

# Jahresbericht 2021

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2019

Hamburg, den 27. Januar 2021

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg  
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg  
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg  
Telefon: 040 428 23-17 72  
Fax: 040 427 310 570  
E-Mail: [rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:rechnungshof@rh.hamburg.de)  
Internet: [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de)

## Inhaltsverzeichnis

		Textzahlen
	Entlastungsverfahren	1–3
<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung von Prüfungsergebnissen zur Haushalts- und Konzernrechnung 2019 sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>	
	Vorbemerkung	4–5
	Konzern- und Jahresabschluss 2019 sowie eingeschränkter Bestätigungsvermerk	6–11
	Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2019	12–41
<b>II.</b>	<b>Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2019</b>	
	Ermächtigungsüberschreitungen	42–74
	Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen ins Folgejahr	75–97
	Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung II	98–106
	Gesamtverantwortung und dezentrale Bewirtschaftung	107–118
	Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschlusses 2019	119–141
<b>III.</b>	<b>Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
	<b>Bildung und Erziehung</b>	
	Fakultät Design, Medien und Information der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg	142–165
	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung	166–200
	Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung	201–225
	Erziehungsberatung	226–251
	Pflegeelternvermittlung	252–289
	IT im Landesbetrieb Erziehung und Beratung	290–309
	<b>Soziales und Gesundheit</b>	
	Programm W.I.R – work and integration for refugees	310–349
	Zuwendungen an Träger sozialer Leistungen	350–360

	Textzahlen
Maßregelvollzug	361–377
<b>Baumaßnahmen und Bauverwaltung</b>	
Bilanzierung baulicher Anlagen	378–422
Vergabe und Ausgestaltung der Verträge für freiberufliche Leistungen	423–472
Neubauten MIN-Forum und Informatik der Universität Hamburg	473–503
Begegnungszentrum KörberHaus	504–544
Velorouten	545–568
Sportstättenbau und -management	569–581
Integrierte Stadtteilentwicklung	582–601
<b>Steuern und Finanzen</b>	
Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements (Teil II)	602–617
Besteuerung des Grundbesitzes der Freien und Hansestadt Hamburg	618–633
Freistellung von der Pflicht zum Steuerabzug bei Bauleistungen	634–653
Kassensicherheit bei IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	654–659
Zuführungen an Landesbetriebe	660–672
<b>Wirtschaft und juristische Personen öffentlichen Rechts</b>	
Finanzierung Luftfahrtcluster	673–689
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AöR	690–700
Aufsicht über berufsständische Kammern (II) – Aufsicht über Versorgungswerke	701–728
<b>Sicherheit und Personal</b>	
Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in der BIS	729–755
IT im Landesbetrieb Verkehr	756–771
Qualität der Beihilfebearbeitung	772–788

Textzahlen

**Anhang**

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen:

Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH 789–810

Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom SWR federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018

**Abkürzungsverzeichnis**



## Entlastungsverfahren

1. Im Jahresbericht 2021 fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) im Haushaltsjahr 2020 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 27. Januar 2021 zugrunde. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2020 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 Jahresbericht 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 2019 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 zusammenfassende Betrachtung bedeutender Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2019 sowie aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, des Leistungszwecks, der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und der Vergabe von Lieferungen und Leistungen.
5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und den Geschäftsbericht mit dem Konzern- und Jahresabschluss sowie dem zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2019 am 1. September 2020 zugeleitet.<sup>1</sup>

## Konzern- und Jahresabschluss 2019 sowie eingeschränkter Bestätigungsvermerk

### Konzernabschluss 2019

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 2019 sind insgesamt 151 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 2019 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2019 schließen wie folgt ab:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/1260 vom 1. September 2020.

<sup>2</sup> Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2019 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/1260 vom 1. September 2020); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf nicht abgeschnittenen Dezimalstellen, wodurch Differenzen in den Summen auftreten können.

<b>Kapital- flussrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Jahresergebnis	103
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.632
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-208
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	4.373
5. Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	62
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	159
7. Zunahme/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-2.255
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	786
9. Beteiligungsergebnis	-27
<b>10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit</b>	<b>4.627</b>
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	360
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.698
<b>13. Cashflow aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-3.337</b>
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	8.191
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-9.307
<b>16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>-1.117</b>
<b>17. Cashflow insgesamt</b>	<b>172</b>
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	-3
<b>19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.</b>	<b>2.626</b>
<b>20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.</b>	<b>2.797</b>
davon:	
Liquide Mittel	3.369
Wertpapiere des Umlaufvermögens	5
Forderungen aus dem Cashpool	11
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-87
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-500

<b>Konzernbilanz auf</b>	
Aktiva	in Mio. Euro
<b>A. ANLAGEVERMÖGEN</b>	<b>58.550</b>
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.053
II. Sachanlagen	52.770
III. Finanzanlagen	2.726
<b>B. UMLAUFVERMÖGEN</b>	<b>11.568</b>
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	305
II. Vorräte	608
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	7.279
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	5
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	3.369
<b>C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>526</b>
<b>D. AKTIVE LATENTE STEUERN</b>	<b>462</b>
<b>E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG</b>	<b>1</b>
<b>F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG</b>	<b>24.326</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>95.436</b>

den 31.12.2019

	Passiva
	in Mio. Euro
<b>A. EIGENKAPITAL</b>	<b>0</b>
I. Nettoposition	2.749
II. Allgemeine Rücklage	2.391
III. Zweckgebundene Rücklagen	132
IV. Eigenkapitalposten Kernverwaltung nach § 79 LHO	6.205
V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-19
VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-90
VII. Konzernbilanzergebnis	-35.695
VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	24.326
<b>B. SONDERPOSTEN</b>	<b>2.220</b>
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.106
II. Sonderposten für Beiträge	63
III. Sonstige Sonderposten	50
<b>C. RÜCKSTELLUNGEN</b>	<b>44.165</b>
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	38.299
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.750
III. Sonstige Rückstellungen	3.115
<b>D. VERBINDLICHKEITEN</b>	<b>48.395</b>
I. Anleihen und Obligationen	18.340
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	13.896
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	672
IV. Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung	748
V. Verbindlichkeiten gegen verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen	112
VI. Verbindlichkeiten gegen Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	6.039
VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	425
VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	8.160
<b>E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>349</b>
<b>F. PASSIVE LATENTE STEUERN</b>	<b>305</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>95.436</b>

Konzern-  
ergebnisrechnung

	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	12.393
2. Erträge aus Transferleistungen	1.402
3. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen	322
4. Umsatzerlöse	7.905
5.-9. Übrige Erträge	2.174
10. Materialaufwendungen	-3.600
11. Personalaufwendungen	-9.942
12. Aufwendungen für Transferleistungen	-4.093
13., 14. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse und den Länderfinanzausgleich	-266
15. Abschreibungen	-1.870
16., 17. Aufwendungen aus Mieten und Pachten und sonstige Aufwendungen	-3.030
<b>18. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT</b>	<b>1.392</b>
19.-22. Finanzerträge	101
23. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-5
24. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-1.240
<b>25. FINANZERGEBNIS</b>	<b>-1.144</b>
<b>26. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT</b>	<b>248</b>
27. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-136
28. Sonstige Steuern	-35
29. Latente Steuern	26
<b>30. JAHRESÜBERSCHUSS</b>	<b>103</b>
31. Verlustvortrag aus Vorjahren	-34.653
32. Einstellungen in/Entnahmen aus Rücklagen	-409
33. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-660
34. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	-102
35. Auf andere Gesellschafter entfallener Verlust	26
<b>36. KONZERN-BILANZERGEBNIS</b>	<b>-35.695</b>



## Jahresabschluss der Kernverwaltung 2019

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 2019 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2019 schließen mit folgenden Zahlen ab:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2019 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/1260 vom 1. September 2020); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf nicht abgeschnittenen Dezimalstellen, wodurch Differenzen in den Summen auftreten können.

<b>Doppische Gesamtfinanzrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	15.956
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-13.998
<b>3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit</b>	<b>1.958</b>
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	267
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-932
<b>6. Saldo aus Investitionen</b>	<b>-665</b>
7. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	13
8. Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-242
<b>9. Saldo gegebene Darlehen</b>	<b>-229</b>
10. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	11.603
11. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-12.140
<b>12. Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>-537</b>
13. Einzahlungen durchlaufende Posten	26.314
14. Auszahlungen durchlaufende Posten	-26.275
<b>15. Saldo durchlaufende Posten</b>	<b>39</b>
<b>16. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds</b>	<b>566</b>
17. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	1.946
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	2.510
Sonstige Vermögensgegenstände	2
<b>18. Finanzmittelfonds am Ende der Periode</b>	<b>2.512</b>

<b>Bilanz auf</b>	
	in Mio. Euro
<b>Aktiva</b>	
<b>A. ANLAGEVERMÖGEN</b>	<b>41.575</b>
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.983
II. Sachanlagen	21.239
III. Finanzanlagen	16.351
<b>B. UMLAUFVERMÖGEN</b>	<b>4.909</b>
I. Vorräte	9
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	2.389
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	2.510
<b>C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>444</b>
<b>D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG</b>	<b>25.059</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>71.989</b>



## Wiedergabe des eingeschränkten Bestätigungsvermerks des Rechnungshofs

11. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2019 geprüft und im Ergebnis einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt.

Der eingeschränkte Bestätigungsvermerk vom 1. September 2020 ist im Geschäftsbericht 2019 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 2019**

#### **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 2019 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit Ausnahme der im Abschnitt „2.2 Prüfungsfeststellungen“ beschriebenen Einschränkungstatbestände ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln und
- der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2019 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 2019 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2019 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 2019 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2019 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 in seine Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG, mit Zustimmung des Rechnungshofs, 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 hierzu gültigen Anlagen, insbesondere der Anlage 10, Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR), herangezogen.<sup>4</sup>

Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungsfeststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können. Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts beziehungsweise des Konzerns vermittelt sowie ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dass in folgenden Prüfungen weitere Mängel aufgedeckt werden. Diese können sich auf die Erteilung des Bestätigungsvermerks auswirken.

## 2.2 Prüfungsfeststellungen

Das Rechnungswesen der FHH ist dezentral organisiert. Dies hat zur Folge, dass es zwischen den verschiedenen Akteuren (Fachbehörden und anderen Dienststellen, Hamburger Dienstleister Buchhaltung [HDB] und anderen Bereichen 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.

<sup>4</sup> Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2019 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 die in den nachfolgenden Spiegelstrichen aufgeführten Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2019 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 auch im Haushaltsjahr 2019 das SAP-System PSP fortgeführt werden musste, damit die IT-Verfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe (PROSA) und des Wohngeldes (DIWOG) bis zur vollständigen Produktivsetzung der Nachfolgeverfahren PROSOZ und DAW-IT weiterhin in die Rechnungslegung einbezogen werden konnten. Hinzu kommen die weiteren Geldverwaltungen außerhalb der Zentralkasse: Steuer- und Justizkasse, Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen, Liquiditätsmanagement der Finanzbehörde (Amt 3) und die Vollstreckung (SAP-System HIP).

Systemübergreifende Clearingbuchungen stellen 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 SAP-System RVP abbilden zu können, sind ergänzende manuelle Buchungen erforderlich.

Um die überwiegend komplexen manuellen Buchungen zutreffend vorzunehmen, ist die Zuordnung von teilprozess-, schnittstellen- und systemübergreifenden, also den Gesamtabrechnungsprozess umfassenden Verantwortlichkeiten notwendig, denn die Buchenden benötigen einen umfassenden Einblick in die Prozesse und Buchungssystematiken der abzubildenden Geschäftsvorfälle. Dies ist, wie die folgenden Beispiele zeigen, nicht für alle Prozesse gewährleistet, sodass es wie in den Vorjahren auch im Jahresabschluss 2019 ungeklärte Differenzen gibt.

- Die **IT-Verfahren PROSA** und **DIWOG** 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. Im Haushaltsjahr 2019 wurde auf diese Weise ein Buchungsvolumen von mehr als 700 Mio. Euro übertragen.

Der Buchungsstoff wurde in mehreren, zum Teil manuellen Schritten in das SAP-System RVP übernommen. In diesem Prozess entstanden an verschiedenen Stellen Umbuchungsdifferenzen; das für die Datenübernahme im SAP-System RVP verwendete Verrechnungskonto war zum 31. Dezember 2019 nicht ausgeglichen und wies einen Saldo in Höhe von 1,6 Mio. Euro aus. Die Übertragung der Aufwendungen und Erträge aus den IT-Verfahren PROSA und DIWOG in das SAP-System RVP war daher fehlerhaft.

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

- 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 **IT-Verfahren (HESS)** für die Buchhaltung erfasst. Im SAP-System RVP werden hierfür Verrechnungskonten geführt. Zum 31. Dezember 2019 wurde auf diesen eine Vielzahl von offenen Posten – auch aus den Vorjahren – ausgewiesen. Eine Zuordnung der offenen Posten war nicht vollständig möglich, weil unter anderem 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 gefährden die Kassensicherheit.

- Für die Beitreibung und Vollstreckung von Forderungen der FHH setzt die Kasse.Hamburg das **IT-Verfahren aviso** ein. Dieses ist über Schnittstellen sowohl an das führende SAP-System RVP als auch, zur Erfassung von Zahlungseingängen auf Vollstreckungen, an das SAP-System HIP angebunden.

Der Datenaustausch zwischen den SAP-Systemen RVP und HIP und aviso erfolgt in Teilen fehlerhaft, sodass die Salden in den drei Systemen voneinander abweichen. Es erfolgen keine systemtechnischen Kontrollen des Datenaustauschs.

Die fehlende Abstimmbarkeit der Salden in den beteiligten Systemen weist auf Mängel im Vollstreckungsverfahren aviso hin und gefährdet die Kassensicherheit.

- **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 Revisionsfähigkeit des **SAP-Systems** war im Haushaltsjahr 2019 nicht durchgängig gewährleistet, da notwendige Protokollierungen im System nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen worden waren. Darüber hinaus genügte ein Großteil der in das SAP-System eingebundenen kundeneigenen Entwicklungen sowie das Verfahren, mit dem Funktionen in entfernten Systemen aufgerufen werden, nicht den Sicherheitsanforderungen.
- Die FHH verfügt – trotz Arbeitsfortschritten – weiterhin nicht über eine Gesamtübersicht ihrer Vertragsverhältnisse 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**“ werden ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von 222 Mio. Euro ausgewiesen, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

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 Höhe von 319 Mio. Euro fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umbuchung wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind 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 erfolgte zum 31. Dezember 2019 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 2019 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 2019 noch bis zum 30. Juni 2019 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 Zahlbaus 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.

Das IT-Verfahren PROSA wurde im Haushaltsjahr 2019 letztmalig genutzt.

- 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 Zahlbaus 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 Anordnungsbefugten in der Behörde für Schule und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.

Die Mängel in den vorgenannten IT-Verfahren stellen einen Verstoß gegen die VV ZBR dar, insbesondere wurde das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet und die zuständigen Stellen haben dadurch die zahlungsrelevanten Daten nicht hinreichend kontrolliert. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigen.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit für das IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFSYS 2) konnte aufgrund der Mehrbelastungen durch die Coronavirus-Pandemie in der zuständigen Behörde nicht abgeschlossen werden. Das Prüfungsurteil umfasst daher nicht das IT-Verfahren BAFSYS 2.

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 2019

### Ausführung und Abrechnung des Haushaltsplans

#### Gesamtwürdigung

12. Bei Würdigung aller bei der Prüfung der Ausführung und Abrechnung der Teilpläne 2019 gewonnenen Erkenntnisse kommt der Rechnungshof – wie im letzten Jahr – zu der Einschätzung, dass keine in Anzahl und Haushaltsvolumen gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht vorgelegen haben. Gleichwohl gab es Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

#### Ermächtigungsüberschreitungen

13. Nach § 5 Absatz 1 LHO ermächtigt der von der Bürgerschaft beschlossene Haushaltsplan die Verwaltung,
- für bestimmte Leistungszwecke nach Kontenbereichen definierte Kosten zu verursachen (Kostenermächtigungen),
  - für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten (Auszahlungsermächtigungen) und
  - Verpflichtungen zu Lasten der Folgejahre einzugehen (Verpflichtungsermächtigungen).

Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, die von ihr eingeräumten Ermächtigungen nicht zu überschreiten. Dementsprechend muss die Verwaltung beispielsweise eine Kostenermächtigung so bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen (§ 37 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO).

14. Die Bewirtschaftung des Solls, also beispielsweise des Budgets im jeweiligen Kontenbereich, ist das Gegenstück zur Ist-Bewirtschaftung. In der Soll-Bewirtschaftung werden die von der Bürgerschaft beschlossenen Ermächtigungen durch die Verwaltung im Rahmen von eingeräumten haushaltsrechtlichen Bewirtschaftungsfreiheiten bedarfsbezogen angepasst. Ist eine Ermächtigung der Bürgerschaft, Kosten zu verursachen, nicht ausreichend, kann das Soll des betreffenden Kontenbereichs zum Beispiel durch die Inanspruchnahme deckungsfähiger Ermächtigungen zu Lasten eines anderen Kontenbereichs verstärkt werden. Durch eine entsprechende Sollveränderungsbuchung wird die Ermächtigung von einer Stelle an eine andere Stelle „umgebucht“.



15. Wenn die Verwaltung nicht oder nicht rechtzeitig für ausreichende Deckung im Soll sorgt, kommt es zu Ermächtigungsüberschreitungen. Auch in diesem Jahr hat der Rechnungshof derartige Fälle festgestellt:
- Die Haushaltsrechnung 2019 weist bei den Darlehen im Aufgabenbereich (AB) 253 „Soziales“ des Einzelplans (Epl.) 4 der damaligen Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) zwei Ermächtigungsüberschreitungen von zusammen 367 Tsd. Euro aus.<sup>5</sup>
  - Darüber hinaus wird im selben Einzelplan in der Produktgruppe (PG) 255.03 „Integration, Opferschutz, Zivilgesellschaft“ eine Überschreitung von 370 Tsd. Euro bei den *Verpflichtungsermächtigungen für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* ausgewiesen.<sup>6</sup>
  - Die damalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat 2019 in der PG 270.03 „Wirtschafts- und Mittelstandspolitik“ des Epl. 7 erst für Kostendeckung im Wege einer Nachbewilligung von 1,28 Mio. Euro durch die Bürgerschaft gesorgt, nachdem eine Ermächtigungsüberschreitung im Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* bereits vorlag.<sup>7</sup>
  - Auch die BASFI hat Kosten verursacht, bevor sie die erforderlichen Ermächtigungen der Bürgerschaft eingeholt hatte.<sup>8</sup>
  - Jede zehnte Kostenermächtigung wurde 2019 unterjährig mindestens in einem Monat um mindestens 0,5 Mio. Euro überschritten.<sup>9</sup> Diese Buchungspraxis birgt das Risiko, dass der Ermächtigungsrahmen – auch unter Ausnutzung von Bewirtschaftungsinstrumenten zum Ende des Haushaltsjahres – insgesamt überschritten wird und eine Nachbewilligung der Bürgerschaft entweder zu spät oder gar nicht mehr beantragt werden kann.
16. Darüber hinaus hat der Rechnungshof – wie bereits in den Vorjahren<sup>10</sup> – in Einzelfällen sog. verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt. 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. Die vom Rechnungshof festgestellten verdeckten Ermächtigungsüberschreitungen sind Folge

---

<sup>5</sup> Tz. 44 ff.

<sup>6</sup> Tz. 49 ff.

<sup>7</sup> Tz. 70 ff.

<sup>8</sup> Tz. 343 ff.

<sup>9</sup> Tz. 73 f.

<sup>10</sup> Jahresbericht 2019, Tz. 42 ff., Jahresbericht 2020, Tz. 51 ff.

- der Inanspruchnahme nicht deckungsfähiger Ermächtigungen<sup>11</sup>,
- des Eingehens von Verpflichtungen, ohne über eine erforderliche Verpflichtungsermächtigung der Bürgerschaft zu verfügen und ohne diese im Ist zu buchen<sup>12</sup> und
- von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung – zum Beispiel der unterlassenen Umbuchung fertiggestellter Vermögensgegenstände von den „... Anlagen im Bau“ in die sachliche zutreffende Anlagenklasse und den daraus resultierenden fehlenden Ist-Abschreibungskosten im Haushaltsjahr 2019.<sup>13</sup>

### Nicht verbrauchte Ermächtigungen („Reste“)

17. Nach dem Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung dürfen Ermächtigungen, Kosten zu verursachen sowie Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Soweit sie nicht verbraucht werden, verfallen sie grundsätzlich mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan.

Das Haushaltsrecht lässt allerdings als Ausnahme hiervon die Übertragung nicht verbrauchter Ermächtigungen (sog. „Reste“) 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.

18. Das Volumen an nicht verbrauchten Ermächtigungen, das mit Einwilligung der Finanzbehörde ins Haushaltsjahr 2020 übertragen wurde, wächst in absoluten Zahlen weiter und beträgt 2019 bereits 1,25 Mrd. Euro investiv (+12 % gegenüber dem Vorjahr) sowie 1,95 Mrd. Euro konsumtiv (+12 %).<sup>14</sup> Der Rechnungshof betrachtet die Entwicklung dieses „Restebergs“ mit Sorge. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der Geltungsdauer von Ermächtigungen wird in der Praxis auf den Kopf gestellt. So übersteigt das investive Restevolumen 2019 deutlich das geplante Investitionsbudget des kompletten Haushaltsjahres.
19. Die Überprüfung der Ermächtigungsüberträge hat u. a. ergeben, dass in Einzelfällen
- mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden als rechnerisch überhaupt zur Verfügung standen und
  - von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeiten durch sog. Kettenbuchungen umgangen worden sind.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Tz. 57 ff.

<sup>12</sup> Tz. 340 ff.

<sup>13</sup> Tz. 99 ff.

<sup>14</sup> Tz. 76 ff.

<sup>15</sup> Tz. 83 ff.



## Kassenprozesse

20. Die Prüfung von IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in den Landesbetrieben und Hochschulen hat ergeben, dass diese weitestgehend ohne die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde betrieben werden und im Einzelfall erhebliche Mängel aufweisen, die die Kassensicherheit gefährden können.<sup>16</sup> Letzteres hat der Rechnungshof auch bei der Prüfung von Rechenzentren festgestellt, die zwei Landesbetriebe für ihren IT-Betrieb eingerichtet haben.<sup>17</sup>

## Aufstellung des Haushaltsplans

### Grundsätze

21. Dem Senat obliegt das Budgetinitiativrecht. Die Bürgerschaft berät und beschließt – gegebenenfalls mit Änderungen – den vom Senat vorgelegten Haushaltsplan-Entwurf und entscheidet damit letztendlich, für welche Zwecke die Verwaltung Kosten verursachen, Auszahlungen leisten und Verpflichtungen eingehen darf. Dieses Zusammenspiel von Budgetinitiativrecht einerseits und Budgetbewilligungsrecht andererseits ist ein wesentliches Element der Gewaltenteilung. Bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs durch den Senat sind elementare Haushaltsgrundsätze wie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, der Vollständigkeit, der Notwendigkeit sowie der sachlichen Spezialität zu beachten. Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass die Planung so genau wie möglich erfolgen muss und die Ermächtigungen dabei an der richtigen Stelle auszubringen sind. Die Angaben müssen wahrheitsgemäß sein, und die Ansätze dürfen weder zu hoch noch zu niedrig geplant werden. Außerdem muss der Haushaltsplan klar und transparent gegliedert sein. Denn nur auf Grundlage einer möglichst exakten und nachvollziehbaren Veranschlagung ist die Bürgerschaft in der Lage, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht zu treffen.
22. Der Rechnungshof hat – wie in den Vorjahren<sup>18</sup> – verschiedene Veranschlagungsmängel vorgefunden. Dies waren Fälle, in denen die Veranschlagung zu hoch, unspezifisch oder intransparent war oder notwendige Erläuterungen fehlten.

### Landesbetriebe

23. Die Finanzbehörde hat Zuführungen an die Landesbetriebe Kasse.Hamburg und Gebäudereinigung Hamburg aus dem Epl. 9.1 über Jahre hinweg zu hoch veranschlagt. Beide Landesbetriebe haben in der Folge Rücklagen in erheblicher Höhe

<sup>16</sup> Tz. 655 ff.

<sup>17</sup> Tz. 290 ff., Tz. 766 ff.

<sup>18</sup> Jahresbericht 2018, Tz. 48 ff., Jahresbericht 2019, Tz. 48 ff., Jahresbericht 2020, Tz. 30 ff.

ansparen können, wofür es keine plausible, den Haushaltsgrundsätzen entsprechende Begründung gibt.<sup>19</sup>

24. Eine vergleichbare Kritik hatte der Rechnungshof im letzten Jahr bereits im Zusammenhang mit dem Landesbetrieb Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) geäußert. Das HIBB hatte Jahresüberschüsse in Millionenhöhe erzielt, die zu einem erheblichen Anstieg der mit freien liquiden Mitteln hinterlegten Gewinnrücklage geführt haben, ohne dass die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) planungsseitig ihre Zuführungen der Entwicklung entsprechend reduziert hat.<sup>20</sup>
25. Die von der Bürgerschaft eingeräumten Ermächtigungen für Zuführungen an Landesbetriebe stellen für sich genommen noch keine Zahlungsverpflichtungen dar. Voraussetzung für die Gewährung einer Zuführung ist – in Planung und Bewirtschaftung – stets ein tatsächlicher Bedarf (§ 6 LHO). Dieser fehlt bei hohen Rücklagen, die mit liquiden Mitteln hinterlegt sind.

Die Aufsicht führenden Behörden und Ämter müssen ihre Zuführungen bzw. die von den Landesbetrieben zu leistenden Ablieferungen unter Berücksichtigung vorhandener Rücklagen und liquider Mittel planen. Entsprechendes gilt für die Phase der Ausführung des Haushaltsplans.

### Produktgruppenspezifische Planung

26. Im Haushaltsplan werden Kosten nach Leistungszwecken ermächtigt (Tz. 13). Dem Grundsatz der sachlichen Spezialität folgend sind die Kostenermächtigungen beim sachlich zutreffenden Leistungszweck zu veranschlagen, damit eine wirksame Bindung des Senats an den Willen der Bürgerschaft eintreten kann. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSB dieser Anforderung bislang zum Teil nicht gerecht geworden ist. Sie hat Personalkosten in einem Gesamtvolumen von 10 Mio. Euro bei den einzelnen schulischen PG 241.xx veranschlagt, obwohl diese Kosten den Produktgruppen
- „Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung“ (PG 239.01) sowie
  - „Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung“ (PG 239.02)

mit ihren jeweiligen Leistungszwecken zuzurechnen sind, da das dahinter stehende Personal (jedenfalls anteilig) Leistungen für die Institute erbracht hat.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Tz. 668.

<sup>20</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 248 ff.

<sup>21</sup> Tz. 194 ff., Tz. 202 ff.

## Investitionsplanung

27. Wie in den Vorjahren<sup>22</sup> hat der Rechnungshof erneut festgestellt, dass Baumaßnahmen entgegen den Vorgaben des § 18 LHO und den dazu erlassenen VV nicht einzeln veranschlagt wurden, obwohl dies aufgrund ihres finanziellen Umfangs geboten war.<sup>23</sup>
28. Die Baumaßnahmen Veloroute 7 und Veloroute 13 wurden im Haushaltsplan 2019/2020 zwar einzeln veranschlagt, jedoch fehlten zum Zeitpunkt der Veranschlagung die nach § 18 Absatz 3 LHO notwendigen Kostenberechnungen und Pläne sowie teilweise die nach § 18 Absatz 4 LHO erforderlichen Erläuterungen im Haushaltsplan, u. a. zu den Folgekosten.

Letzteres gilt auch für die Investitionsprogramme „Öffentliche Straßeninfrastruktur“ und „Sicherung der Verkehrsinfrastruktur“, bei denen es sich um nicht endende „Dauer-Investitionsprogramme“ handelt.<sup>24</sup>

Die Veranschlagungspraxis muss verändert werden: Investitionsprogramme müssen zeitlich abgrenzbar sein, also einen Anfang und ein Ende haben, damit die haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht ins Leere laufen und das Budgetbewilligungsrecht geschützt wird.

## Leistungszwecke

29. Der Leistungszweck einer Produktgruppe mit seinen Produkten, Zielen, Kennzahlen und Kennzahlenwerten ist von zentraler Bedeutung für die Ausübung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft im konsumtiven Bereich (siehe Tzn. 13, 21). Er bindet die Verwaltung an den Willen der Bürgerschaft.
30. Aufgrund der Bedeutung der Leistungszwecke bei der Ausübung des Budgetbewilligungsrechts überprüft der Rechnungshof u. a. regelmäßig, ob die Kennzahlenwerte richtig ermittelt werden und ob sie mit den Bezeichnungen der Haushaltskennzahlen übereinstimmen.
31. Bei den Ist-Kennzahlenwerten im Epl. 8.1 der Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat der Rechnungshof zum Teil Abweichungen zwischen den im Haushaltsberichtswesen ausgewiesenen und den von ihm ermittelten Werten sowie Dokumentationsmängel festgestellt. Im Aufgabenbereich (AB) 277 „Feuerwehr“ sind vier Kennzahlen mit Erfüllungsquoten von Eintreffzeiten definiert. Bei zwei dieser Kennzahlen (Eintreffzeit beim kritischen Brand und Anteil der kritischen Brände, bei denen unter Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr die Erfüllungsquote erreicht wurde) werden die Dispositions- und Gesprächszeit nicht mit berücksichtigt. Bei den

<sup>22</sup> U. a. Jahresbericht 2018, Tzn. 549 bis 557 und 604 bis 610.

<sup>23</sup> Tz. 554 ff.

<sup>24</sup> Tz. 561 ff.

beiden Kennzahlen zu den Erfüllungsquoten der Eintreffzeit von Notarzt und Rettungswagen setzt die BIS Pauschalen für Gesprächs- und Dispositionszeit an, die zu knapp bemessen sind und den Ist-Angaben des Senats widersprechen. Bei allen vier Kennzahlen würden die Erfüllungsquoten bei Berücksichtigung der tatsächlichen Zeitwerte niedriger ausfallen.<sup>25</sup>

32. In den Einzelplänen der Sozialbehörde und der Bezirksämter sind die Erläuterungen zu den jeweiligen Produktgruppen der Familienförderung fehlerhaft. Die Kennzahl „Erziehungsberatungsstellen“ der Bezirksämter bildet zudem nur die kommunalen, nicht aber die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft ab und weicht von der tatsächlichen Anzahl um rund 40 % ab.<sup>26</sup>
33. Diese und die Feststellungen des Rechnungshofs der letzten Jahre<sup>27</sup> zeigen, dass es weiterhin qualitätssichernder Maßnahmen bedarf, um der budgetrechtlichen Bedeutung der Kennzahlen und ihrer Kennzahlenwerte im Produkthaushalt gerecht zu werden.

## Instrumente zur Sicherung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns

34. Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Verwaltung im Rahmen der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans betriebswirtschaftliche Instrumente wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Erfolgskontrollen und Bedarfsanalysen einsetzt.
35. Der Rechnungshof hat – wie auch in den Vorjahren<sup>28</sup> – unterlassene oder mangelbehaftete Verfahren festgestellt. Das betrifft die Ermittlung
- des Erfolgs des Programms „work and integration for refugees“ sowie die Entscheidung über dessen Standorte<sup>29</sup>,
  - der Wirtschaftlichkeit von zwölf Maßnahmen des Veloroutenprogramms<sup>30</sup>,
  - des Bedarfs vor der Vergabe freiberuflicher Leistungen<sup>31</sup>,
  - der Wirtschaftlichkeit des Neubaus des Begegnungszentrums KörberHaus<sup>32</sup>,

---

<sup>25</sup> Tz. 749 f.

<sup>26</sup> Tz. 249 f.

<sup>27</sup> Jahresbericht 2017, Tz. 20 f., Jahresbericht 2018, Tz. 64 ff., Jahresbericht 2019, Tz. 75, Jahresbericht 2020, Tz. 35 f.

<sup>28</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 37 ff.

<sup>29</sup> Tz. 313 ff.

<sup>30</sup> Tz. 564 ff.

<sup>31</sup> Tz. 423 ff.

<sup>32</sup> Tz. 505 ff.

- des Erfolgs der Förderung des Luftfahrtclusters<sup>33</sup>,
  - des Sportstättenbedarfs<sup>34</sup>,
  - der Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs des Landesbetriebs Erziehung und Beratung (LEB)<sup>35</sup> sowie
  - des Personalbedarfs für Erziehungsberatungsstellen<sup>36</sup>.
36. Die festgestellten Verfahrensmängel zeigen, dass es die Verwaltung in vielen Fällen vernachlässigt hat, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns zu belegen.

## Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

37. Der Rechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass die Verwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Bewirtschaftung des Haushaltsplans nicht hinreichend beachtet hat, indem sie vermeidbare Kosten verursacht hat oder ihr Einnahmen entgangen sind.

So sind in den Vergabebestimmungen der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg) zur Vermietung und Verpachtung von Räumen weitreichende Rabattregelungen enthalten, wodurch ihr Einnahmen entgangen sind.<sup>37</sup>

Bei zwei Zuwendungen zur Förderung der integrierten Stadtteilentwicklung ist nach Ablauf des Zuwendungszeitraums die Finanzierungsart zum Nachteil der FHH geändert worden.<sup>38</sup>

## Vergabe von Lieferungen von Leistungen

38. Die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen stellt die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel sowie einen marktgerechten Wettbewerb um öffentliche Aufträge sicher. Unterlässt die Verwaltung unzulässigerweise ein vorgeschriebenes Vergabeverfahren, werden damit nicht nur Wirtschaftlichkeit und Chancengleichheit eingeschränkt, sondern auch das Risiko der Unwirksamkeit von geschlossenen Verträgen sowie von Schadenersatzforderungen gegen die FHH eingegangen.
39. Der Rechnungshof hat Fälle vorgefunden, in denen die Verwaltung vergaberechtliche Bestimmungen nicht oder nur unzureichend beachtet hat.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Tz. 674 ff.

<sup>34</sup> Tz. 569 ff.

<sup>35</sup> Tz. 303 ff.

<sup>36</sup> Tz. 234 ff.

<sup>37</sup> Tz. 155 ff.

<sup>38</sup> Tz. 596 f.

<sup>39</sup> Tz. 320 ff., Tz. 433 ff., Tz. 695 ff.

So wurden im Zusammenhang mit dem Programm „work and integration for refugees“ vorgeschriebene wettbewerbliche Vergabeverfahren – u. a. eine europaweite Ausschreibung – nicht durchgeführt und Dokumentationspflichten verletzt.<sup>40</sup> Eine systematische Prüfung von 50 Vergabeverfahren im Baubereich zeigte zahlreiche Mängel in Ausschreibung, Prüfung der Eignung der Bieter, Dokumentation und Bieterauswahl. Auch hier wurden europaweite Ausschreibungsverfahren regelwidrig unterlassen.<sup>41</sup>

## Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren

40. 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 in notwendigem Umfang befriedigt werden kann (§ 46 Absatz 1 LHO). Anhand des im Zuwendungsbescheid festzulegenden Zuwendungszwecks bestimmt die bewilligende Behörde, wofür der Zuwendungsempfänger die Förderung einzusetzen hat. Der Zuwendungsempfänger hat die bestimmungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel nachzuweisen.
  
41. Bei seinen Zuwendungsprüfungen hat der Rechnungshof ein heterogenes Bild vorgefunden. Das Spektrum seiner Feststellungen reicht von Empfehlungen zur Verbesserung des Informationsaustauschs unter den zuwendungsgebenden Stellen<sup>42</sup> bis hin zu gravierenden Mängeln im Zusammenhang mit der Bewilligung von Zuwendungen und dem vom Empfänger zu erbringenden Verwendungsnachweis. So lagen Nachweise für die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen im Zusammenhang mit der Förderung des Luftfahrtclusters erst Jahre nach der Abgabefrist vor. Die Verwendungsnachweise für die Jahre 2011 bis 2019 hat die bewilligende Behörde erst 2020 geprüft.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Tz. 320 ff.

<sup>41</sup> Tz. 433 ff.

<sup>42</sup> Tz. 352 ff.

<sup>43</sup> Tz. 681.

## II. Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2019

### Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Die Behörden und Ämter haben Kosten verursacht, Auszahlungen geleistet und sind Verpflichtungen eingegangen, ohne über ausreichende Ermächtigungen der Bürgerschaft zu verfügen.**

**Sie haben Ansätze verschoben, ohne dass eine Deckungsfähigkeit bestand.**

### Bewirtschaftungsgrundsätze

42. 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. Dementsprechend ist eine Ermächtigung so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen (§ 37 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO).

Entsprechendes gilt für Auszahlungsermächtigungen. Eine Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten, ist so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Auszahlungen ausreicht, die für den jeweiligen Investitions- oder Darlehenszweck veranschlagt sind. Mindereinzahlungen für Investitionen und Darlehen sind durch Minderauszahlungen für den jeweiligen Investitions- oder Darlehenszweck aufzufangen (§ 37 Absatz 2 Sätze 1 und 2 LHO).

Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Damit sichergestellt werden kann, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze eingehalten werden 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).

43. Soweit eine Ermächtigung, Kosten zu verursachen, dennoch überschritten wird, ist der Fehlbetrag mit Einwilligung der Finanzbehörde auf das nachfolgende Haushaltsjahr vorzutragen. Dies gilt entsprechend für die Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, sowie für den Fall, dass

Mindererlöse und Mindereinzahlungen nicht durch Minderkosten bzw. Minderauszahlungen gedeckt werden können (§ 47 Absatz 3 Sätze 1 und 2 LHO).

Mit anderen Worten: Ein unzulässiger Fehlbetrag entsteht, wenn entgegen den Bewirtschaftungsgrundsätzen nach § 37 Absatz 1 LHO

- eine Kostenermächtigung nicht ausreicht, alle Kosten eines Kontenbereichs zu decken, die für den Leistungszweck einer Produktgruppe veranschlagt sind, oder
- Mindererlöse nicht durch Minderkosten derselben Produktgruppe ausgeglichen werden können.

Bei nicht ausreichenden Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, oder nicht ausgeglichenen Mindereinzahlungen für Investitionen und Darlehen gilt dies entsprechend (Nr. 2.1.1 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO).

Reicht die Ermächtigung des Folgejahres zur Deckung des vorgetragenen Fehlbetrags voraussichtlich nicht aus, ist die Bürgerschaft im neuen Haushaltsjahr um Nachbewilligung nach § 35 Absatz 2 LHO zu bitten (Nr. 2.2 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO).

## Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitungen

### Auszahlungsermächtigungen für Darlehen

Zwei Überschreitungen bei Auszahlungsermächtigungen

44. Die Haushaltsrechnung 2019 weist zwei Ermächtigungsüberschreitungen aus. In beiden Fällen handelt es sich um überplanmäßige Auszahlungen für Darlehen im Aufgabenbereich (AB) 253 „Soziales“ des Einzelplans (Epl.) 4 der damaligen Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI):

Auszahlungen	Soll	Ist	Ermächtigungsüberschreitung
	in Euro		
Darlehen für kommunale Leistungen nach dem SGB II	9.891.778	10.037.482	145.704
Darlehen zur Wohnraumbeschaffung nach § 2 AsylbLG <sup>1</sup>	181.356	402.885	221.529

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

<sup>1</sup> Im Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 4, ist erläutert, dass es sich gemäß Nr. 5 VV zu § 18 LHO um Darlehen handelt, deren Werthaltigkeit durch eine Besicherung begründet ist [und die daher zu aktivieren sind].



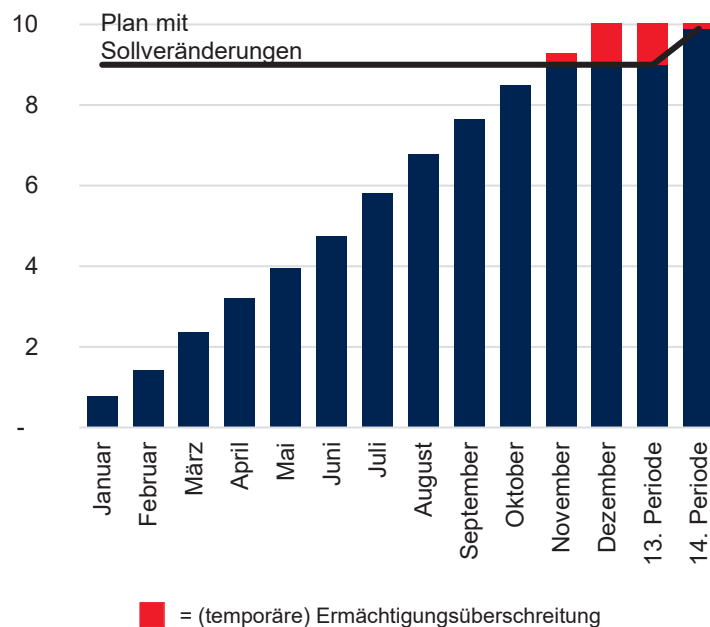
Derartige Überschreitungen stellen haushaltsrechtliche Verstöße dar. Die unzulässigen Fehlbeträge sind nach § 47 Absatz 3 Satz 1 LHO ins Folgejahr vorzutragen; dies ist in beiden Fällen auch geschehen. Die Behörde hat die Überschreitungen in der Haushaltsrechnung 2019 wie folgt erläutert: „Im AB 253 Soziales waren die Ermächtigungen bei den Darlehen über alle Darlehenszwecke hinweg ausreichend. Die Einhaltung des Ermächtigungsrahmens bei den Auszahlungen für die einzelnen Darlehenszwecke kann als gesetzliche Leistung im Rahmen der Bewilligung nicht ersteuert werden. Ein Ausgleich der überplanmäßigen Auszahlungen bei den Darlehen für kommunale Leistungen nach dem SGB II und den Darlehen zur Wohnraumbeschaffung nach § 2 AsylbLG durch die Mehreinzahlungen bei den Darlehen zur Wohnraumbeschaffung nach dem SGB XII ist haushaltsrechtlich nicht zulässig. Der Saldo aus den Rückflüssen und aus den Auszahlungen der Darlehen im Aufgabenbereich insgesamt liegt aber unterhalb der Planung für das Jahr 2019.“

45. Das jeweilige Soll wurde bereits unterjährig überschritten. Die Entwicklung der Ist-Auszahlungen stellte sich wie folgt dar:

#### Entwicklung der Ist-Auszahlungen im Vergleich zur Ermächtigung

Einzelplan 4, AB 253 „Soziales“

Auszahlungen für Darlehen für kommunale Leistungen nach dem SGB II  
in Mio. Euro



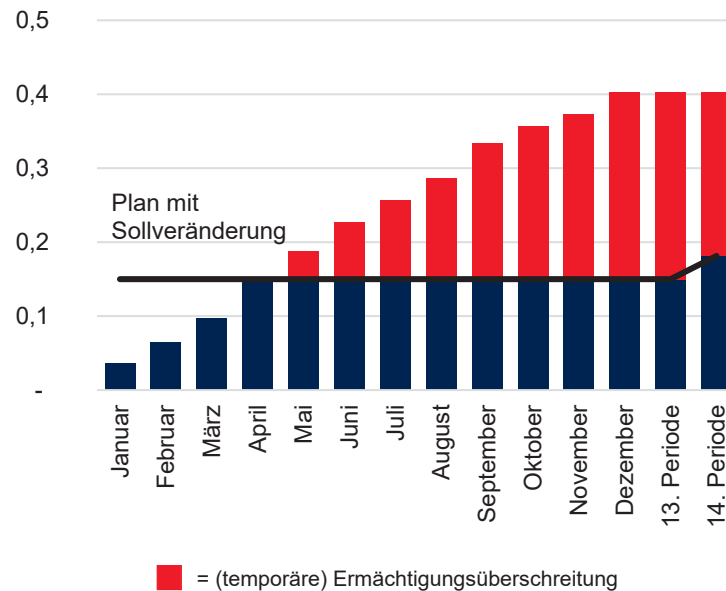
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

**Entwicklung der Ist-Auszahlungen im Vergleich zur Ermächtigung**

Einzelplan 4, AB 253 „Soziales“

Auszahlungen für Darlehen zur Wohnraumbeschaffung § 2 AsylbLG

in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Im letzteren Fall lag bereits zum Halbjahresbericht 2019 eine unterjährige Ermächtigungsüberschreitung vor. Bei einem Soll von 150 Tsd. Euro waren bereits 227 Tsd. Euro geleistet worden.

46. Auch wenn die Höhe der Ist-Auszahlungen – wie von der Behörde angeführt – nicht ersteuert werden kann, so liegt es jedoch auch bei gesetzlichen Leistungen in ihrer Überwachungs- und Steuerungsverantwortung, die Ermächtigungen so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Auszahlungen ausreichen, die für den jeweiligen Darlehenszweck veranschlagt sind. So zeigt der gleichmäßige Anstieg der Ist-Auszahlungen im Vergleich zu den vorhandenen Ermächtigungen in beiden Fällen, dass die Entwicklung absehbar war und die Behörde es versäumt hat, rechtzeitig für einen Ausgleich – beispielsweise durch einen Nachbewilligungsantrag bei der Bürgerschaft – zu sorgen. Soweit die Behörde in ihrer Begründung auf den insgesamt ausgeglichenen Saldo aller Darlehen des AB 253 abstellt, kann dies die Fehlbeträge nicht rechtfertigen. Entsprechend dem Grundsatz der sachlichen Bindung stellt nicht die Summe aller Darlehen und Darlehenszwecke eines Aufgabensbereichs, sondern allein die jeweilige Auszahlungsermächtigung mit ihrem konkreten Darlehenszweck die haushaltsrechtlich relevante Betrachtungsebene dar.
47. Der Rechnungshof hat die Ermächtigungsüberschreitungen als Verstoß gegen den in § 37 Absatz 2 Satz 1 LHO verankerten Bewirtschaftungsgrundsatz (Tz. 42) beanstandet.

## Verpflichtungsermächtigungen

48. Grundsätzlich gilt: Maßnahmen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung (VE) enthält (§ 40 Absatz 1 Satz 1 LHO). Geht die Verwaltung Verpflichtungen ein, ohne über eine erforderliche VE zu verfügen, handelt es sich ebenfalls um eine Ermächtigungsüberschreitung (VE-Überschreitung).
49. In der Haushaltsrechnung 2019 wird eine solche Überschreitung ausgewiesen:

*Eine Überschreitung bei den Verpflichtungsermächtigungen*

Verpflichtungsermächtigungen	Soll 2019	Ist 2019	VE-Überschreitung
	in Euro		
Epl. 4, PG 255.03 „Integration, Opferschutz, Zivilgesellschaft“ <i>VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	0	370.393	370.393

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Zur teilweisen Deckung des Fehlbetrags hätten gemäß Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss 2019/2020 in derselben Produktgruppe (PG) vorhandene nicht verbrauchte *VE für Kosten aus Transferleistungen* in Höhe von 300 Tsd. Euro herangezogen werden können, was allerdings nicht geschehen ist. Gleichwohl verbliebe auch dann eine Überschreitung von 70 Tsd. Euro.

50. Die Sozialbehörde gab an, dass die VE mangels Erfahrung vollständig als *VE für Kosten aus Transferleistungen* veranschlagt worden seien. Sie hat zugesagt, künftig dafür Sorge zu tragen, den Anforderungen des § 40 Absatz 1 LHO nachzukommen. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2021/2022 habe sie in der PG 255.03 *VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* in Höhe von 1 Mio. Euro vorgesehen.
51. Der Rechnungshof hat die VE-Überschreitungen als Verstoß gegen § 40 LHO beanstandet. Zugleich hat er jedoch anerkannt, dass die Behörde das Eingehen der Verpflichtung ordnungsgemäß im Ist gebucht und insoweit trotz der fehlenden VE transparent gemacht hat.

## Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

### Sachliche Bindung der Verwaltung

#### Maßstab und Vorbemerkung

52. Der Grundsatz der sachlichen Bindung ist ein zentraler Haushaltsgrundsatz zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft. Danach dürfen Kostenermächtigungen nur zur Erfüllung des für die jeweilige PG im Haushaltsplan bezeichneten Leistungszwecks in Anspruch genommen werden. Die sachliche Bindung umfasst auch die Bindung an den jeweiligen Kontenbereich (§ 14 Absatz 3 LHO). Auszahlungen für Investitionen und Darlehen dürfen nur zur Erfüllung der für den jeweiligen Aufgabenbereich im Haushaltsplan bezeichneten Investitions- oder Darlehenszwecke geleistet werden (§ 47 Absatz 1 Satz 1 und 2 LHO).
53. Deckungsfähige Ermächtigungen stellen Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Bindung dar. Ermächtigungen sind deckungsfähig, wenn dies im Haushaltsbeschluss übergreifend oder durch haushaltsrechtliche Regelungen im jeweiligen Einzelplan erklärt wird. Sie dürfen, solange sie verfügbar sind, zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO).
54. Kostenermächtigungen in PG ohne Leistungen sind gemäß § 37 Absatz 3 Satz 2 LHO während der Ausführung des Haushaltsplans (per Sollübertragungsbuchung [SUB-Buchung]) auf die sachlich zutreffenden PG mit Leistungen zu übertragen. Von dort dürfen sie nicht im Wege der Deckungsfähigkeit erneut übertragen werden.<sup>2</sup>
55. Die Behörden und Ämter haben im Haushaltsjahr 2019 insgesamt 2.263 konsumtive Deckungsfähigkeiten gebucht.<sup>3</sup> Darunter waren 460 Buchungen mit Kleinbeträgen bis zu 1 Tsd. Euro, das entspricht 20 %.
56. Wie in den Vorjahren<sup>4</sup> hat der Rechnungshof überprüft, inwieweit die 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 von der Bürgerschaft eingeräumte haushaltsrechtliche Befugnis zu verfügen.

Mit Ausnahme der nachfolgend aufgelisteten Einzelfälle lag allen vom Rechnungshof überprüften DEF-Buchungen eine einschlägige haushaltsrechtliche Regelung im Haushaltsbeschluss oder spezifisch im jeweiligen Teilplan zugrunde.

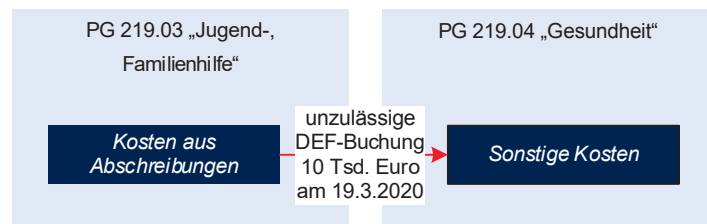
<sup>2</sup> Vgl. Stüber, in: David/Stüber, HV, Art. 66 Rn. 98.

<sup>3</sup> Die Anzahl wurde um 654 vor- oder nachbereitende Buchungen innerhalb einer Kostenermächtigung bereinigt, die bislang ebenfalls mit der Sollveränderungsart DEF gebucht werden.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2019, Tz. 42 ff. und Jahresbericht 2020, Tz. 57 ff.

## Inanspruchnahme nicht deckungsfähiger Ermächtigungen

57. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat im Epl. 1.5 nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* der PG 219.03 „Jugend-, Familienhilfe“ in Höhe von 10 Tsd. Euro in den Kontenbereich *Sonstige Kosten* der PG 219.04 „Gesundheit“ umgebucht.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Für diese DEF-Buchung gab es zwar einen Bedarf, denn ohne diese Buchung hätte es im Kontenbereich *Sonstige Kosten* eine Ermächtigungsüberschreitung in Höhe des umgebuchten Betrags gegeben.<sup>5</sup> Es gab jedoch keine haushaltsrechtliche Grundlage für die Buchung.

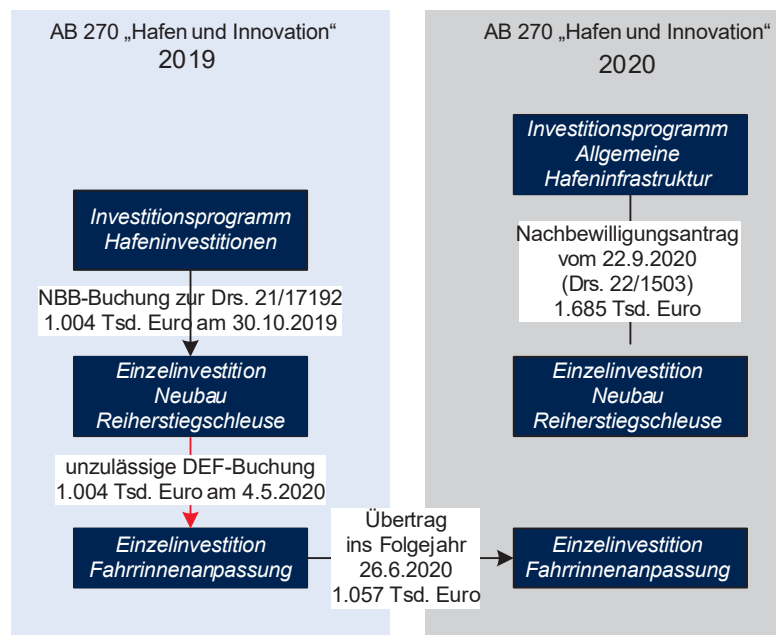
*Nicht deckungsfähige Ermächtigungen umgebucht*

Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat den Mangel eingeräumt und zugesagt, Deckungsfähigkeiten künftig nur mit entsprechender haushaltsrechtlicher Grundlage zu nutzen.

58. Auch die damalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat im AB 270 „Hafen und Innovation“ des Epl. 7 eine Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen, ohne über eine entsprechende haushaltsrechtliche Ausnahmebefugnis der Bürgerschaft zu verfügen. Sie hat Auszahlungsermächtigungen in Höhe von 1 Mio. Euro unzulässig von der *Einzelinvestition Neubau Reiherstiegsschleuse* zugunsten der *Einzelinvestition Fahrrinnenanpassung* umgebucht.

Die Baumaßnahme Reiherstiegsschleuse war ursprünglich im Haushaltsplan 2019/2020 im *Investitionsprogramm Hafeninvestitionen* veranschlagt. Mit der Nachbewilligungsdrucksache 21/17192 (beschlossen am 14. August 2019) wurde im Haushaltsjahr 2019 u. a. diese Baumaßnahme als Einzelinvestition ausgeprägt. Selbst wenn die Baumaßnahme wie ursprünglich geplant im *Investitionsprogramm Hafeninvestitionen* verblieben wäre, hätte keine deckungsfähige Ermächtigung zugunsten der *Einzelinvestition Fahrrinnenanpassung* bestanden (siehe im Folgenden linker Kasten „2019“):

<sup>5</sup> Ein Bedarf im haushaltsrechtlichen Sinne besteht, wenn Ermächtigungsüberschreitungen durch Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsinstrumenten zu vermeiden sind. Die deckungsfähige Ermächtigung wurde also im Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“.



NBB = Nachbewilligung durch die Bürgerschaft

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Hinzu kommt, dass bei der verstärkten *Einzelinvestition Fahrrinnenanpassung* am 26. Juni 2020 „Reste“ in entsprechender Höhe ins Folgejahr übertragen wurden. Es bestand demnach kein zu deckender (Mehr-)Bedarf im Haushaltsjahr 2019. Die Ermächtigungen wurden nicht mit dem Ziel, Mehrauszahlungen in 2019 zu decken, sondern zur „Restebildung“ für Bedarfe in den Folgejahren zugunsten der *Einzelinvestition Fahrrinnenanpassung* umgebucht. Das bedeutet, dass die umgebuchte Ermächtigung nicht im haushaltsrechtlichen Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO im Jahr ihrer Inanspruchnahme „verwendet“ worden ist (Tz. 53). Auch aus diesem Grund hätte sie rückgängig gemacht werden müssen.

Nachdem die Behörde im Mai 2020 (14. Buchungsperiode) im Rahmen der Bewirtschaftung den Ansatz der *Einzelinvestition Neubau Reiherstiegsschleuse* um 1.004 Tsd. Euro in 2019 abgesenkt hat, hat sie nur wenige Zeit später mit der Nachbewilligungsdrucksache 22/1503 vom 22. September 2020 die erneute Verstärkung der Einzelinvestition um 1.685 Tsd. Euro bei der Bürgerschaft beantragt. Neben der fehlenden Deckungsfähigkeit sowie der fehlenden „Verwendung“ der in 2019 umgebuchten Ermächtigungen offenbart der Nachbewilligungsantrag, dass die Ermächtigungen der *Einzelinvestition Neubau Reiherstiegsschleuse* auch nicht im Sinne des § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verfügbar“ waren, da sie in 2020 benötigt wurden.

Die Behörde hat eingeräumt, dass sie versäumt habe, mit der Nachbewilligung in 2019 auch eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen zu beantragen, was nunmehr mit der Nachbewilligungsdrucksache 22/1503 für 2020 umgesetzt worden sei.

59. Auch die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat nicht deckungsfähige Ermächtigungen in Anspruch genommen. Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen des Epl. 3.1 sind innerhalb des AB 241 „Staatliche Schulen“ die Ermächtigungen des Kontenbereichs *Personalkosten* im Umfang von 2 % einseitig deckungsfähig zugunsten der Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*. Die 2 %-Grenze bezieht sich auf den jeweils abgebenden Kontenbereich – also auf die Personalkostenermächtigungen der jeweiligen Produktgruppe des AB 241. Danach hätte die BSB in der PG 241.01 „Unterricht in der Vor- und Grundschule“ höchstens 9,1 Mio. Euro zulasten des Kontenbereichs *Personalkosten* in Anspruch nehmen dürfen,<sup>6</sup> um Bedarfe in den Kontenbereichen *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG des AB 241 zu decken. Tatsächlich hat sie jedoch Ermächtigungen in Höhe von 10,3 Mio. Euro umgebucht – mithin rund 1,2 Mio. Euro zu viel.

BSB und Finanzbehörde vertreten die Ansicht, dass die Formulierung „innerhalb des AB 241“ der haushaltsrechtlichen Regelung so zu interpretieren sei, dass Grundlage der 2 %-Bemessung die *Personalkosten* des gesamten AB, nicht die der einzelnen PG seien.

Eine solche Interpretation ist nach Auffassung des Rechnungshofs unzulässig. Sie verkennt, dass eine regelungsseitig der Höhe nach begrenzte Deckungsfähigkeit haushaltssystematisch nur an die Ermächtigungsebene, d.h. im konsumtiven Bereich nur an die jeweilige Ermächtigung einer Produktgruppe und nicht an die Summe von Ermächtigungen eines Aufgabenbereichs, anknüpfen kann. Zudem ist im Zweifel – zur Wahrung der von der Bürgerschaft beschlossenen sachlichen Bindung – stets eine enge Auslegung einer Ausnahmeregelung geboten.

## Kettenbuchungen

60. Der Rechnungshof hatte in den Vorjahren im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten auch Kettenbuchungen festgestellt und kritisiert.<sup>7</sup> Die Bürgerschaft hatte daraufhin den Senat ersucht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass nicht haushaltskonforme sog. Kettenbuchungen im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeitsbuchungen künftig ausgeschlossen sind.<sup>8</sup>

Die Finanzbehörde ist dem Ersuchen u. a. nachgekommen, indem sie das Bewirtschaftungsrundschreiben 2020 um einen Abschnitt zum Thema Kettenbuchungen ergänzt hat. Darin macht sie gegenüber den Behörden und Ämtern deutlich, dass eine Sollverän-

*Maßnahmen zur Vermeidung von Kettenbuchungen ergriffen*

<sup>6</sup> 2 % von der Summe aus fortg. Plan (441.585.000 Euro) und Ermächtigungsübertrag aus dem Vorjahr (11.904.956 Euro).

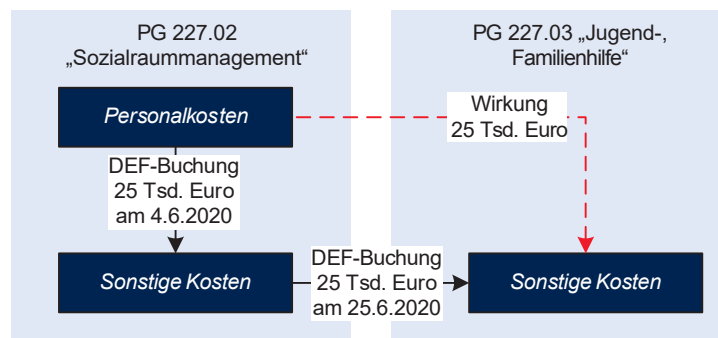
<sup>7</sup> Jahresbericht 2019, Tz. 42 ff. und Jahresbericht 2020, Tz. 57 ff.

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/18533 vom 23. Oktober 2019.

derung immer an Bedingungen gebunden ist, die mit einer weiteren Sollübertragung nicht umgangen werden dürfen.<sup>9</sup>

### Unzulässige Kettenbuchung

Der Rechnungshof hat lediglich im Epl. 1.7 des Bezirksamts Bergedorf eine unzulässige Kettenbuchung festgestellt. Es hat nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Personalkosten* der PG 227.02 „Sozialraummanagement“ in zwei Buchungsschritten (sog. Kettenbuchung) in die PG 227.03 „Jugend-, Familienhilfe“ umgebucht, um dort Mehrkosten im Kontenbereich *Sonstige Kosten* auszugleichen. Eine von der Bürgerschaft eingeräumte Deckungsfähigkeit bestand zwischen diesen Ermächtigungen nicht.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

### Ermächtigungsüberschreitung verdeckt

Ohne diese Kettenbuchungen wäre die Kostenermächtigung *Sonstige Kosten* der PG 227.03 um 25 Tsd. Euro überschritten worden.

61. Das Bezirksamt Bergedorf hat eingeräumt, dass es sich bei der Buchung vom 4. Juni 2020 um eine DEF-Buchung in der falschen PG gehandelt habe. Korrekt wäre es gewesen, die DEF-Buchung rückgängig zu machen und in der PG 227.03 neu zu buchen, anstatt die Ermächtigungen zugunsten des Kontenbereichs *Sonstige Kosten* der PG 227.03 weiterzuleiten. Das Bezirksamt hat angekündigt, künftig so verfahren zu wollen.

### Deckungsfähigkeit bei Produktgruppen ohne Leistungen

62. Produktgruppen ohne Leistungen und demnach auch ohne eigenen Leistungszweck sind als Ausnahme vom Grundsatz, für jede Produktgruppe einen Leistungszweck verbindlich festzulegen, zulässig. Sie sind aber gesondert begründungspflichtig (§ 16 Absatz 1 bzw. 3 LHO). Die Gesetzesbegründung führt aus, dass diese Veranschlagung zulässig ist, wenn für schwer planbare oder nicht vorhersehbare Sachverhalte zentrale Vorsorge getroffen wer-

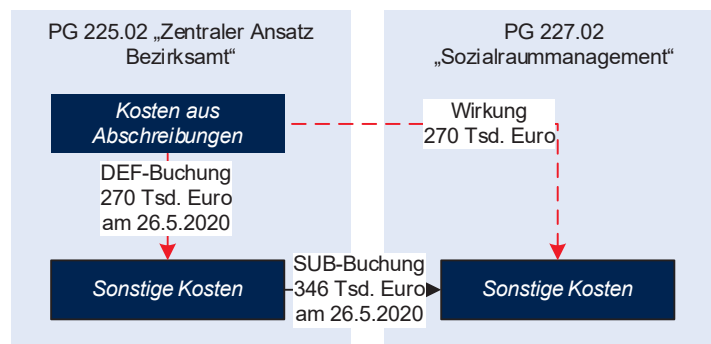
<sup>9</sup> Zu weiteren Maßnahmen der Finanzbehörde siehe Bürgerschaftsdrucksache 22/1609 vom 1. Oktober 2020.



den soll.<sup>10</sup> Die ohne Leistungszweck veranschlagten Mittel haben insofern den Charakter einer Vorsorge für Unvorhersehbares.

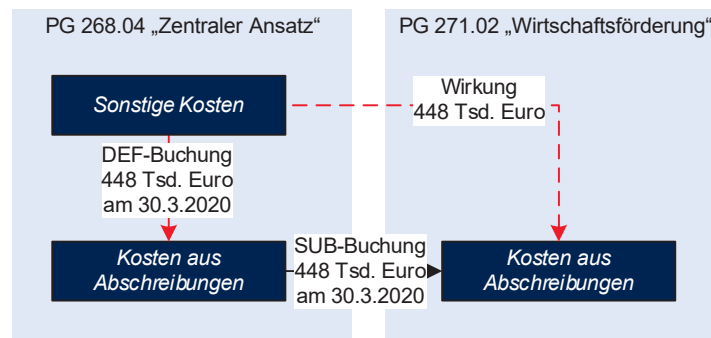
63. In zwei Fällen sind Sollveränderungsbuchungen aus Produktgruppen ohne Leistungszweck heraus vorgenommen worden, die der Rechnungshof kritisch sieht:

Fall 1: Das Bezirksamt Bergedorf hat Ermächtigungen für *Kosten aus Abschreibungen* der PG „Zentraler Ansatz Bezirksamt“, die keinen Leistungszweck hat, in zwei Buchungsschritten zugunsten des Kontenbereichs *Sonstige Kosten* der PG 227.02 umgebucht, um dort Mehrbedarfe auszugleichen.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Fall 2: Dieser Fall betrifft den Epl. 7.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Die jeweils erste Buchung hat die Verwaltung mit Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss 2019/2020 begründet.

64. Nach dieser Regelung sind Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, mit Ausnahme der Ermächtigungen, Personalkosten zu verursachen, jeweils bezogen auf den abgebenden Kontenbereich, innerhalb einer jeden Produktgruppe gegenseitig bis zu

<sup>10</sup> Drucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, S. 83

einer Höhe von zehn vom Hundert, mindestens jedoch 50.000 Euro, deckungsfähig.

Aus der Begründung zu Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss geht hervor, dass die aus der Deckungsfähigkeit folgende Flexibilität dazu diene, den Leistungszweck der jeweiligen Produktgruppe besser zu erreichen und damit zu wirtschaftlicheren Ergebnissen zu kommen. Die Begründung zum Haushaltsbeschluss betont die Bedeutung dieser Bindung an den Leistungszweck zusätzlich, indem sie weiter ausführt, dass die solchermaßen deckungsfähigen Ansätze an den ursprünglichen Leistungszweck gebunden bleiben:<sup>11</sup> Damit bestehe ein sachlicher Zusammenhang.<sup>12</sup>

65. Da die Begründung ausdrücklich darauf abhebt, dass die Regelung die Erreichung des Leistungszwecks unterstützen soll, ergibt sich, dass sie nicht auf Produktgruppen ohne Leistungen zielt. Auch wenn der Wortlaut der Regelung diese Beschränkung nicht enthält, hält es der Rechnungshof nach der Begründung und im Einklang mit dem Grundsatz der sachlichen Spezialität und der Bindung an den Leistungszweck als zentrales Prinzip eines Produkthaushalts<sup>13</sup> für geboten, den Anwendungsbereich auf Produktgruppen mit Leistungen zu beschränken.
66. Die Finanzbehörde hat die Kritik des Rechnungshofs nicht geteilt. Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss gelte auch für Produktgruppen ohne Leistungen. Der Wortlaut der Regelung sehe eine Beschränkung nicht vor. Diese sei inhaltlich nicht gewollt gewesen, um die notwendige Flexibilität auch bei Produktgruppen ohne Leistungen zu erreichen. Sie hat angekündigt, die Begründung zu Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss entsprechend anzupassen.
67. Der Rechnungshof erkennt an, dass diese Auslegung der Regelung vertretbar ist. Allerdings läuft die von der Finanzbehörde angekündigte Anpassung der Begründung zum Haushaltsbeschluss in eine falsche Richtung: Produktgruppen ohne Leistungen sind in einem Produkthaushalt ohnehin eine Ausnahme. Auf diese Ausnahme wird durch eine ausdrückliche Einbeziehung solcher Produktgruppen in übergreifende Deckungsfähigkeitsregeln eine zweite pauschale Ausnahme aufgesattelt. Dadurch wird die Flexibilität in einem Maße gesteigert, die dem Grundsatz der sachlichen Spezialität in einem Produkthaushalt nicht mehr gerecht wird. Voraussetzung für Deckungsfähigkeiten ist ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang (§ 21 Absatz 1 LHO).

<sup>11</sup> Siehe Anlage zur Drucksache 21/14000 „Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Mittelfristiger Finanzplan 2018–2022 und Haushaltsbeschluss-Entwurf 2019/2020 der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 13. Juni 2018, beschlossen am 13. Dezember 2018, S. 14.

<sup>12</sup> Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, können im Haushaltsplan für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig zugunsten anderer Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder dadurch die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gefördert werden (§ 21 Absatz 1 LHO).

<sup>13</sup> Vgl. Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens, Beratende Äußerung des Rechnungshofs, Tz. 29.

## Praxis der Soll-Bewirtschaftung

68. Hinsichtlich einer insgesamt hohen Anzahl an DEF-Buchungen – insbesondere mit Kleinbeträgen – (Tz. 55) hat der Rechnungshof in Zweifel gezogen, dass den Buchungen durchgängig Bedarfsprognosen auf Ermächtigungsebene zugrunde lagen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass einige Behörden und Ämter fälschlicherweise isoliert auf Einzelvorgänge bezogen bereits Bedarfe unterhalb der maßgeblichen Ermächtigungsebene zum Anlass nehmen, um Deckungsfähigkeiten zu buchen. Sie nehmen die Ihnen gegebene Bewirtschaftungsfreiheit und -verantwortung insofern nicht wahr, als sie nicht das eingeräumte Kontenbereichs-Budget, sondern mit Blick auf Einzelvorgänge steuern.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen nur dann ein Bedarf im haushaltsrechtlichen Sinne vorliegt, wenn in entsprechender Höhe auch Mehrkosten auf Ebene der Kontenbereiche (= Budgetebene) zu erwarten sind. Die Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit dient ausschließlich der Vermeidung einer Ermächtigungsüberschreitung im laufenden Haushaltsjahr. Ohne einen prognostizierten Bedarf auf Ermächtigungsebene werden deckungsfähige Ermächtigungen nicht im Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“ und sind insoweit unzulässig.

## Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen

### Überschreitungen vor beschlossenen Nachbewilligungen

69. Wie im Vorjahr<sup>14</sup> hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit die Verwaltung bei Nachbewilligungen nach § 35 Absatz 2 LHO den Grundsatz der Vorherigkeit beachtet hat. Dieser verlangt, dass die Bürgerschaft den Nachbewilligungsantrag des Senats betreffend Kosten- und Auszahlungsermächtigungen beschließt, bevor die Verwaltung
- neue Verpflichtungen für das laufende Haushaltsjahr einget 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).

---

<sup>14</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 55 f.

70. Der Rechnungshof hat einen Fall im Epl. 7 festgestellt, in dem die Behörde erst für Kostendeckung durch die Bürgerschaft gesorgt hat, nachdem eine Ermächtigungsüberschreitung vorlag.

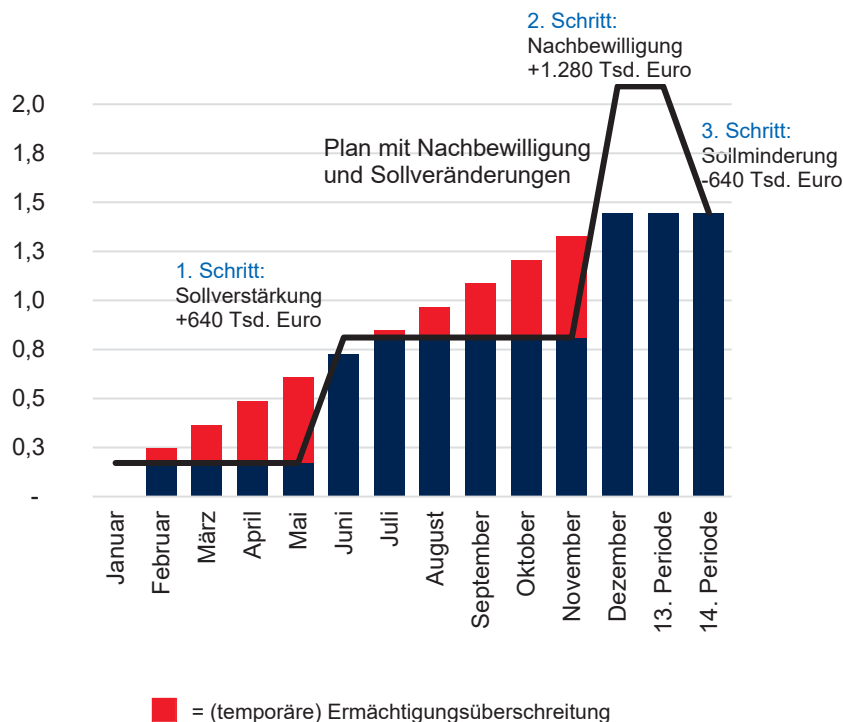
*Grundsatz der Vorherigkeit missachtet*

Wie nachfolgendes Diagramm verdeutlicht, lag – abgesehen vom Januar, Juni und Dezember 2019 – durchgängig eine Unterdeckung im Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* in der PG 270.03 „Wirtschafts- und Mittelstandspolitik“ vor:

### Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zur Ermächtigung

Einzelplan 7, PG 270.03 „Wirtschafts- und Mittelstandspolitik“

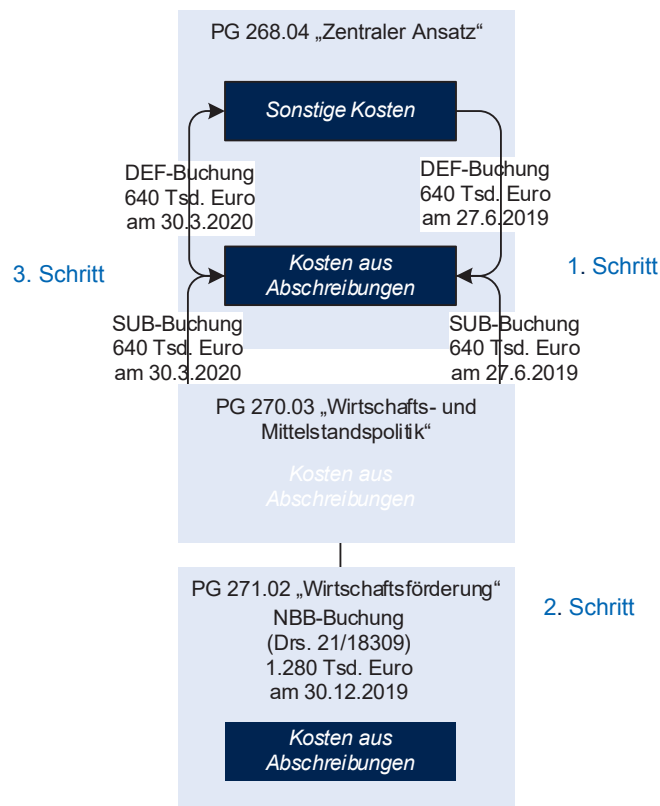
*Kosten aus Abschreibungen* in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Am 27. Juni 2019 ist der Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* mit Ermächtigungen aus der PG 268.04 „Zentraler Ansatz“ in zwei Buchungsschritten um 640 Tsd. Euro verstärkt worden (siehe auch nachfolgende Grafik zu den Plan- und Sollveränderungsbuchungen). Die erste der beiden Buchungen, eine DEF-Buchung, wurde mit Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss 2019/2020 begründet (vgl. Tz. 62 ff.). Die Überschreitung im November wurde erst mit der Nachbewilligungsdrucksache 21/18309 vom 10. September 2019 (beschlossen am 18. Dezember 2019) ausgeglichen. Die Nachbewilligung wurde mit der behördeninternen Umorganisation des Bereichs „Finanzierungshilfen“ von der PG 271.02 in die PG 270.03 begründet. Die *Kosten aus Abschreibungen* seien anders als die übrigen Kosten zum Zeitpunkt der Planaufstellung in 2018 noch in der PG 271.02 geplant worden, da die Anlagen in der Anlagenbuchhaltung zu diesem Zeitpunkt noch in dieser PG enthalten waren.

Die Sollverstärkung aus dem Juni 2019 wurde am 30. März 2020 korrigiert.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

71. Die Umorganisation der BWVI wurde überwiegend bereits im Rahmen der Planaufstellung 2019/2020 umgesetzt. Der Verlauf der Ist-Kosten offenbart, dass bereits seit Jahresbeginn gleichbleibend Abschreibungskosten verursacht worden sind. Dennoch hat die BWVI den Nachbewilligungsantrag erst im September 2019 gestellt. 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. 69).
72. Der Rechnungshof hat den dargestellten Sachverhalt als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit beanstandet.

## Weitere unterjährige Überschreitungen

73. Darüber hinaus hat der Rechnungshof – wie im Vorjahr<sup>15</sup> – eine Vielzahl weiterer unterjähriger Überschreitungen im konsumtiven Bereich festgestellt. Diese liegen vor, wenn unterjährig Kosten ver-

*Erneut eine Vielzahl unterjähriger Ermächtigungsüberschreitungen*

<sup>15</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 53.

ursacht werden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine ausreichende Ermächtigung im betreffenden Kontenbereich vorhanden ist. Bei 132 Kostenermächtigungen haben die Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen in mindestens einer Buchungsperiode von wenigstens 0,5 Mio. Euro zugelassen. Quantitativ bedeutsame temporäre Überschreitungen lagen damit wie im Vorjahr in rund jedem zehnten Kontenbereich vor. Die temporären Überschreitungen konnten zwar im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung durch Deckungsfähigkeiten, Sollüberträge oder Mehrerlöse nachträglich – zum überwiegenden Teil erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten – ausgeglichen werden. Gleichwohl steht diese Praxis nicht in Einklang mit den geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen (siehe Tz. 42). Sie birgt das Risiko, dass unterjährige Überschreitungen am Ende nicht mehr mit den vorhandenen Bewirtschaftungsinstrumenten ausgeglichen werden können und folglich (unzulässige) Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssen (siehe Tz. 44 ff.).

74. Der Rechnungshof hält es weiterhin für geboten, unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden, indem die Behörden und Ämter vorab für hinreichende Deckung sorgen. Er wird auch zukünftig im Blick behalten, ob sich diesbezüglich eine Änderung der gegenwärtigen Praxis einstellt.

# Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen ins Folgejahr

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Mehr als 3 Mrd. Euro Kosten- und Auszahlungsermächtigungen wurden 2019 nicht verbraucht, sondern als „Reste“ ins Haushaltsjahr 2020 übertragen.**

**Die Behörden und Ämter haben in Einzelfällen mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen als rechnerisch vorhanden waren. Außerdem haben sie Übertragungen vorgenommen, die ihnen die Bürgerschaft nicht eingeräumt hatte.**

75. Die Übertragung nicht verbrauchter Ermächtigungen („Reste“) ins Folgejahr stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung dar (siehe § 47 Absatz 2 LHO). 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 (vgl. § 47 Absatz 1 LHO). Soweit sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die zeitnahe parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan.

Als Ausnahme lässt die LHO die Übertragbarkeit von Ermächtigungen zu, um der Verwaltung eine höhere Flexibilität zu ermöglichen und unwirtschaftliches Verhalten („Dezemberfieber“) zu vermeiden. So können nach § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO Ermächtigungen, soweit sie übertragbar und nicht in Anspruch genommen worden sind, mit Einwilligung der Finanzbehörde bis zum zweitnächsten Haushaltsjahr übertragen werden. Die Übertragung von Ermächtigungen steht damit im Ermessen der Finanzbehörde. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat sie zu prüfen, ob ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen, und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>1</sup> Aufgrund der mit dem Übertrag von Ermächtigungen einhergehenden Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der zeitlichen Bindung ist grundsätzlich eine restriktive Handhabung geboten.

<sup>1</sup> Nr. 3.2 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO.

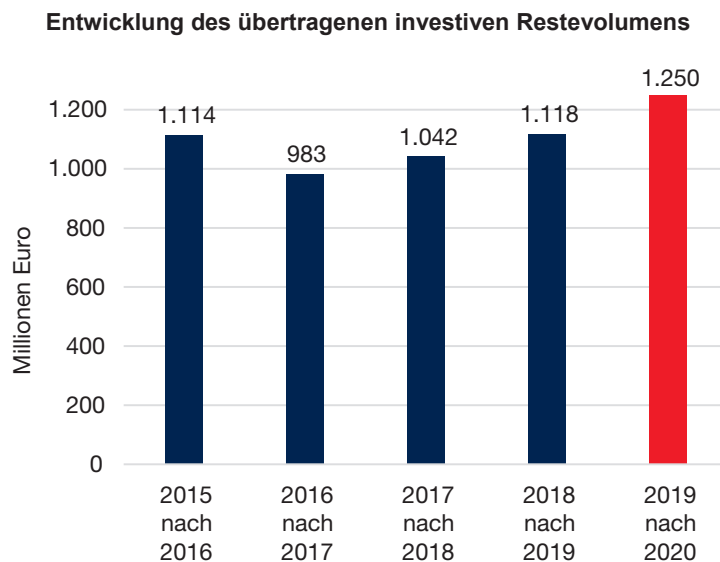
## Entwicklung der nicht verbrauchten Ermächtigungen

### Nicht verbrauchte Auszahlungsermächtigungen für Investitionen

76. *Investive Reste übersteigen das geplante Haushaltsvolumen 2019* Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen zu leisten, sind nach § 20 Satz 1 LHO stets übertragbar. Die Finanzbehörde hat eingewilligt, nicht verbrauchte Auszahlungsermächtigungen in Höhe von 1,25 Mrd. Euro nach 2020 zu übertragen. Von den rechnerisch vorhandenen Resten sind damit 98 % auch tatsächlich nach 2020 übertragen worden. Der investive „Resteberg“ übersteigt deutlich das geplante Investitionsbudget eines kompletten Haushaltsjahres; er entspricht 114 % des gesamten Ermächtigungsvolumens 2019 (2015: 170 %, 2016: 112 %, 2017: 97 %, 2018: 97 %).

Lediglich 16 % der investiven Reste entfallen auf von der Bürgerschaft konkret ermächtigte Einzelmaßnahmen, während 1 Mrd. Euro der übertragenen, nicht verbrauchten Ermächtigungen in sog. Investitionsprogrammen und Sonstigen Investitionen entstanden sind. Dies ist insoweit bemerkenswert, als die gebündelte Veranschlagung von Maßnahmen in Investitionsprogrammen oder als Sonstige Investitionen der Verwaltung schon von vornherein eine hohe Flexibilität in der Prioritätensetzung und Umsetzung von Maßnahmen ermöglicht.

77. Der „Resteberg“ hat sich in absoluten Zahlen in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten



Die investiven Reste verteilen sich insbesondere auf folgende Einzelpläne:

Einzelpläne	Ermächtigungsübertrag von ... nach ...			
	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020 <sup>2</sup>
	in Mio. Euro			
9.2 AF	333	367	339	440
7.0 BWVI	201	222	294	271
3.2 BWFG	103	79	82	79
5.0 BGV	17	36	33	67
6.2 BUE	36	34	41	45
6.1 BSW	18	31	36	41
1.6 BA Wandsbek	27	31	33	34
1.3 BA Altona	19	19	25	32
3.3 BKM	49	42	45	31
1.7 BA Bergedorf	10	22	27	29
1.5 BA Nord	21	20	23	29

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Die höchsten absoluten Steigerungen gegenüber dem Vorjahr sind in den Epl. 5 (+34 Mio. Euro) und 9.2 (+101 Mio. Euro) zu verzeichnen. Im Epl. 3.3 sind die übertragenen Reste im Vergleich zum Vorjahr um 14 Mio. Euro gesunken.

## Nicht verbrauchte Kostenermächtigungen

78. Die Bürgerschaft kann die Übertragbarkeit von Kostenermächtigungen im Haushaltsbeschluss oder in den Haushaltsrechtlichen Regelungen des jeweiligen Einzelplans zulassen. Im Haushaltsplan 2019/2020 wurden rund zwei Drittel aller beplanten Kostenermächtigungen für übertragbar erklärt. Bei den nicht für übertragbar erklärten Kostenermächtigungen handelt es sich in rund drei Viertel der Fälle um Kosten aus Abschreibungen.

In Zahlen ausgedrückt: Die Bürgerschaft hat die Übertragbarkeit von Kostenermächtigungen mit einem Gesamtvolumen von 12,5 Mrd. Euro zugelassen – dies entspricht 78 % des gesamten ursprünglichen geplanten Haushaltsvolumens.

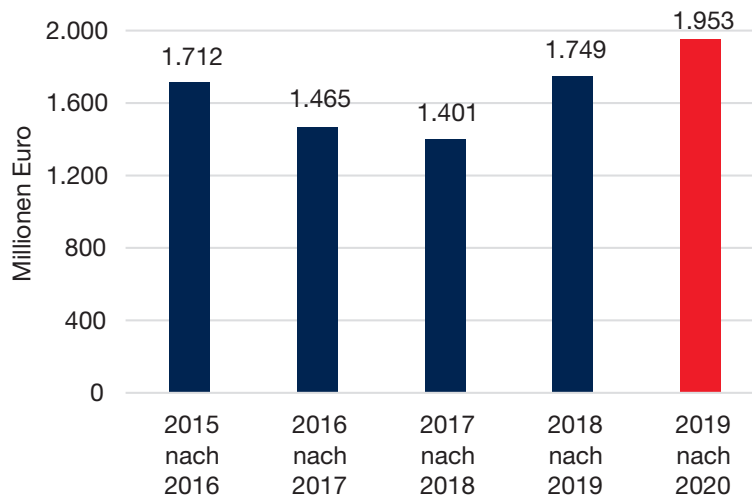
<sup>2</sup> Die farblichen Hervorhebungen verdeutlichen die mehrjährige Resteentwicklung in absoluten Zahlen: Rot bedeutet „Zuwachs“, gelb „Konstanz“, grün: „Rückgang“.

Es gab keine Beschränkungen der Höhe nach, d.h., es wurde stets die gesamte Kostenermächtigung eines Kontenbereichs für übertragbar erklärt.

79. *Konsumtives Restevolumen beträgt 2 Mrd. Euro*

Im Rahmen des Resteverfahrens hat die Finanzbehörde eingewilligt, Kostenermächtigungen in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro nach 2020 zu übertragen. Damit wurden 96 % der vorhandenen rechnerischen Reste im konsumtiven Bereich auch tatsächlich übertragen. Der „Resteberg“ hat sich in absoluten Zahlen in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

#### Entwicklung des übertragenen konsumtiven Restevolumens



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

80. Insgesamt betragen die übertragenen Reste 12 % des gesamten fortgeschriebenen Planansatzes 2019 (2015: 13 %, 2016: 11 %, 2017: 9 %, 2018: 11 %). Sie stellen insoweit ein erhebliches Ermächtigungsvolumen neben dem von der Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsplan dar. Die Reste entfallen vor allem auf folgende Einzelpläne:

Einzelpläne	Ermächtigungsübertrag von ... nach ...			
	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020
	in Mio. Euro			
9.2 AF	571	672	954	1.193
7.0 BWVI	264	150	162	169
6.1 BSW	69	73	78	120
3.1 BSB <sup>3</sup>	105	87	115	95
9.1 FB	93	70	60	62
3.2 BWFG	55	32	41	49
6.2 BUE	59	59	52	42

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Die größten absoluten Steigerungen gegenüber dem Vorjahr sind in den Epl. 6.1 (+42 Mio. Euro) und Epl. 9.2 (+239 Mio. Euro) zu verzeichnen. Im Epl. 6.2 sind die Reste gesunken (-10 Mio. Euro).

81. Die Reste sind insbesondere bei den Kontenbereichen *Globale Mehrkosten*, *Sonstige Kosten* und *Personalkosten* gestiegen:

nach Kontenbereichen	Ermächtigungsübertrag von ... nach ...			
	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020
	in Mio. Euro			
<i>Kosten aus Abschreibungen</i>	0	6	2	4
<i>Kosten des Finanzergebnisses</i>	38	14	17	34
<i>Personalkosten</i>	337	307	330	356
<i>Sonstige Kosten</i>	104	134	403	434
<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	379	305	252	293
<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	419	355	378	325
<i>Globale Mehrkosten</i>	189	281	366	507

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

<sup>3</sup> So sind die Reste der PG 241.02 „Sonderpädagogische Unterstützung und Beratung“ des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* seit 2016 stetig angestiegen. 2016 wurden 2 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen, 2019 steigerte sich der Betrag bereits auf 12,8 Mio. Euro. Der Rechnungshof hatte die BSB bereits 2017 aufgefordert, die jährliche Höhe der Schulbudgets sowie dementsprechend die Veranschlagung im Haushaltsplan zu überprüfen (Jahresbericht 2017, Tzn. 115 bis 118).

Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass hohe Ermächtigungsüberträge ein Liquiditätsrisiko für den Haushalt darstellen, weil sie das Gesamtermächtigungsvermögen des Folgejahres vergrößern.<sup>4</sup>

82. Im Rahmen der doppischen Haushaltsführung wird im konsumtiven Bereich nicht zahlungs-, sondern kostenorientiert ermächtigt. Deshalb ist in Hinblick auf die konsumtiven Reste zu berücksichtigen, dass diese bereits durch Kosten aus Rückstellungszuführungen gemindert sind.

Rückstellungen werden gebildet für bereits verursachte Kosten, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Auszahlungen führen. Die Bildung von Rückstellungen führt daher zur Inanspruchnahme von Kostenermächtigungen mit der Folge, dass insoweit kein rechnerischer Rest entsteht, der im Folgejahr benötigt wird. In den Folgejahren sind allerdings noch liquide Mittel erforderlich, wenn die Rückstellungen zahlungswirksam „verbraucht“ werden. Im Haushaltsjahr 2019 wurden Zuführungen zu Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und zu den sonstigen Rückstellungen in Höhe 665 Mio. Euro gebucht.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese erheblichen Rückstellungszuführungen das mit dem „Resteberg“ verbundene Liquiditätsrisiko noch erhöhen.<sup>5</sup>

## Ordnungsmäßigkeit des Übertrags nicht verbrauchter Ermächtigungen

### Übertrag bereits in Anspruch genommener Ermächtigungen

83. Ermächtigungen dürfen nach § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO nur übertragen werden, wenn sie nicht bereits in Anspruch genommen worden sind.
84. Der Rechnungshof hat Fälle festgestellt, in denen mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden, als rechnerisch (Soll-Ist-Abweichungen) zur Verfügung standen:

*Fehler beim Übertrag ins Folgejahr*

<sup>4</sup> Jahresbericht 2018, Tz. 32 ff.

<sup>5</sup> Dies gilt auch angesichts des im Haushaltsjahr 2019 erzielten Jahresüberschusses von 52 Mio. Euro (siehe Geschäftsbericht 2019, S. 157, Position 20 der Gesamtergebnisrechnung). Denn die bilanzielle Deckung der Rückstellungszuführungen stellt nicht sicher, dass bei Fälligkeit der Rückstellungen auch liquide Mittel zur Verfügung stehen.

Fall Nr.	Ermächtigung	nicht verbrauchte Ermächtigung (rechnerischer Rest)	ins Folgejahr übertragene Er- mächtigungen	zu viel über- übertragene Ermächti- gungen (Differenz)
		in Euro		
1	Epl. 7, AB 270 <i>Auszahlungen für Einzelinvestition GI St. Pauli Elbtunnel 3.-5. BA</i>	2.804.121	5.512.584	2.708.463
2	Epl. 3.3, PG 251.04 Staatsarchiv <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	2.732.534	3.372.970	640.436
3	Epl. 9.2 AB 283 <i>Auszahlungen für Investitionsprogramm Zentrale Verstärkung Investition</i>	55.737.645	55.757.000	19.355

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Im 1. Fall im AB 270 handelt es sich um einen doppelt vorgenommenen Ermächtigungsübertrag im Zusammenhang mit dem St. Pauli Elbtunnel. Aus den Erläuterungen der Haushaltsrechnung geht hervor, dass neben den Ermächtigungsüberträgen in Höhe von 2.804.121 Euro fälschlicherweise auch die Ermächtigungsüberträge der *Einzelinvestition „GI St. Pauli Elbtunnel, Weströhre“* bei dieser Investition gebucht worden seien und dass dieser Betrag für 2020 für die Bewirtschaftung gesperrt werden solle, damit aus dem Fehler keine Inanspruchnahme resultieren kann.

Im 2. Fall sei bei der Buchung der Ermächtigungsüberträge versehentlich eine falsche Plankostenart und damit verbunden ein falscher Kontenbereich gewählt worden. In der Folge wurden im Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* zu viel und im Kontenbereich *Personalkosten* spiegelbildlich zu wenig Ermächtigungen übertragen. Dies sei erst nach Buchungsschluss erkannt worden. Im Haushaltsjahr 2020 solle der Fehler buchungstechnisch korrigiert werden.

Auch im 3. Fall handelt es sich um einen Erfassungsfehler. Die zu viel übertragenen Ermächtigungen sollen ebenfalls für das Haushaltsjahr 2020 gesperrt werden, sodass diese nicht zur Verfügung stehen.

85. Der Rechnungshof hat die Mängel im Zusammenhang mit dem Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen als Verstoß gegen § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO beanstandet und gegenüber den Behörden die Erwartung geäußert, dass – wie zugesagt – in Höhe der zu viel übertragenen Ermächtigungen entsprechende Sperrungen bzw. Korrekturen vorgenommen werden.

Er hat der Finanzbehörde empfohlen zu prüfen, inwieweit derartige Fehler, die eine Erhöhung des Gesamtermächtigungsvolumens bewirken können, durch organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen werden können.

## Übertrag nicht übertragbarer Ermächtigungen

86. Bei Kostenermächtigungen, die im Haushaltsplan nicht für übertragbar erklärt wurden, darf abweichend von § 47 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 20 LHO die Finanzbehörde in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, zulassen, soweit die Kosten für bereits bewilligte Maßnahmen erst im folgenden Haushaltsjahr entstehen (§ 47 Absatz 2 Satz 6 LHO).

Die Regelung legitimiert die Verwaltung, Kostenermächtigungen ins folgende Haushaltsjahr zu übertragen, für die die Bürgerschaft keine Übertragbarkeit zugelassen hat. Es handelt sich also um eine Durchbrechung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft. Dementsprechend ist die Befugnis für die Finanzbehörde auf „besonders begründete Einzelfälle“ und auf das „folgende Haushaltsjahr“ beschränkt.<sup>6</sup> Daraus ist zu schließen, dass eine enge Auslegung der Ausnahmeregelung geboten und zum Beispiel vorrangig zu prüfen ist, ob eine solche Durchbrechung vermieden werden kann, indem die benötigte haushaltsrechtliche Regelung zur Übertragbarkeit rechtzeitig im Wege einer Nachbewilligung nach § 35 LHO beantragt wird.

Die Finanzbehörde hat zum Übertrag von nicht übertragbaren Ermächtigungen bislang keine Konkretisierungen in den VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO oder in ihren Rundschreiben vorgenommen.

87. Der Rechnungshof hat elf Fälle mit einem Gesamtvolumen von 12,8 Mio. Euro identifiziert, in denen nicht für übertragbar erklärte Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen worden sind:

---

<sup>6</sup> Vgl. Dittrich, BHO, § 45 Nr. 8.

Fall Nr.	Einzelplan, Produktgruppe, nicht ins Folgejahr übertragbare Kostenermächtigung	Ermächtigungsübertrag in Tsd. Euro
1.1 Senat und Personalamt		
1	PG 204.02 „ZPD“ <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	539
2	PG 204.03 „ZAF/AMD“ <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	97
3	PG 204.04 „Zentrale Programme“ <i>Sonstige Kosten</i>	131
1.3 BA Altona		
4	PG 209.02 „Zentraler Ansatz Bezirksamt“ <i>Sonstige Kosten</i>	48
1.5 BA Hamburg-Nord		
5	PG 218.01 „Einwohner-/Personenstandswesen“ <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	25
3.2 BWFG		
6	PG 246.04 „Zentraler Ansatz“ <i>Globale Mehrkosten</i>	1.350
7	PG 247.07 „UKE“ (Zuwendung) <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	1.350
8	PG 247.90 „Hochschulübergreifende Angelegenheiten“ <i>Globale Mehrkosten</i>	1.733
7.0 BWVI		
9	PG 269.04 „Zentrales Programm Verkehr und Straßenwesen“ <i>Globale Mehrkosten</i>	2.395
10	PG 270.05 „Hafen“ <i>Kosten aus Abschreibungen</i>	4.300
11	PG 271.05 „Zentrale Programme“ <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	836

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

88. In fünf Fällen (Fälle 1 bis 4, 11) war nicht dokumentiert, dass die rechtliche Ausgangslage „nicht vorhandener Übertragbarkeitsvermerk“ von den handelnden Behörden und Ämtern erkannt worden ist. In den übrigen Fällen wurde die Ausgangslage spätestens durch die Finanzbehörde im Resteverfahren erkannt.

In keinem Fall wurde in der Begründung dargelegt, aus welchen Gründen eine Anpassung der haushaltsrechtlichen Regelungen zur Übertragbarkeit im Wege einer Nachbewilligung nicht möglich war.

Darüber hinaus war lediglich im Fall Nr. 10 in der Haushaltsrechnung 2019 dokumentiert, dass die Finanzbehörde der Übertragung „im Ausnahmefall zugestimmt“ hat.

89. Die Auswertung des Rechnungshofs zeigt, dass Ausnahmefälle nach § 47 Absatz 2 Satz 6 LHO – trotz zahlreicher von der Bürgerschaft eingeräumter Übertragbarkeiten (Tz. 78) – durchaus eine Relevanz in der hamburgischen Haushaltspraxis haben. Umso wichtiger ist es, dass sich das Ausnahmeverfahren vom „normalen“ Resteverfahren abhebt.

### Mindestanforderungen für Ausnahmeverfahren

Bei Durchführung von Verfahren nach § 47 Absatz 2 Satz 6 LHO hält es der Rechnungshof für geboten, folgende Mindestanforderungen sicherzustellen:

- Es muss aus den Unterlagen zweifelsfrei hervorgehen, dass eine Zulassung nach § 47 Absatz 2 Satz 6 LHO beantragt und somit die rechtliche Ausgangslage erkannt wird. Dies ist nicht durchgängig geschehen.
- Es ist rechtzeitig zu prüfen, ob eine Anpassung der haushaltsrechtlichen Regelungen zur Übertragbarkeit im Wege einer Nachbewilligung der Bürgerschaft beantragt werden kann. Im Ausnahmeantrag ist zu begründen, aus welchen Gründen dies nicht möglich gewesen ist. Auch dies ist nicht geschehen.
- Außerdem ist zu begründen, in welcher Höhe eine Übertragbarkeit benötigt wird, um über- oder außerplanmäßige Kosten im nächsten Haushaltsjahr zu vermeiden.

Schließlich sollten alle Ermächtigungsüberträge ohne Übertragbarkeit im SAP/BI-System sowie in der Haushaltsrechnung erkennbar sein und aus den Erläuterungen der Haushaltsrechnung die „besondere Begründung im Einzelfall“ hervorgehen, damit

- ohne zusätzlichen Aufwand erkennbar ist, ob im Bedarfsfall ein Ausnahmeantrag nach § 47 Absatz 2 Satz 6 LHO an die Finanzbehörde zu richten ist sowie
- gegenüber der Bürgerschaft transparent wird, wo, in welcher Höhe und aus welchen Gründen die Verwaltung das Budgetbewilligungsrecht (zulässig) durchbrochen hat.

90. Der Rechnungshof hält es für geboten, die vorgenannten Mindestanforderungen in Verwaltungsvorschriften zu überführen.

## Umgehen einer nicht eingeräumten Übertragbarkeit

91. Der Rechnungshof hat – wie bereits im Vorjahr<sup>7</sup> – überprüft, inwieweit die Behörden und Ämter von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeiten mithilfe von Deckungsfähigkeits- (DEF-) oder Sollübertragungs- (SUB-) Buchungen umgangen haben.
92. Die Sollveränderungsbuchung einer nicht durch die Bürgerschaft für übertragbar erklärten Ermächtigung zugunsten einer übertragbaren Ermächtigung mit der Folge, dass bei der übertragbaren Ermächtigung anschließend ein „Rest“ gebildet und ins Folgejahr übertragen wird, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Mehrere haushaltsrechtliche Regelungen dürfen nicht miteinander verkettet werden. Andernfalls würde von der Verwaltung eine von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeit geschaffen.

<sup>7</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 63 ff.

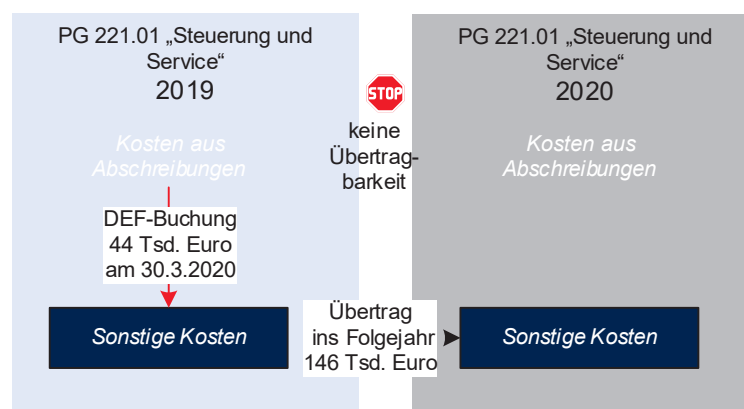


93. Bei einer Übertragung auf das Folgejahr wird eine im Wege der Deckungsfähigkeit im selben Haushaltsjahr übertragene Ermächtigung (DEF-Buchung) nicht in Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“ (siehe Tz. 53).

Auch in den Fällen des § 37 Absatz 3 Satz 2 LHO darf eine fehlende Übertragbarkeit nicht dadurch umgangen werden, dass Ermächtigungen per SUB-Buchung auf einen übertragbaren Kontenbereich übertragen werden. In diesen Fällen fehlt es schon an der Übertragung auf einen sachlich zutreffenden Kontenbereich.<sup>8</sup>

94. Der Rechnungshof hat im Epl. 1.6 des Bezirksamts Wandsbek folgenden Fall festgestellt:

*Von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeit umgangen*

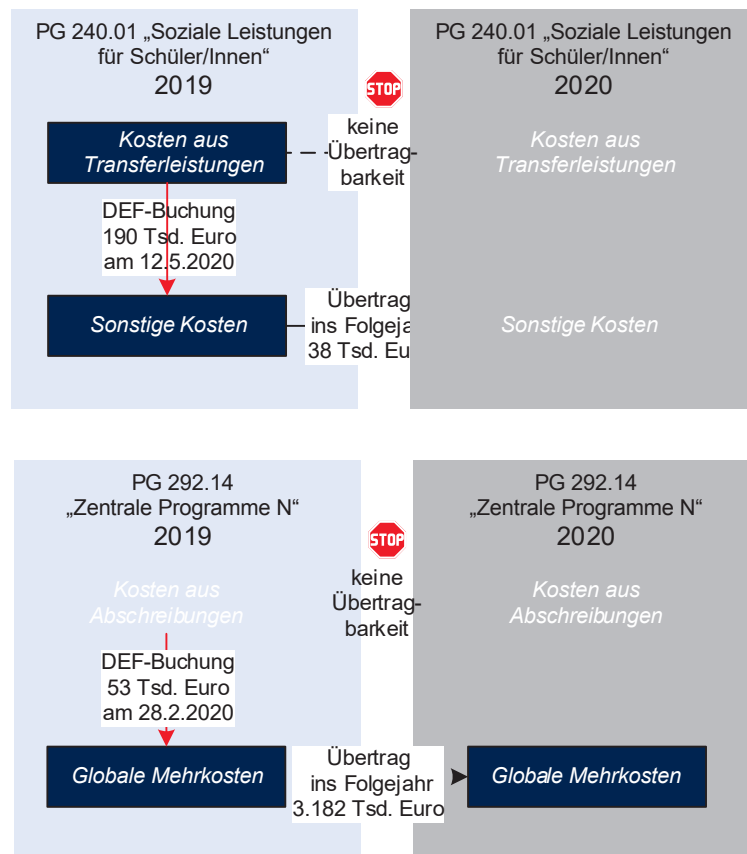


Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Per DEF-Buchung hat es am 30. März 2020 – also weit nach Ende des betreffenden Haushaltsjahres 2019 – vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* Ermächtigungen in Höhe von 44 Tsd. Euro innerhalb der PG 221.01 „Steuerung und Service“ zugunsten des Kontenbereichs *Sonstige Kosten* umgebucht. Der Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* mit seinen nicht übertragbaren Ermächtigungen wurde dabei betragsmäßig „leergeräumt“. Beim verstärkten Kontenbereich wurden im Anschluss nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 146 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen – mithin 44 Tsd. Euro zu viel.

95. Vergleichbare Fälle gab es im Epl. 3.1 der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) sowie im Epl. 6.2 der damaligen Behörde für Umwelt und Energie (BUE).

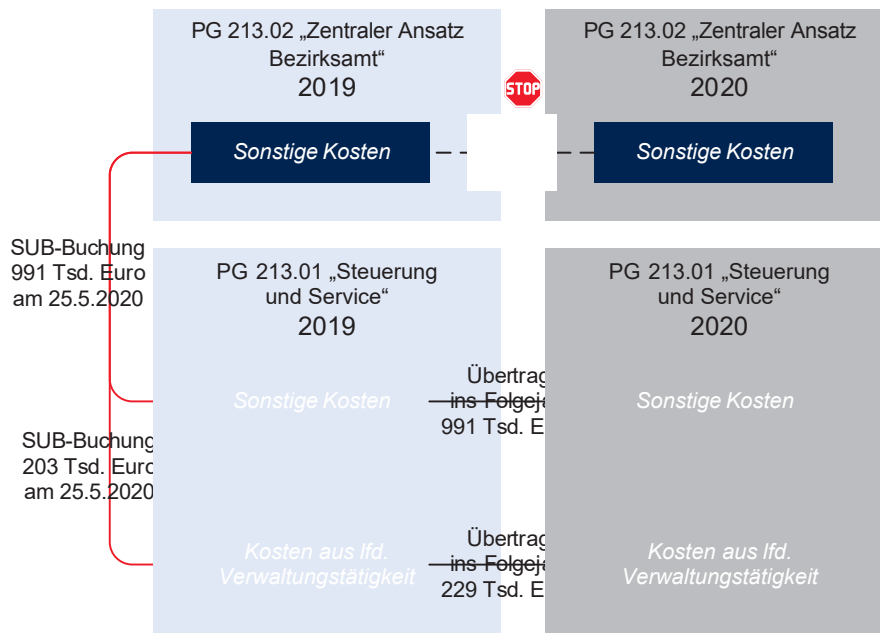
<sup>8</sup> Vgl. Stüber, in: David/Stüber, HV, Art. 66 Rn. 98.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

In beiden Fällen wurden Kontenbereiche mit nicht übertragbaren Ermächtigungen per DEF-Buchung im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten „leergeräumt“. In der PG 240.01 „Soziale Leistungen für Schüler/Innen“ hat die BSB unzulässig „Reste“ in Höhe von 38 Tsd. Euro im Kontenbereich *Sonstige Kosten* gebildet, die ins Folgejahr übertragen wurden. In der PG 292.14 „Zentrale Programme N“ der BUE waren es Ermächtigungen im Kontenbereich *Globale Mehrkosten* in Höhe von 53 Tsd. Euro, die nicht ins Folgejahr hätten übertragen werden dürfen.

96. Auch im Epl. 1.4 des Bezirksamts Eimsbüttel hat es einen vergleichbaren Fall gegeben. Hier wurde der Kontenbereich *Sonstige Kosten* der PG 213.02 „Zentraler Ansatz Bezirksamt“ mit seinen nicht für übertragbar erklärten Ermächtigungen per SUB-Buchungen „leergeräumt“.



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten

Verstärkt wurden die Kontenbereiche *Sonstige Kosten* (+991 Tsd. Euro) und *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* (+203 Tsd. Euro) der PG 213.01 „Steuerung und Service“, ohne an dieser Stelle Mehrkosten auf Ermächtigungsebene in 2019 zu decken, sodass in entsprechender Höhe – in Summe 1.220 Tsd. Euro – zu viele Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen worden sind.

97. Der Rechnungshof hat das Umgehen von Schranken für Übertragbarkeiten im Haushaltsjahr 2019 als Verstöße gegen § 48 Absatz 1 LHO bzw. § 37 Absatz 3 Satz 2 LHO beanstandet.

Er hat die Behörden und Ämter aufgefordert, die zu Unrecht in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Ermächtigungen nicht zu verbrauchen.

# Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung II

Finanzbehörde

**Die Erfassung von Geschäftsvorfällen in der Buchhaltung hat sich an den tatsächlichen Verhältnissen und nicht an den Haushaltsplanansätzen zu orientieren. Der Jahresabschluss bildet ab, was ist, und nicht, was nach dem Haushaltsplan hätte sein sollen.**

**Nur bei richtiger Abbildung aller Geschäftsvorfälle des Haushaltsjahres kann der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zum Stichtag zeigen.**

98. Zum Verhältnis der Buchungen für die Rechnungslegung und dem Haushaltsplan hatte der Rechnungshof bereits in seinem vorangegangenen Jahresbericht festgestellt:<sup>1</sup>
- Der Haushaltsplan legt das Gewollte fest, während der Jahresabschluss die tatsächlichen Verhältnisse zum Stichtag abbildet (§ 4 Absatz 1 LHO in Verbindung mit § 264 Absatz 2 Satz 1 HGB).
  - Reichen Ansätze im Haushaltsplan nicht aus, darf dennoch nicht auf eine richtige Erfassung aller Geschäftsvorfälle des Haushaltsjahres verzichtet werden.

Buchungen für die Rechnungslegung dürfen sich nicht am Haushaltsplan orientieren.

Die Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses auf den 31. Dezember 2019 hat erneut gezeigt, dass gleichwohl in vielen Fällen der Haushaltsplan die Erfassung in der Buchhaltung und den Ausweis im Jahresabschluss bestimmt hat:

## Fehlende Abschreibungen aufgrund unterlassener Umbuchungen

- Fehlende Abschreibungen*
99. Seinen Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluss 2019 hat der Rechnungshof erneut u. a. wegen fehlender Abschreibungen im Anlagevermögen eingeschränkt:
- Ursächlich hierfür sind unterlassene Umbuchungen aus den Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermö-

<sup>1</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 112 ff.

gensgegenstände“ und „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ gewesen. Nach wie vor hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) Bauten auch nach Fertigstellung noch unter den „... Anlagen im Bau“ bilanziert.<sup>2</sup>

- Ebenso wird eine Vielzahl an geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen noch nicht unter den „Rechten aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ bilanziert, obwohl der Zuwendungsempfänger bereits zur Gegenleistung verpflichtet war.

100. Im Einzelnen zeigt die folgende Übersicht fertiggestellte Bauwerke, die zum Stichtag 31. Dezember 2019 noch im Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ ausgewiesen wurden:

---

<sup>2</sup> Wiedergabe des eingeschränkten Bestätigungsvermerks des Rechnungshofs im Jahresbericht 2020, Tz. 11, S. 17.

## In den Anlagen im Bau enthaltene fertiggestellte Bauten

Epl.	PG	„Anlage im Bau“	Buchwert	„Rest“
			per 31.12.2019	lt. Haushaltsrechnung 2019
			in Euro	
7	270.05	<b>Neubau Rethebrücke</b>	62.911.409	4.299.958
1.2	207.03	Haus der Jugend Rothenburgsort	1.720.243	0
1.2	208.03	Grundinstandsetzung (GI) Wasserlichtorgel Planten un Blumen	2.375.000	0
1.3	211.02	Sportplatz Baurstraße	8.880.818	
1.3	211.02	Bürgerhaus Bornheide - Außenanlage	1.200.664	192.561
1.3	211.02	Sportplatz Marschweg	3.091.642	
1.3	212.03	Park Mitte Altona	2.502.005	1.034.045
1.5	220.03	Umgestaltung Busanlage Barmbek	4.261.604	
1.5	220.03	Friedrichsberger Str., Barmbek-Süd	5.694.912	0
1.5	220.03	Veloroute Pergolenviertel	2.661.898	
1.6	223.03	Sanierung Campus Steilshoop	7.959.923	22.153
1.7	227.02	Sportplatz Mittlerer Landweg - Neubau Sporthalle	3.292.788	0
1.8	232.03	Neugraben-Fischbek 65	9.984.199	1.375.334
6.2	291.11	Klütjenfelder Hauptdeich	3.995.638	
6.2	291.11	Niederhafen Johannissbollwerk	10.031.704	0
7	269.02	Sternschanze Unterführung	10.760.356	
7	269.02	neue Mitte Wilhelmsburg/Vorplatz BSU	6.488.295	
7	269.02	Erschließung Ferdinandstor/Kunsthalle	17.423.136	
7	269.02	Gründgensstraße Neuordnung	5.364.994	
7	269.02	GI Brücke Hannoversche Straße	9.489.655	
7	269.02	GI Hoheluftbrücke	6.721.654	
7	269.02	Umgehung Finkenwerder	30.892.333	
7	269.02	GI Borsigstraße	5.913.635	
7	269.02	GI Alte Landstraße	5.494.167	0
7	269.02	GI Billhorner Brückenstraße	8.139.711	
7	269.02	Obergeorgswerder	10.048.549	
7	269.02	Mahatma-Ghandi-Brücke	9.228.546	
7	269.02	SV Stadt u. Hafen (Kaimauern, Siele etc.)	40.147.023	
7	269.02	HafenCity, HCH Pontonanlage	3.243.971	
7	269.02	GI Fuhlsbüttler Straße	5.871.525	
7	269.02	Automatische Verkehrsmengenerfassung	5.297.550	
<b>Summe</b>			<b>311.089.547</b>	

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Daten der SAP-Systeme RVP und BI

101. Die Tabelle zeigt: In vielen Fällen steht für die dargestellten Produktgruppen zum Ende des Haushaltsjahres kein Budget mehr für *Kosten aus Abschreibungen* zur Verfügung. Eine Umbuchung der hier aufgelisteten Bauten in die finalen Anlagenklassen hätte durch die dann anfallenden Abschreibungen zu einer Ermächtigungsüberschreitung geführt (siehe Tz. 42 ff.).

*Beispiel:*

*Die Rethelbrücke war 2016 fertiggestellt. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 75 Jahren hätten bis Ende 2019 bereits rund 4 Mio. Euro planmäßige Abschreibungen gebucht werden müssen. Ermächtigt waren für die gesamte Produktgruppe, in der eine Vielzahl weiterer Anlagen nicht umgebucht wurde, nur 4,3 Mio. Euro.*

*Rethelbrücke wird noch nicht abgeschrieben*

Dem Rechnungshof drängt sich in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerung auf, dass in diesem Fall ein nicht auskömmlicher Haushaltsansatz der Grund für die seit 2016 unterbliebene Umbuchung ist.

102. Die Feststellungen zu unterlassenen Umbuchungen und fehlenden Abschreibungen beziehen sich nicht allein auf die oben dargestellten Bauten. So fehlen nach der Prüfung des Rechnungshofs auch Umbuchungen in Höhe von rund 222 Mio. Euro für „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“. Nach Ermittlung des Rechnungshofs fehlen entsprechend kumulierte Abschreibungen in Höhe von geschätzt 90 Mio. Euro. Das Vermögen der FHH wird um diesen Betrag in der Bilanz zu hoch und die Aufwendungen aus Abschreibungen in den Gesamtergebnisrechnungen der vergangenen Jahre zu gering ausgewiesen. Die Jahresergebnisse hätten um den Betrag der Abschreibungen geringer ausfallen müssen.

### Fehlende Aufwendungen aufgrund unterlassener Anpassung des Festwertes für die Straßenbäume

103. Die FHH bilanziert Straßenbäume mit einem festen Buchwert (Festwertverfahren). Zur Bewertungsvereinfachung ist die Bildung eines Festwertes grundsätzlich zulässig. Bei Anwendung des Festwertverfahrens bleibt der Ansatz in der Bilanz grundsätzlich konstant. Alle drei Jahre hat eine körperliche Bestandsaufnahme zu erfolgen und der Festwert ist gegebenenfalls anzupassen. Erhöht sich der Festwert, ist ein Ertrag aus der Anpassung des Festwertes zu buchen. Liegt der neu ermittelte Festwert unter dem bisherigen, ist ein Aufwand aus der Anpassung zu buchen.
104. Im Jahresabschluss 2019 weist die FHH einen Festwert für Straßenbäume in Höhe von 244 Mio. Euro aus. Dieser Wert war erstmals im Jahresabschluss 2006 ausgewiesen worden und war seitdem konstant geblieben. Die zuständige Behörde hatte in dem gesamten Zeitraum den Festwert nicht überprüft. Der Rechnungshof hatte dies mehrfach kritisiert.

*Überprüfung des Wertes der Straßenbäume unzureichend*

Für den Jahresabschluss 2019 hatte die Finanzbehörde die damalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) erneut aufgefordert, den Festwert zu überprüfen. Daraufhin hat die Behörde einen Festwert ermittelt, der die Wertverhältnisse auf den Stichtag 31. Dezember 2014 abbilden sollte. Der so ermittelte Wert lag um 18,6 Mio. Euro unter dem bisherigen Wertansatz. Die Herabsetzung des Festwertes wurde erst für das Haushaltsjahr 2020 nachgeholt.

Der auf den ersten Blick willkürlich gewählte, weit zurückliegende Bewertungsstichtag 2014 war unter Budgetgesichtspunkten vorteilhaft: Korrekturen, die den Zeitraum vor dem 31. Dezember 2014 betreffen, fallen unter die Regelung des Art. 40 § 5 Absatz 5 SNHG; sie bleiben somit beim Haushaltsausgleich unberücksichtigt und sind nicht budgetrelevant.

105. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für 2019 beabsichtigte Anpassung des Festwertes der Straßenbäume genau dort endete, wo jede weitere Abwertung des Festwertes Auswirkungen auf das Budget gehabt hätte.

Der Jahresabschluss der FHH ist insoweit fehlerhaft. Eine Ermittlung des Festwertes zum Stichtag 31. Dezember 2014 ist unzureichend, denn der Jahresabschluss 2019 soll die Wertverhältnisse zum 31. Dezember 2019 widerspiegeln.

## Fazit

106. Budgetrestriktionen dürfen nicht durch Eingriffe in die Buchhaltung gelöst werden. Das hier vom Rechnungshof zum zweiten Mal explizit beschriebene Problem einer haushaltsplanorientierten Rechnungslegung, insbesondere das Unterlassen von Umbuchungen mit der Folge fehlender Abschreibungen, hat nach Schätzung des Rechnungshofs mittlerweile eine finanzielle Dimension von über 100 Mio. Euro erreicht. Denn: Mindestens seit 2016 entlasten sich Behörden durch das Aufschieben von (Abschreibungs-)Aufwand.

Die Behörden und Ämter müssen die fertiggestellten Anlagen in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umbuchen. Die erforderlichen Ermächtigungen sind spätestens im Haushaltsplan 2023/2024 in den betreffenden Einzelplänen zu veranschlagen.



## Gesamtverantwortung und dezentrale Bewirtschaftung

Finanzbehörde

**Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat sich über die Allgemeinen Bewertungsregeln für die Freie und Hansestadt Hamburg hinweggesetzt.**

**Aufgrund einer fehlenden Anordnung der damaligen Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung konnte die Finanzbehörde eine offensichtlich notwendige Periodenabgrenzung im Jahresabschluss nicht buchen.**

107. § 71 Absatz 1 LHO weist der Finanzbehörde die Gesamtverantwortung für die Buchführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) zu. Die Ausführung des Haushaltsplans (die Bewirtschaftung) erfolgt nach § 36 LHO grundsätzlich im Rahmen dezentraler Verantwortung. Daraus folgt fast zwangsläufig, dass Gesamtverantwortung und dezentrale Verantwortung in einem Spannungsverhältnis stehen.

Es gelingt – wie zwei Beispiele aus der Prüfung zeigen – nicht immer, Sachverhalte in diesem Spannungsverhältnis richtig zu lösen:

### Bewirtschaftungsrundschreiben der Behörde für Schule und Berufsbildung

108. Nach den von der Finanzbehörde erlassenen VV Bilanzierung sind ab dem Haushaltsjahr 2019 bewegliche, abnutzbare, selbstständig nutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) übersteigen, zu aktivieren. Bei Anschaffungs- oder Herstellungskosten unterhalb von 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) erfolgt die Erfassung unter den Aufwendungen aus Verwaltungsbedarf (Nr. 2.3.4 VV Bilanzierung).

Bis zum Haushaltsjahr 2018 lag diese Aktivierungsgrenze bei 5.000 Euro (einschließlich Umsatzsteuer).

109. Mit Entscheidung des Beauftragten für den Haushalt der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) vom März 2018 und einer dementsprechenden Information der mittelbewirtschaftenden Stellen durch behördeninterne Bewirtschaftungsrundschreiben der BSB wurde abweichend bestimmt, dass im Zuständigkeitsbereich der BSB für Zwecke der Bilanzierung weiterhin die Aktivierungsgrenze von 5.000 Euro zugrunde zu legen ist. Entsprechend hat die BSB im Haushaltsjahr 2019 Vermögensgegenstände mit einem Wert

*Missachtung der neuen Aktivierungsgrenze*

zwischen 800 und 5.000 Euro nicht aktiviert und weiterhin unter den Aufwendungen aus Verwaltungsbedarf erfasst.

110. Das Vorgehen der BSB steht in einem offenkundigen Widerspruch zu Aktivierungsvorschriften in der von der Finanzbehörde erlassenen VV Bilanzierung. Diese dürfen auch durch abweichende Anweisungen in Bewirtschaftungsrundschreiben nicht umgangen werden.
111. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die BSB die Aktivierungsvorschriften der VV Bilanzierung beachtet und Vermögensgegenstände mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten oberhalb von 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) aktiviert.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt. Die BSB habe der Finanzbehörde bereits ein Konzept zur zukünftig regelkonformen Vorgehensweise vorgelegt.

### Fehlende Rechnungsabgrenzung von Aufwendungen für unentgeltliche Grundstücksüberlassungen

112. Die FHH überließ in den Jahren 2017 und 2019 Grundstücke an die Fraunhofer-Gesellschaft im Wege eines Erbbaurechts für 60 Jahre unentgeltlich. Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), der die Grundstücke verwaltete, erhielt von der damaligen Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) für die Überlassung der Grundstücke insgesamt rund 3 Mio. Euro.

Die Rechnungslegungsvorschriften der FHH sehen für derartige Zahlungen folgende Bilanzierung vor: Soweit Ausgaben vor dem Abschlussstichtag geleistet wurden, die Aufwand für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen, sind sie auf der Aktivseite der Bilanz als Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Ziel dieser Regelung ist die periodengerechte Erfassung des Aufwands nach dem Verursachungsprinzip.

#### *Fehlende Rechnungsabgrenzung*

113. Der LIG grenzte die erhaltenen Zahlungen in seinem Abschluss entsprechend ab und verteilte die entstandenen Erträge zutreffend über die Laufzeit des Erbbaurechts. Die Behörde hingegen erfasste die Zahlungen unmittelbar in voller Höhe aufwandswirksam. Sie führte hierzu aus, es handele sich um eine Einmalzahlung, die keine Gegenleistungsverpflichtung begründe, sondern vielmehr als Schadenersatz oder Betriebsmittelzuschuss zu betrachten sei.
114. Die Auffassung der BWFG überzeugt nicht. Die Zahlungen an den LIG stehen im kausalen Zusammenhang zur Überlassung der Grundstücke durch den LIG an die Fraunhofer-Gesellschaft und stellen wirtschaftlich betrachtet Entgelt für künftige zeitraumbezogene Leistungen des LIG dar. Spiegelbildlich zum Jahresabschluss des LIG als Zahlungsempfänger sind die Ausgaben der Jahre 2017 und 2019 daher auch im Abschluss der FHH als Rech-

nungsabgrenzungsposten auszuweisen und über die Laufzeit der Erbpacht aufzulösen. Für den Haushalt der Behörde bedeutet dies: Die ursprünglich zur Verfügung gestellten Ermächtigungen würden nicht in voller Höhe benötigt werden. Durch die Auflösung des Rechnungsabgrenzungspostens entstünde in den nächsten 59 Haushaltsjahren Aufwand, der aus den jeweiligen Haushalten zu finanzieren wäre.

115. Das Jahresabschlussreferat der Finanzbehörde hat in der Jahresabschlussprüfung gegenüber dem Rechnungshof erklärt, dass es seine Bewertung teile. Trotzdem unterblieb – aufgrund der von der Behörde nicht erteilten Buchungsanordnung – die erforderliche bilanzielle Abgrenzung. Letztendlich ist der Jahresabschluss als Teil der Haushaltsrechnung vom Senat so beschlossen worden (§ 80 Absatz 1 Satz 1 LHO).

## Fazit

116. Eine dezentrale Verantwortung der Fachbehörden und Ämter für die Bewirtschaftung und die zentrale Gesamtverantwortung der Finanzbehörde für die Buchführung und damit auch den Jahresabschluss (§ 77 Absatz 4 LHO) sind wichtige Säulen des Haushalts- und Rechnungswesens. Es müssen Lösungswege für die aus diesem Spannungsverhältnis fast zwangsläufig resultierenden Konflikte gefunden werden.

Dass sich eine Fachbehörde bewusst und durch Bewirtschaftungsgrundschriften verschriftlicht dafür entscheidet, Verwaltungsvorschriften zu missachten, darf jedenfalls nicht hingenommen werden.

117. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass sie in vielen Fällen im Gespräch mit Behörden darauf hinweise, wenn Fehler in der Buchführung erkannt würden. Nichtsdestotrotz sei es immer die zuständige Behörde, die die Verantwortung für die Buchungen trage und eine Korrektur zu veranlassen habe. Eine Befugnis der Finanzbehörde, eine Buchung anzuordnen oder ohne Anordnung selbst vorzunehmen, bestehe nicht.

Einen Konflikt zwischen Gesamtverantwortung und dezentraler Bewirtschaftung sehe die Finanzbehörde auch nicht. Die Verantwortlichkeiten seien klar geregelt: Die Finanzbehörde verantworte nach § 71 Absatz 1 LHO die Buchführung, indem sie

- die Einrichtung und den Zuständigkeitsbereich der für Zahlungen und Buchungen zuständigen Stellen im Benehmen mit der zuständigen Behörde,
- das Verwaltungsverfahren und das Kontrollsystem sowie
- die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Rechnungshof

regele. Die Fachbehörden und Ämter verantworteten die auf dieser Basis vorzunehmenden Buchungen. Auch der Hinweis des Rechnungshofs auf die Abrechnung des Gesamtplans (§ 77 Absatz 4 LHO) ändere dies nicht, weil sich diese sachlogisch aus den Abrechnungen der Teil- bzw. Einzelpläne ergäbe. Hier bestünde kein Spielraum für zentral anders zu treffende Entscheidungen und damit keine Verantwortung der Finanzbehörde für einzelne Buchungen der Behörden. Die Finanzbehörde weist darauf hin, dass der Rechnungshof seine Monita in den entsprechenden Fällen direkt an die zuständige Behörde bzw. das zuständige Amt richten möge.

118. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Finanzbehörde nicht jede einzelne Buchung der Behörden und Ämter zu überwachen hat. Gleichwohl ist aus Sicht des Rechnungshofs eine aktivere Interpretation der Rolle der Finanzbehörde möglich und auch aufgrund der praktischen Erfordernisse notwendig:

- Ein Jahresabschluss für den gesamten Kernhaushalt kann nur zutreffend und zeitnah erstellt werden, wenn die Finanzbehörde diese Aufgabe zentral wahrnimmt und die hierzu erforderlichen und damit einhergehenden Kompetenzen ausübt.
- Auch die vom Rechnungshof durchzuführende Jahresabschlussprüfung zur Erteilung eines Bestätigungsvermerks muss – trotz Vorprüfung in den Monaten zuvor – in einem kurzen Zeitfenster zwischen der Aufstellung des Abschlusses und der nach § 80 Absatz 1 LHO zur ersten Sitzung im September vorgesehenen Zuleitung an die Bürgerschaft erfolgen. Dies kann nur in einem (beiderseits) zentralisierten Verfahren gelingen.

Ungeachtet dieser mit der Finanzbehörde erörterten Fragen ist festzuhalten: Die in den Tz. 108 ff. beschriebenen strittigen Fälle sind nicht sachgerecht entschieden worden und der Rechnungshof mahnt mit dem vorliegenden Jahresbericht nunmehr gegenüber dem Senat eine Lösung an. Denn: Für das parlamentarische Entlastungsverfahren, dem der Jahresabschluss ebenso wie die Prüfungen des Rechnungshofs dienen, ist die Abgrenzung von Gesamtverantwortung und dezentraler Bewirtschaftungsverantwortung unerheblich. Letztlich ist es der Senat, der der Bürgerschaft eine Haushaltsrechnung vorlegen muss, bei deren Erstellung die Buchführungsregeln beachtet wurden.

# Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss 2019

Finanzbehörde

**Neben für den Bestätigungsvermerk relevanten Prüfungsergebnissen hat der Rechnungshof u.a. festgestellt, dass die zum Abschluss 2019 durchgeführten Inventuren Mängel aufwiesen, die Bewertung der Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg nicht immer auf Basis geprüfter Jahresabschlüsse erfolgte und die Vorschriften zu unvermuteten Kassenprüfungen nicht vollumfänglich beachtet wurden.**

119. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss sowie den Lagebericht für das Haushaltsjahr 2019 mit Einschränkungen bestätigt. Über die für die Einschränkungen des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen, die für die Rechnungslegung der Freien und Hansestadt Hamburg (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

120. Die IT-Systemprüfung ist Bestandteil der Prüfung des Jahresabschlusses. Die Finanzbehörde hat Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR) 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.

121. Der Rechnungshof hat systemtechnische Berechtigungen geprüft, die Änderungen am Buchhaltungssystem möglich machen. Diese Berechtigungen sind grundsätzlich restriktiv (zum Beispiel an Administratoren) zu vergeben, um das Risiko unberechtigter oder ungewollter Änderungen am Buchhaltungssystem zu reduzieren.

*Berechtigungen zu weitreichend*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zu weitgehende Berechtigungen vergeben wurden.

122. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei der Kasse.Hamburg auf eine Überprüfung der Berechtigungsvergabe hinzuwirken.

## Inventur 2019

- Inventurergebnisse nicht gebucht*
123. Zum Jahresabschluss 2019 hatte die Finanzbehörde u. a. die Bezirksämter, die Behörde für Schule und Berufsbildung, die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und die Behörde für Inneres und Sport (ohne Polizei) zur turnusmäßigen Inventur aufgefordert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- 10 der 14 zur Inventur aufgeforderten Behörden und Ämter die von der Finanzbehörde vorab nach Auswertung der Anlagenbuchhaltung erstellten Übersichten mit Auffälligkeiten nicht bearbeitet und
- zwölf der Behörden und Ämter die sich aus der Inventur ergebenden Korrekturbedarfe nicht oder unvollständig gebucht haben.

Ohne Überleitung der nach Art, Menge und Wert erfassten Bestände auf die Bilanzposten ist die Inventur für Zwecke des Jahresabschlusses nur eingeschränkt aussagekräftig. Es ist erforderlich, Korrekturbuchungen für das Jahr der Inventur vorzunehmen.

124. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei den betroffenen Behörden und Ämtern darauf hinzuwirken, dass die Übersichten mit den Auffälligkeiten in der Anlagenbuchhaltung ausgewertet und erforderliche Korrekturen aus Bestandsaufnahmen gebucht werden.

## Grundstücksübertragung im Konzern

- Differenzen in der Anlagenbuchhaltung bei Grundstücksübertragungen*
125. Wie in den Vorjahren bilanziert die FHH eine Sammelanlage für Grundstücksübertragungen, um bei der Übertragung zwischen der Kernverwaltung und verschiedenen Tochterorganisationen auftretende (Buchwert-)Differenzen hilfsweise abzubilden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Anlagevermögen zumindest insgesamt in der Höhe zutreffend ausgewiesen wird. Diese Bilanzierung widerspricht dem Grundsatz der Einzelbewertung.
126. Für das Haushaltsjahr 2018 wurde der Prozess der Grundstücksübertragungen mit dem Ziel geändert, Differenzen zu vermeiden. Das ist bisher nicht hinreichend gelungen. Zwar konnten 2019 eine Reihe von Differenzen aufgelöst werden; bei Grundstücksübertragungen zwischen der Kernverwaltung und dem Sondervermögen Stadt und Hafen entstanden jedoch wiederum neue Differenzen.
127. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei den betroffenen Behörden und Ämtern darauf hinzuwirken, dass die Sachverhalte, die hinter den Beständen der Sammelanlage stehen, aufgeklärt und bereinigt werden.

## Jahresabschlüsse der Tochterorganisationen

128. Der Rechnungshof hatte zum Jahresabschluss 2015 beanstandet, dass der Bewertung von Finanzanlagen teilweise keine vom Abschlussprüfer geprüften Jahresabschlüsse der Tochterorganisationen zugrunde lagen. Auch für den Jahresabschluss 2019 hat die Finanzbehörde die Finanzanlagen der FHH nicht immer auf Basis geprüfter Jahresabschlüsse bewertet:

*Bewertung Finanzanlagen zum Teil auf Basis ungeprüfter Abschlüsse*

- Rund 11 % der insgesamt 129 Finanzanlagen wurden auf der Grundlage vorläufiger Jahresabschlüsse bewertet.
- Für rund 9 % der Finanzanlagen, u. a. für die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg und die Technische Universität Hamburg, lagen zum Buchungsschluss auch keine vorläufigen Jahresabschlüsse vor.

Finanzanlagen der FHH sind für den Jahresabschluss nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode zu bewerten. Der Wertansatz bestimmt sich unter Beachtung des Anschaffungskostenprinzips nach dem anteiligen fortgeschriebenen bilanziellen Eigenkapital der Tochterorganisation. Fehlen geprüfte Abschlussdaten, besteht das Risiko, dass die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Jahresabschluss der FHH nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

129. Die Finanzbehörde hat zugesagt, auf eine fristwahrende Vorlage von Jahresabschlüssen der Tochterorganisationen hinzuwirken, um die Finanzanlagen nach den wirtschaftlichen Verhältnissen zum Stichtag bewerten zu können.

## Verkauf der PepKo Perspektiv-Kontor Hamburg GmbH

130. Die PepKo Perspektiv-Kontor Hamburg GmbH (PepKo) war eine unmittelbare Mehrheitsbeteiligung der FHH. Die Anteile wurden am 6. September 2019 (Verpflichtungsgeschäft) mit Wirkung zum 2. Januar 2020 (Erfüllungsgeschäft) für 975 Tsd. Euro und damit weit unter dem Buchwert veräußert. Im Abschluss der FHH zum 31. Dezember 2019 wurde der Verkauf wie folgt berücksichtigt:

**Verkauf der PepKo im Abschluss 2019**

<i>in Euro</i>	<b>Betrag</b>
Bilanzansatz PepKo zum 31. Dezember 2018	12.546.478
anteiliges Eigenkapital PepKo zum 31. Dezember 2019	11.258.377
<b>gebuchte Abschreibung</b>	<b>1.288.101</b>
Kaufpreis	975.000
<b>gebuchte Drohverlustrückstellung (= sonstige Aufwendungen)</b>	<b>11.571.478</b>
<b>Aufwendungen gesamt</b>	<b>12.859.579</b>

Quelle: Zusammenstellung des Rechnungshofs auf Basis des SAP-Systems RVP

Aufgrund des zum Stichtag 31. Dezember 2019 gesunkenen anteiligen Eigenkapitals hat die damalige Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) eine Abschreibung auf die Finanzanlage PepKo in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro gebucht. Da der Kaufpreis für die PepKo unter dem Buchwert lag, bildete sie eine Drohverlustrückstellung.

Damit setzte sie die in der Bürgerschaftsdrucksache 21/18399 vom 17. September 2019 zum Verkauf der PepKo getroffenen Festlegungen um. Dort wurde u. a. festgelegt, dass die Differenz zwischen Kaufpreis und Buchwert der PepKo als Drohverlustrückstellung im Abschluss 2019 zu berücksichtigen sei. Die Anpassungen des Haushaltsplans 2019/2020 wurden entsprechend vorgenommen.

*Fehlerhafter Ausweis der Anteile an der PepKo*

131. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Ausweis der Anteile an der PepKo und die Bewertung im Abschluss der FHH fehlerhaft waren. Vermögensgegenstände, deren Zweck in der Veräußerung liegt, sind nicht im Anlagevermögen, sondern im Umlaufvermögen auszuweisen (Nr. 3.2.1.1 VV Bilanzierung). Folglich hätten die Anteile an der PepKo zum 31. Dezember 2019 im Umlaufvermögen ausgewiesen werden müssen. Dort hätten sie nach dem sog. strengen Niederstwertprinzip bewertet werden müssen (Nr. 2.3.5.2 VV Bilanzierung). Im Jahresabschluss hätte sich dies wie folgt ausgewirkt:

**Verkauf der PepKo im Abschluss 2019**

<i>in Euro</i>	<b>Betrag</b>
Bilanzansatz PepKo zum 31. Dezember 2018	12.546.478
Kaufpreis	975.000
<b>zu buchende Abschreibung</b>	<b>11.571.478</b>

Quelle: Zusammenstellung des Rechnungshofs auf Basis des SAP-Systems RVP



132. Die Finanzbehörde hat eingeräumt, dass nach dem Wortlaut der VV Bilanzierung eine Umgliederung der Anteile an der PepKo in das Umlaufvermögen und eine dementsprechende Bewertung geboten gewesen wäre. Dennoch vertritt sie die Auffassung, dass ein Ausweis im Anlagevermögen zutreffender sei, da die PepKo zum Bilanzstichtag noch immer dazu bestimmt gewesen sei, der Kernverwaltung dauernd zu dienen. Die Zweckbestimmung ändere sich durch die Verkaufsabsicht nicht.
133. Der Rechnungshof erkennt an, dass das Interesse der FHH an der wirtschaftlichen Tätigkeit der PepKo am Bilanzstichtag unverändert fortbestand. Betreffend der zu bilanzierenden Anteile hatte die FHH die Absicht, diese dauernd bzw. längerfristig zu halten, am Bilanzstichtag allerdings aufgegeben. Der Kaufvertrag wurde bereits vor dem Abschlussstichtag unterzeichnet, und das Erfüllungsgeschäft erfolgte am ersten Werktag nach dem Bilanzstichtag. Die Anteile an der PepKo hätten aufgrund der Zweckänderung in Anwendung der VV Bilanzierung im Umlaufvermögen ausgewiesen werden müssen.

## Forderungen aus Transferleistungen

134. In ihrer Bilanz weist die FHH 70,5 Mio. Euro Forderungen gegen Dritte aus. Davon stammen rund 40 Mio. Euro aus dem IT-Verfahren PROSOZ für Sozialhilfeleistungen. Diese Forderungen werden nur teilautomatisiert in das Hauptbuch übertragen. Rund 20 Mio. Euro werden manuell ermittelt. Nach Angabe der damaligen BASFI sei nicht sichergestellt, dass die manuell ermittelten Forderungen vollständig und richtig sind. Entsprechende Daten für den Jahresabschluss hat die Behörde daher unter Vorbehalt an die Finanzbehörde gemeldet. Eine Datenmeldung unter Vorbehalt ist für Zwecke des Jahresabschlusses unzureichend und gefährdet einen vollständigen und richtigen Ausweis der Forderungen im Jahresabschluss.
135. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei der Behörde darauf hinzuwirken, die Voraussetzungen für einen vollständigen und richtigen Ausweis der Forderungen aus Transferleistungen zu schaffen.

*Forderungen  
aus IT-Verfahren  
PROSOZ nicht  
vorbehaltsfrei  
ermittelbar*

## Dezentrale Geldverwaltung

136. Bargeld der FHH wird dezentral in ca. 40 Zahlstellen und ca. 800 Zahlstellen besonderer Art (Handvorschüsse, Geldannahmestellen) verwaltet. Diese sind mindestens einmal innerhalb von zwei Jahren (Zahlstellen) bzw. einmal innerhalb von fünf Jahren (Zahlstellen besonderer Art unter bestimmten Voraussetzungen) in der Verantwortung der Behörden und Ämter durch Zahlstellenprüfer unvermutet zu prüfen. Die Ergebnisse sind in Prüfungsniederschriften zu dokumentieren und dem Rechnungshof zuzuleiten. Für das Haushaltsjahr 2019 erhielt der Rechnungshof vier Prüfungsniederschriften.

- Zahlstellen werden nicht geprüft*
- Die geringe Zahl an Prüfungsniederschriften ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die dezentralen Prüfpflichten nur unzureichend beachtet werden.
137. Nach den Kassenvorschriften haben die Zahlstellen monatlich ihren Bargeldbestand gegenüber der zuständigen Kasse abzurechnen und abzustimmen. Bestandsabweichungen sind unverzüglich aufzuklären. Für das Zentrale Fundbüro erfolgte keine Abstimmung zwischen den Monatsabrechnungen der Zahlstelle und dem Bestand bei der Kasse.Hamburg. Nach Angabe des Zentralen Fundbüros seien Kasseneinnahmen nicht zu einem bestimmten Stichtag nachweisbar. Dies ist ein Verstoß gegen Kassenvorschriften (Nr. 11 der Anlage 8 Teil II VV Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung).
138. Die Finanzbehörde hat zugesagt darauf hinzuwirken, dass die gebotenen Prüfungen durchgeführt werden und eine Abstimmbarkeit der Monatsabschlüsse der Zahlstelle des Zentralen Fundbüros mit dem Bestand in der Buchhaltung sichergestellt wird.

## Rückstellungen für Pensionen bei Dienstherrenwechsel

139. Wechseln Beamtinnen und Beamte zur FHH, entsteht ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen gegenüber dem vorherigen Dienstherrn. Im umgekehrten Fall verpflichtet sich die FHH zum Ausgleich gegenüber dem neuen Dienstherrn.
- In der „Rückstellung für Pensionen bei Dienstherrenwechsel“ (140 Mio. Euro) werden sowohl die Ansprüche als auch die Verpflichtungen zusammengefasst. Diese Saldierung ist unzulässig. Posten der Aktivseite (Forderungen) dürfen grundsätzlich nicht mit Posten der Passivseite (Rückstellungen) verrechnet werden. Das Gleiche gilt für Erträge und Aufwendungen.
- Überprüfung der Rückstellungshöhe noch nicht abgeschlossen*
140. Die Finanzbehörde hatte gegenüber dem Rechnungshof zugesagt, die Höhe der Rückstellung zu überprüfen. Diese Überprüfung ist noch nicht abgeschlossen, da nach Angaben der Finanzbehörde die notwendigen Daten für 2019 noch unklar seien. Die vom Zentrum für Personaldienste gemeldeten Daten hätten bisher keine verlässliche Größe für eine Überprüfung der Rückstellung dargestellt.
- Damit ist für den Jahresabschluss 2019 nicht sicher, ob die Verpflichtungen der FHH gegenüber anderen Dienstherren in der Höhe richtig bilanziert werden.
141. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Überprüfung der für Dienstherrenwechsel gebildeten Rückstellungen abzuschließen.

## Bildung und Erziehung

### Fakultät Design, Medien und Information der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Hochschule für  
Angewandte Wissenschaften Hamburg

**Die Fakultät Design, Medien und Information hat über Jahre den vollständigen Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht sichergestellt.**

**Schriftliche Verträge mit Lehrbeauftragten wurden teilweise erst nach Aufnahme der Tätigkeit abgeschlossen. Die Festsetzung der Vergütungshöhe wurde nicht dokumentiert.**

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

#### Lehrverpflichtung

142. Zu den Aufgaben von Professorinnen und Professoren gehört die Abhaltung von Lehrveranstaltungen.<sup>1</sup> Die Professorinnen und Professoren der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg) haben eine Regellehrverpflichtung von 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS).<sup>2</sup> Die Lehrverpflichtung der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (WiKü) 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).

143. Für das Wintersemester 2018/2019 hatten nur 22 von 77 Lehrpersonen Erklärungen abgegeben. Die Fakultät Design, Medien und Information überwachte den Eingang der von den Lehrpersonen abzugebenden Erklärungen jedoch nicht.

*Lehrerfüllung nicht bzw. nicht vollständig nachgewiesen*

144. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Fakultät über Jahre nicht sichergestellt hat, dass ihr die Nachweise über die Erfüllung

<sup>1</sup> § 12 Absatz 1 bis 3 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001 i. d. F. v. 18. Dezember 2020.

<sup>2</sup> Eine LVS umfasst ein Lehrangebot von einer Lehrstunde je Woche der Vorlesungszeit des Semesters, die voll auf die Lehrverpflichtung angerechnet wird.

der Lehrverpflichtung vollständig vorlagen. Er hat die Hochschule aufgefordert, künftig die LVVO zu beachten.

145. Die HAW Hamburg und die Fakultät haben zugesagt, künftig von allen Lehrpersonen Erklärungen zur Lehrverpflichtung abzufordern und den Eingang zu überwachen. Die Fakultät habe bereits die Erklärungen aller Lehrpersonen für das Sommersemester 2019 und das Wintersemester 2019/2020 eingeholt.

## Lehrbeauftragte

### Abschluss von Lehraufträgen

146. Zur Ergänzung des Lehrangebots können Lehraufträge erteilt werden (§ 26 HmbHG). Im Wintersemester 2019/2020 erteilte die Fakultät 145 Lehraufträge an 134 Lehrbeauftragte und wendete hierfür 465 Tsd. Euro an Honoraren und Reisekosten auf.
147. Die Vergütung wird durch eine Verwaltungsanordnung der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) geregelt. Danach gibt es – abhängig von der wahrzunehmenden Lehraufgabe und der Qualifikation der Lehrbeauftragten – drei Vergütungsrahmen. Die Festlegung der Vergütungshöhe innerhalb der Vergütungsrahmen liegt im Ermessen der Fakultät.

Die HAW Hamburg hat die Ausgestaltung der Lehraufträge in der Satzung über die Erteilung von Lehraufträgen (Satzung Lehraufträge) geregelt. Danach bedürfen Lehraufträge der Schriftform.

- Aufnahme der Lehrtätigkeit ohne schriftlichen Vertrag* 148. Schriftliche Verträge wurden zum Teil erst deutlich nach Aufnahme der Lehrtätigkeit abgeschlossen.
- Festsetzungen von Vergütungen nicht nachvollziehbar* In keinem der geprüften Fälle dokumentierte die Fakultät die Zuordnung zum Vergütungsrahmen der Verwaltungsanordnung der BWFGB und deren Gründe. Kriterien für die Festlegung der Höhe der Stundensätze fehlten.
149. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Fakultät aufgefordert,
- Verträge mit Lehrbeauftragten vor Beginn der Lehrtätigkeit schriftlich abzuschließen und
  - die Festlegung der Vergütung und die Zuordnung zu einem Vergütungsrahmen nachvollziehbar zu dokumentieren.
150. Die Hochschule und die Fakultät haben dies zugesagt.

### Gleichbehandlung der Geschlechter

151. Die Satzung Lehraufträge legt fest, dass Lehraufträge in einem Department bei gleicher Qualifikation vorrangig an Frauen zu ver-

geben sind, wenn deren Anteil bei den Lehrbeauftragten in den vorherigen zwei Semestern im jeweiligen Department unter 50 % lag. Entsprechendes gilt für Männer.

*Gleichstellungsvorgaben nicht beachtet*

In den Departments wurde überwiegend keine gleiche Verteilung der Lehraufträge zwischen Frauen und Männern erreicht. Die Fakultät konnte gleichwohl keine Maßnahmen zur Erreichung der in der Satzung Lehraufträge festgelegten Ziele nachweisen.

152. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und gefordert, die Zielvorgaben zur Gleichverteilung der Geschlechter zu berücksichtigen und die Gründe zu dokumentieren, sofern Lehraufträge nicht an ein gleichqualifiziertes unterrepräsentiertes Geschlecht vergeben werden können.
153. Die Hochschule und die Fakultät haben dies zugesagt.

## Vermietung und Verpachtung

### Vergabebestimmungen der HAW Hamburg

154. Die Hochschulen nehmen die Verwaltung der Grundstücke und Einrichtungen als staatliche Auftragsangelegenheiten wahr. Die HAW Hamburg hat die Entgelte für die Benutzung von Räumen und Einrichtungen in den „Bestimmungen über die Vergabe und Nutzung von Grundstücken und Einrichtungen der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg“ (Vergabe- und Nutzungsbestimmungen) vom 1. August 2014 festgelegt. Danach wird das Entgelt für die Vermietung und Verpachtung „an ausländische und deutsche Behörden im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg, an Gewerkschaften, an Schwerbehindertenorganisationen und an karitative Organisationen“ um 50 % reduziert, sofern für den Besuch der Veranstaltung kein Entgelt erhoben wird.
155. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Maßnahmen zu beachten, die unmittelbar oder mittelbar zu Einzahlungen oder Auszahlungen führen oder bei denen Einzahlungen entgehen können (finanzwirksame Maßnahmen) (Nr. 1.2 VV zu § 7 LHO). Nach Nr. 1.2.8 VV zu § 106 LHO ist zudem für „Leistungen für einen anderen Landesbetrieb, ein Sondervermögen... oder den Kernhaushalt... Erstattung der damit in Zusammenhang stehenden Aufwendungen in entsprechender Anwendung der Nr. 4.1.3 VV zu § 37 zu verlangen und zu leisten“. Durch die Reduzierung des Entgeltes für Dritte entgehen der HAW Hamburg Einnahmen. Dies steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise bei Behörden und Einrichtungen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) mit den Regelungen zu internen Erstattungen.
156. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HAW Hamburg aufgefordert, die Rabattregelungen an die rechtlichen Vorgaben anzupassen.
157. Zur Vermietung und Verpachtung ihrer Einrichtungen hat die HAW Hamburg keine vollständige Gesamtübersicht veröffentlicht.

*Unzulässige Rabattregelung*

*Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung nicht ausgeschöpft*

Für potenzielle Interessenten war es daher nicht möglich, einen Überblick über die zur Verfügung stehenden Räume zu gewinnen.

*Fehlende  
Entgelt-  
kalkulationen*

158. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die HAW Hamburg aufgefordert, auf ihrer Homepage eine vollständige Ressourcen- und Entgeltübersicht zu veröffentlichen, um die Möglichkeiten der Erzielung von Einnahmen zu verbessern.
159. Die Vergabe- und Nutzungsbestimmungen wurden zuletzt im Jahr 2014 aktualisiert. In den Akten der HAW Hamburg fehlten die bis 2014 gültigen Vergabe- und Nutzungsbestimmungen. Ebenso fehlten Aufzeichnungen über Kalkulationen der Entgelte für die Überlassung von Räumen und Einrichtungen. Es konnte daher weder nachvollzogen werden, ob eine Anpassung der Entgelte im Rahmen der Aktualisierung erfolgt war, noch auf welcher Basis die Kalkulation grundsätzlich erfolgte.
160. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aus den Akten nicht nachvollziehbar ist, ob, ab wann und in welcher Höhe die Entgelte kalkuliert wurden. Er hat die HAW Hamburg aufgefordert, die Höhe der Entgelte zu überprüfen und Kalkulationen zu dokumentieren.
161. Die HAW Hamburg hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

## Stellplätze

*Stellplätze teils  
kostenfrei über-  
lassen, teils zu  
jahrelang nicht  
angepassten  
Entgelten*

162. Die „Richtlinien über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen“ vom 13. Januar 1994 (StellplatzRL) regeln das Ab- und Einstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen der FHH. Stellplätze dürfen „Verwaltungsangehörigen, Studierenden und Schülern/Schülerinnen nur gegen Zahlung einer Miete überlassen werden“ (StellplatzRL Nr. 3). Von den Nutzern und Nutzerinnen ist „eine monatliche Miete zu zahlen, deren Höhe sich an dem ortsüblichen Mietzins orientiert“ (StellplatzRL Nr. 7.1).
163. Die Fakultät Design, Medien und Information verfügt auf dem Campus Finkenau über neun von der HAW Hamburg angemietete Stellplätze, die sie Beschäftigten kostenfrei überlässt. Weiterhin verfügt sie über 24 Stellplätze in der Armgartstraße, die für monatlich 40 Euro an Beschäftigte vermietet wurden. Dieser Mietzins wurde von der HAW Hamburg seit Jahren nicht auf Angemessenheit überprüft.
164. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die StellplatzRL und die fehlende Überprüfung des Mietzinses für die Stellplätze in der Armgartstraße beanstandet. Er hat die HAW Hamburg aufgefordert, die Stellplätze auf dem Campus Finkenau unterzuvermieten oder zu kündigen sowie den Mietzins für die Stellplätze in der Armgartstraße zu überprüfen und die Verträge gegebenenfalls anzupassen.
165. Die HAW Hamburg hat dies zugesagt.

# Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Die Regelungen zur Ausbildung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst sind verbesserungsbedürftig.**

**In der Abteilung Fortbildung sind über 30 % des Personals nicht mit Fortbildungsaufgaben betraut. Das verbleibende Personal hat zuletzt lediglich 14 % seiner Arbeitszeit für Fortbildungsstunden aufgewendet.**

**Der Anteil von Veranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden ist deutlich zu hoch.**

**Im Jahresergebnis des Landesinstituts fehlen rund 7 Mio. Euro (rund 10 %) Personalkosten. Diese sind haushaltsrechtswidrig bei den Schulen ausgewiesen.**

166. Das Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (LI) ist eine nachgeordnete Dienststelle der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB). Es wurde 2003 als Dienstleistungszentrum für die Hamburger Schulen und die BSB gegründet. Wesentliche Aufgaben des LI sind die Ausbildung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst (umgangssprachlich Referendariat) sowie die Fort- und Weiterbildung der hamburgischen Lehrerinnen und Lehrer.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof hatte die Fortbildung der Lehrkräfte bereits 2006 geprüft.<sup>2</sup>

## Abteilung Ausbildung

167. Die Abteilung Ausbildung des LI führt die 18-monatige Ausbildung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst (LiV) durch und ist für die abschließenden Lehramtsprüfungen zuständig. LiV sind die Absolventinnen und Absolventen von Lehramtsstudiengängen, die zum schulischen Vorbereitungsdienst zugelassen wurden.
168. Nach der Verordnung über den Vorbereitungsdienst<sup>3</sup> werden LiV im LI und in Schulen ausgebildet. Im LI nehmen sie an Seminaren teil, die von Fach- und Hauptseminarleitungen geleitet werden.

<sup>1</sup> Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 3.1, S. 33.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2006, „Lehrerfortbildung“, Tzn. 277 bis 290.

<sup>3</sup> Verordnung über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für Lehramter an Hamburger Schulen. Ergänzt wird die Verordnung durch eine behördliche Richtlinie über „Ziele, Gestaltung und Organisation der Ausbildung im Vorbereitungsdienst für die Lehramter an Hamburger Schulen“.



Letztere sind während der gesamten Ausbildungszeit die direkten Vorgesetzten der LiV.

169. LiV werden für die Dauer ihrer Ausbildung einer Schule zugewiesen, um dort bei erfahrenen Lehrkräften zu hospitieren und im Umfang von durchschnittlich zehn Stunden je Schulwoche selbstständig zu unterrichten. Der schulpraktische Teil der Ausbildung fällt in die Verantwortung der jeweiligen Schulleitung. Sie muss eine qualifizierte Begleitung durch erfahrene Lehrkräfte gewährleisten, die die LiV als Mentorinnen und Mentoren unterstützen und hierfür je Fach und LiV wöchentlich 1,5 Zeitstunden angerechnet bekommen. Nach einem behördlichen Wegweiser für die LiV sollen die Mentorinnen und Mentoren den Unterricht „ihrer“ LiV regelhaft wöchentlich begleiten und diese bei ihrer Unterrichtsentwicklung beraten.
170. Weder in der Verordnung noch in der behördlichen Ausbildungsrichtlinie ist festgelegt, wie der Austausch zwischen den ausbildungsverantwortlichen Hauptseminarleitungen und den schulischen Mentorinnen und Mentoren (bzw. zwischen LI und Schulleitung) erfolgen soll. Eine Dokumentation bzw. zeitliche und inhaltliche Kontrolle der von den Mentorinnen und Mentoren durchzuführenden wöchentlichen Hospitationen und Beratungen ist nicht vorgesehen.
171. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Vorgaben für Mentorinnen und Mentoren sowie die fehlende Dokumentation und Kontrolle ihrer Tätigkeit kritisiert.
- Tätigkeiten der Mentorinnen und Mentoren unzureichend geregelt*
- Er hat die BSB aufgefordert, die Tätigkeit der Mentorinnen und Mentoren umfassender und vorzugsweise in der Verordnung über den Vorbereitungsdienst zu regeln, deren Tätigkeit zu dokumentieren und zu kontrollieren sowie die bestehenden Regelungen besser aufeinander abzustimmen. Die Hospitationen bzw. die Tätigkeiten der Mentorinnen und Mentoren sollten mit dem Ziel weiterentwickelt werden, LiV nachweislich (dokumentiert) kontinuierlich und in enger Absprache zwischen Schulleitung und Hauptseminarleitungen auszubilden bzw. zu begleiten.
172. Die BSB hat dies zugesagt.

## Abteilung Fortbildung

### Fortbildungsstunden je Vollkraft

173. Das pädagogische Personal der Schulen ist verpflichtet, sich in der unterrichtsfreien Zeit zur Erhaltung und weiteren Entwicklung der Unterrichts- und Erziehungsfähigkeit fortzubilden und dies nachzuweisen.<sup>4</sup> Die Verpflichtung umfasst bei Vollzeittätigkeit je Kalenderjahr bei den Lehrkräften allgemeinbildender Schulen 30

<sup>4</sup> § 88 Absatz 4 HmbSG.



Zeitstunden, für diejenigen beruflicher Schulen 45 Zeitstunden und für das Pädagogisch-Therapeutische Fachpersonal der Schulen (PTF) 15 Zeitstunden. Hierfür organisiert das LI umfangreiche Fortbildungs- und Beratungsangebote. Lehrkräfte und PTF sind aber nicht verpflichtet, sich am LI fortzubilden. Sie können ihrer Verpflichtung auch in jeder anderen Bildungsinstitution nachkommen.

174. Die Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen der Abteilung Fortbildung (LIF) umfassen

- klassische Schulfächer wie Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften,
- Lernbereiche wie Umwelterziehung und Klimaschutz,
- übergreifende Themen wie Medienpädagogik und inklusive Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie
- allgemeine bzw. organisatorische Themen wie Personalentwicklung und Berufseingangsphase.

175. Die Programmgestaltung erfolgt sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert. Darüber hinaus unterstützt das LIF Schulen und Behörde bei der Umsetzung der regelmäßig anzupassenden Bildungsaufgaben und -konzepte sowie bei der Verbesserung der schulischen Unterrichtsqualität.

176. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass das LIF insgesamt

- im Schuljahr 2017/2018 rund 22 Tsd. und
- im Schuljahr 2018/2019 rund 21 Tsd.

*Mehr als 30 % des Personals der Abteilung Fortbildung nicht als Fortbildende tätig*

Fortbildungsstunden geleistet hatte. Er hat berechnet, wie viele Mitarbeitende in den Schuljahren 2017/2018 und 2018/2019 mit Fortbildungsaufgaben betraut waren. In beiden Schuljahren wurde bei LIF mehr als 30 % des Personals nicht für Fortbildungsaufgaben eingesetzt.

<b>Vollkräfte LIF</b>		
<b>Vollkräfte LIF</b>	<b>Schuljahr 2017/2018</b>	<b>Schuljahr 2018/2019</b>
LIF	124,2	128,2
Nicht für Fortbildung tätiges Personal <sup>5</sup>	43,4	41,6
Fortbildende LIF	80,2	86,8
<b>Anteil nicht für Fortbildung tätig</b>	<b>35 %</b>	<b>32 %</b>

Quelle: Eigene Berechnung Rechnungshof aus Ressourcenübersicht des LI

177. Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass von dem Personal, das Fortbildungsaufgaben unmittelbar durchführt (knapp 70 % des LIF-Gesamtpersonals), jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter der Abteilung LIF
- im Schuljahr 2017/2018 durchschnittlich lediglich rund 274 Fortbildungsstunden (das sind rund 15 % der Jahresarbeitszeit) und
  - im Schuljahr 2018/2019 durchschnittlich lediglich rund 244 Fortbildungsstunden (das sind rund 14 % der Jahresarbeitszeit)

geleistet hat.<sup>6</sup>

Im Vergleich mit dem Ergebnis der früheren Prüfung aus dem Jahr 2006 – die Quote betrug 29 % – halbierte sich damit der Anteil der Jahresarbeitszeit der Mitarbeitenden für unmittelbare Fortbildungsveranstaltungen.

Es steht nicht mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Einklang, dass der weit überwiegende Anteil der Arbeitszeit des LIF-Personals durch Tätigkeiten beansprucht wird, die nicht zum Kernbereich der Fortbildung gehören.

178. Der Rechnungshof hat die aufgezeigten Mängel beim Einsatz des LIF-Personals beanstandet, insbesondere, dass die unmittelbar für Fortbildungstätigkeiten aufgewendete Arbeitszeit zuletzt nur noch rund 14 % betrug und bei LIF mehr als 30 % des Personals grundsätzlich nicht für Fortbildungstätigkeiten eingesetzt werden.

<sup>5</sup> Personal, das nach Angaben des LI keine Fortbildungsaufgaben wahrnimmt, und Mitarbeitende mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit (Teildienstfähige) hat der Rechnungshof nicht als Fortbildende berücksichtigt.

<sup>6</sup> Hierbei sind Fortbildungsstunden die Arbeitszeit der Mitarbeitenden der Abteilung LIF, die diese unmittelbar in Fortbildungsveranstaltungen erbringen.

Er hat BSB und LI aufgefordert, bei LIF die Anzahl der Fortbildungsstunden zu erhöhen (gegebenenfalls auch die Nachfrage der Schulen nach Fortbildungsstunden) oder die für die Lehrkräftefortbildung vorgehaltenen personellen Ressourcen zu reduzieren.

179. Die BSB hat mitgeteilt, dass die Mitarbeitenden der Abteilung Fortbildung neben den reinen Fortbildungsstunden und den dafür notwendigen Vor- und Nachbereitungszeiten eine Vielzahl von Tätigkeiten leisten, die ebenfalls dem pädagogischen und ministeriellen Personal an Hamburger Schulen dienen. Die Nachfrage nach schulspezifischen Beratungsangeboten sei in den zurückliegenden Jahren stetig angewachsen.
180. Die BSB hat zugesagt, den Anteil für Fortbildungsstunden zu erhöhen.

### Veranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden

181. Im Jahr 2006<sup>7</sup> hatte der Rechnungshof festgestellt, dass das LI häufig Fortbildungen mit unwirtschaftlich niedriger Teilnehmenden-Zahl durchgeführt hat. BSB und LI hatten sich verpflichtet, Veranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden nur noch in begründeten Ausnahmefällen und in höchstens 5% der Kurse durchzuführen. Nach Auswertung der Anmeldezahlen sollten bei zu geringen Teilnahmebuchungen LIF-Leitungskräfte entscheiden, ob eine Veranstaltung durchgeführt oder abgesagt wird.
182. Für das Schuljahr 2018/2019 hat der Rechnungshof erneut ermittelt, ob im LI nach wie vor Fortbildungsveranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden stattfinden.<sup>8</sup> Das Ergebnis stellt sich wie folgt dar:

<sup>7</sup> Jahresbericht 2006, „Lehrerfortbildung“, Tz. 285.

<sup>8</sup> Für vorherige Schuljahre fehlten beim LI valide Daten.

## Teilnehmende an Veranstaltungen von LIF im Schuljahr 2018/2019

Anzahl Teilnehmende	Anzahl Veranstaltungen	Anteil in %
	2.336 (gesamt)	100 %
1 bis 6	188	8 %
7 bis 11	473	20 %
12 bis 14	331	14 %
<b>Summe &lt; 15</b>	<b>992</b>	<b>42 %</b>

Quelle: Eigene Berechnungen Rechnungshof aus SNH-Bericht LI

Danach betrug der Gesamtanteil von LIF-Veranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden 42 %.

Das LI teilte hierzu mit, dass eine reduzierte Teilnehmerzahl oft erst am Tag der Veranstaltung festzustellen sei. Teilnehmende blieben der Veranstaltung trotz fester Buchung häufig unentschuldigt fern.

- Mindestteilnehmerzahl bei Veranstaltungen nicht eingehalten*
183. Die Quote von Veranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden ist mit 42 % immer noch deutlich zu hoch. BSB und LI haben ihr selbst gesetztes Ziel nicht eingehalten.
184. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und BSB und LI aufgefordert, den Prozess zur Einhaltung der Mindestzahl von 15 Teilnehmenden zu optimieren sowie künftig sicherzustellen, dass LI-Fortbildungsveranstaltungen mit weniger als 15 Teilnehmenden nur in begründeten Ausnahmefällen stattfinden.
185. Die BSB und das LI haben dies zugesagt.

## Stellen und Personalkosten

### Stellen

186. Auf Grundlage des von der Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsplans stellt die BSB sowohl den Schulen als auch dem LI die notwendigen Ressourcen – insbesondere Stellen – zur Verfügung. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die dem LI zugewiesenen Stellen im Stellenplan und der Stellenübersicht des Haushalts vollständig und nachvollziehbar abgebildet sind.

187. Im Stellenplan des Aufgabenbereichs (AB) 239 sind nicht nur Stellen des LI (Produktgruppe 239.02), sondern auch diejenigen des Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (Produktgruppe 230.01) aufgeführt.<sup>9</sup> Um Stellen dieses AB dennoch sachgerecht, d. h. für jedes Institut getrennt, planen und verwalten zu können, führt die BSB für das LI einen separaten LI-Stellenplan bzw. separate LI-Stellenübersichten. Danach hat sich die Zahl LI-eigener Stellen wie folgt entwickelt:

**BSB interne Stellenübersicht LI**

Haushalts- jahre	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2017/2018	2019/2020
LI-eigene Stellen	188	236	265	202	197	206

Quelle: BSB vom 10. Februar 2020

188. Zusätzlich zu den LI-eigenen Stellen weist die BSB dem LI seit Jahren<sup>10</sup> in nennenswertem Umfang zusätzliche Personalressourcen aus dem Lehrerstellenplan der allgemeinbildenden Schulen zu. Dort werden diese Stellen veranschlagt, bewirtschaftet und abgerechnet.

Es handelt sich um durchschnittlich rund 70 Stellen. Das LI nutzt diese Stellen für einen Teil seines Fortbildungsangebots. Erst die Summe aus LI-eigenen Stellen und den zusätzlich aus dem schulischen Lehrerstellenplan zugewiesenen Stellen ergibt die volle Personalressource des LI. Diese zusätzlichen Stellen sind weder aus dem Stellenplan des AB 239 noch aus der Übersicht der Vollzeitäquivalente für das LI (der Produktgruppe 239.02) erkennbar.

189. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, den Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten. Stellen sind in dem Aufgabenbereich zu planen, in dem die Kosten für die dazugehörigen Leistungen der Verwaltung (hier also diejenigen des LI) abgebildet werden.
190. Die Angaben der BSB im Haushaltsplan zu den Personalressourcen des LI sind – zumindest seit 2009 – unvollständig. Die durchschnittlich rund 70 Stellen, die dem LI seitdem permanent zusätzlich aus dem Lehrerstellenplan zugewiesen werden, fehlen im Haushaltsplan des LI, obwohl sie im LI genutzt werden.
191. Der Rechnungshof hat die dauerhafte Zuweisung von Stellen aus dem Lehrerstellenplan an das LI als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit beanstandet.

*Im Haushaltsplan des LI fehlen durchschnittlich rund 70 Stellen*

<sup>9</sup> Stellenplan und Stellenübersichten des Haushalts sind generell lediglich nach Aufgabenbereichen und nicht weiter nach Produktgruppen gegliedert.

<sup>10</sup> Zumindest seit 2009 im Rahmen der halbjährlichen Personalorganisation.

Er hat die BSB aufgefordert, vom LI genutzte, jedoch aus dem Lehrerstellenplan stammende Stellen in LI-eigene Stellen umzuwandeln und künftig sicherzustellen, dass sämtliche im LI beschäftigten Vollkräfte im Haushaltsplan an der richtigen Stelle<sup>11</sup> ausgewiesen sind.

192. Die BSB vertritt die Ansicht, die Stellenplanung sei korrekt. Diejenigen Stellen, die grundsätzlich nur unterhältig vom LI genutzt würden, gehörten zum Lehrerstellenplan.
193. Die Auffassung der BSB ist unzutreffend und widerspricht dem Haushaltsrecht. Danach sind Stellen ausschließlich dort zu planen, wo die Leistung erbracht wird. Deshalb sind diese Stellen im AB 239 „Bildungsbezogene Dienstleistungen“ auszuweisen und gehören nicht zum AB 241 „Staatliche Schulen“.

## Veranschlagung von Personalkosten

194. Gemäß § 16 Absatz 1 LHO sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen nach § 5 LHO, Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen einzugehen. Die Veranschlagung muss hierbei so spezifisch wie möglich erfolgen (Grundsatz der sachlichen Spezialität). Dieser Haushaltsgrundsatz sichert u. a. das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.<sup>12</sup>
195. Leistungen des LI sind im Haushalt als eigene Produktgruppe mit einem spezifischen Leistungszweck ausgeprägt. Die für den Leistungszweck des LI zu veranschlagenden Personalkosten ergeben sich aus dem Produkt von Plan-Vollzeitäquivalenten und dem jeweils gültigen Personalkostenverrechnungssatz.

Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens ermittelt die BSB die Vollzeitäquivalente (VZÄ) und veranschlagt die entsprechenden Personalkosten dieser Produktgruppe. Die BSB hat bei der Veranschlagung der Personalkosten des LI jedoch nur die LI-eigenen Stellen sowie diejenigen der LiV berücksichtigt und hierfür 2019 Personalkostenermächtigungen in Höhe von 48,5 Mio. Euro veranschlagt.

196. Die durchschnittlich rund 70 VZÄ, die die BSB dem LI zumindest seit 2009 aus dem Lehrerstellenplan zuweist (vgl. Tz. 188), fließen dagegen nicht in die Personalkostenveranschlagung für das LI ein. Diese hat die BSB stattdessen für den Aufgabenbereich „Staatliche Schulen“ ermittelt und in den dortigen Produktgruppen veranschlagt, bewirtschaftet und abgerechnet. Diese zusätzlichen Personalkosten fehlen daher im Jahresergebnis des LI. Die

<sup>11</sup> Im Stellenplan des AB 239 und in der VZÄ-Darstellung der Produktgruppe 239.02.

<sup>12</sup> Der Haushaltsplan muss in seinen Ansätzen und Zwecken so genau sein, dass eine wirksame Bindung des Senats an den Willen der Bürgerschaft erfolgt.

Summen der 2018 und 2019 im Ergebnis fehlenden Kosten ergeben sich aus nachstehender Tabelle:

<b>Personalkosten, die im Jahresergebnis des LI fehlen</b>		
<b>Haushaltsjahre</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Schulische Stellen (VZÄ)	71,2	74,2
Personalkosten- verrechnungssatz	93.954	96.828
<b>Personalkosten</b>	<b>6,7 Mio. Euro</b>	<b>7,2 Mio. Euro</b>

Quelle: Eigene Berechnung Rechnungshof gemäß Übersicht LI-Stellen aus Lehrerstellenplan und Personalkostenverrechnungssätze der Jahre 2018 und 2019

197. Die BSB hat Personalkostenermächtigungen in Millionenhöhe in schulischen Produktgruppen veranschlagt, obwohl sie dem LI sowie seinem Leistungszweck sachlich zuzuordnen sind und obwohl die Höhe der Kosten anhand der Vorjahreswerte planbar war. Personal, das dem Lehrerstellenplan zugeordnet ist, nimmt seit Jahren Aufgaben im Rahmen der Aus- und Fortbildung des LI wahr. Diese Aufgaben sind dem Leistungszweck des LI zuzuordnen. Dementsprechend müssen die Personalkosten auch dort veranschlagt werden.
198. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Veranschlagungspraxis der BSB nicht im Einklang mit den Grundsätzen der sachlichen Spezialität und der Haushaltsklarheit steht und damit gegen die LHO verstößt.
- Er hat die BSB aufgefordert, bei kommenden Haushaltsplanaufstellungen die Personalkosten des LI vollständig sowie ihrem Leistungszweck entsprechend zuzurechnen und dort zu veranschlagen.
199. Die BSB hat mitgeteilt, dass die für das LI tätigen, aber im Aufgabenbereich 241 geführten Beschäftigten grundsätzlich nur unterhältig für das LI tätig seien und eine direkte Zuordnung ihrer Personalkosten zu zwei PG abrechnungstechnisch nicht möglich sei. Zudem würde die fehlende Möglichkeit zur Verrechnung von VZÄ dazu führen, dass durch die Verrechnungen von Personalkosten zwischen den PG falsche Steuerungsinformationen entstünden.
- Eine Kostenzuordnung im Wege einer Personalkostenerstattung sei aufwendig und fehleranfällig. Die BSB hat dennoch eine Prüfung zugesagt.
200. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Einwände der Behörde sie nicht von der Einhaltung des Haushaltsrechts entbinden.

*Das LI kostet jährlich rund 7 Mio. Euro mehr als im Haushalt dargestellt*

Danach müssen in einem Produkthaushalt Kosten verursachungsgerecht beim sachlich zutreffenden Leistungszweck veranschlagt werden. Die Behörde kann dem Grundsatz der sachlichen Spezialität beispielsweise durch nachträgliche Erstattungen gerecht werden. Dieses Vorgehen ist in den Behörden – selbst in der BSB – bereits bewährte Praxis. Personalkostenerstattungen führen auch nicht zu falschen Steuerungsinformationen, da durch die Erstattungen das Ergebnis des LI zutreffend mit den zusätzlichen Kosten belastet wird. Im Übrigen ist es an der Behörde zu erläutern, dass es sich um Erstattungen von Personalkosten handelt.



# Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Die Behörde hat Personalkosten, die dem Institut zuzurechnen sind, teilweise nicht in der zutreffenden Produktgruppe veranschlagt. Auch Kosten für IT-Projekte wurden nicht richtig ausgewiesen. Dadurch hat die Behörde gegen Haushaltsgrundsätze verstoßen und die tatsächlichen Gesamtkosten des Instituts nicht transparent dargestellt.**

**Die Behörde hat Verträge abgeschlossen, aus denen sich rechtliche und finanzielle Risiken entwickeln können.**

**Das Institut hat rechtliche Vorgaben zur Durchführung von Evaluationen nicht erfüllt.**

201. Das Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ) ist eine nachgeordnete Dienststelle der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB). Es ist u. a. für folgende im Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG) normierte Aufgaben zuständig: Schulinspektionen, schulübergreifende und vergleichende Überprüfungen sowie Evaluationen.

Im Haushaltsplan wird das IfBQ als eigene Produktgruppe (PG) 239.01 abgebildet. Im Haushaltsjahr 2018 betrug das negative Ergebnis des IfBQ rund 6,4 Mio. Euro.

## Veranschlagung der Personalkosten

202. Nach § 16 Absatz 1 LHO sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) für jede PG im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Über den Leistungszweck wird die Bindung des Senats an den Willen der Bürgerschaft erreicht (Grundsatz der sachlichen Spezialität). Dieser Grundsatz verlangt, dass die Planung des Haushalts so genau wie möglich zu erfolgen hat. Die Kosten sind in der sachlich zutreffenden PG und dort im zutreffenden Kontenbereich nach § 14 Absatz 3 LHO zu veranschlagen.
203. Der Leistungszweck der PG „IfBQ“ setzt sich u. a. zusammen aus
- den Produkten „Schulinspektion“, „Evaluation und Bildungsberichterstattung“ und „Zentrale Prüfungen“ und
  - dem Ziel, die Qualität von Bildungsprozessen auf Schul- und Systemebene zu steigern.

204. Für 2018 wurden im Haushaltsplan in der PG 239.01 „IfBQ“ 4,5 Mio. Euro Personalkosten veranschlagt. Das entspricht rund 50 Vollzeitäquivalenten<sup>1</sup> (VZÄ).
205. Daneben werden seit 2015 für die Erfüllung der Aufgaben des IfBQ weitere Personalkostenermächtigungen im Aufgabenbereich 241 „Staatliche Schulen“ bei den einzelnen schulischen PG veranschlagt und bewirtschaftet. 2018 betragen die Kosten hierfür rund 2,6 Mio. Euro. Das entspricht rund 30 zusätzlichen Lehrerstellen. Gegenüber den in der PG „IfBQ“ veranschlagten Personalkosten ist dies eine Steigerung von rund 60 %. Diese Kosten werden nicht im Jahresergebnis des IfBQ ausgewiesen.
206. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Spezialität beanstandet und die BSB aufgefordert, Kosten, die der PG „IfBQ“ und deren Leistungszweck zuzurechnen sind, zukünftig auch dort zu veranschlagen.
207. Die BSB hat mitgeteilt, dass die für das IfBQ tätigen, aber im Aufgabenbereich 241 geführten Beschäftigten überwiegend nur mit sehr geringen Anteilen für das IfBQ tätig seien und eine direkte Zuordnung ihrer Personalkosten zu zwei PG abrechnungstechnisch nicht möglich sei. Zudem würde die fehlende Möglichkeit zur Verrechnung von VZÄ dazu führen, dass durch die Verrechnungen von Personalkosten zwischen den PG falsche Steuerungsinformationen entstünden.
- Eine Kostenzuordnung im Wege einer Personalkostenerstattung sei aufwendig und fehleranfällig. Die BSB hat dennoch eine Prüfung zugesagt.
208. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Einwände der Behörde sie nicht von der Einhaltung des Haushaltsrechts entbinden. Danach müssen in einem Produkthaushalt Kosten verursachungsgerecht beim sachlich zutreffenden Leistungszweck veranschlagt werden. Die Behörde kann dem Grundsatz der sachlichen Spezialität beispielsweise durch nachträgliche Erstattungen gerecht werden. Dieses Vorgehen ist in den Behörden – selbst in der BSB – bereits bewährte Praxis. Personalkostenerstattungen führen auch nicht zu falschen Steuerungsinformationen, da durch die Erstattungen das Ergebnis des IfBQ zutreffend mit den zusätzlichen Kosten belastet wird. Im Übrigen ist es an der Behörde zu erläutern, dass es sich um Erstattungen von Personalkosten handelt.

## Bewirtschaftung von IT-Kosten

209. Nach § 37 Absatz 3 LHO sind Kosten, die für PG ohne Leistungen veranschlagt wurden, auf die sachlich zutreffenden Kontenbereiche zu übertragen. Nach § 47 Absatz 1 LHO dürfen Ermäch-

<sup>1</sup> Vollzeitäquivalente sind die Summe der budgetrelevanten Beschäftigungsanteile der Bediensteten des Kernhaushalts.

tigungen, Kosten zu verursachen, nur zur Erfüllung des Leistungszwecks der jeweiligen PG in Anspruch genommen werden (Grundsatz der sachlichen Bindung).

210. Die Ermächtigungen zur Umsetzung von Maßnahmen aus der IT-Planung der Behörden und Ämter werden zentral veranschlagt.<sup>2</sup> Deren Bewirtschaftung erfolgt in den jeweiligen Behörden und Ämtern.
211. Die IT-Projekte des IfBQ verursachten im Haushaltsjahr 2018 Sachkosten in Höhe von rund 66 Tsd. Euro und im Haushaltsjahr 2019 Sachkosten in Höhe von rund 208 Tsd. Euro. Diese wurden aus den zentralen Ansätzen gedeckt. Hierzu wurden Ermächtigungen für „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“ in die PG 238.01 „Steuerung und Service“ übertragen. Da die IT-Projekte ausschließlich der Erfüllung des Leistungszwecks des IfBQ dienten, hätten die damit verbundenen Ermächtigungen und Sachkosten auch dort ausgewiesen werden müssen.
212. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen § 37 Absatz 3 LHO und § 47 Absatz 1 LHO beanstandet und die BSB aufgefordert, zukünftig Kosten nur in der PG mit dem entsprechenden Leistungszweck auszuweisen.
213. Die BSB hat angeführt, dass für die Planung und Bewirtschaftung der Kosten von IT-Bedarfen zentral für den gesamten Einzelplan die IT-Abteilung der BSB zuständig sei, um Steuerungsvorteile zu erzielen, einer Segmentierung vorzubeugen und rechtssicher zu handeln. Eine Aufspaltung der Ermächtigungen für IT-Bedarfe auf die verschiedenen PG würde zu unwirtschaftlichen Strukturen führen.
214. Die Vorgehensweise der BSB entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die Bewirtschaftung der zentral veranschlagten Ermächtigungen muss in der sachlich zutreffenden PG erfolgen. Die BSB verkennt im Übrigen, dass eine produktgruppenspezifische Kontierung von Rechnungen nicht zwangsläufig zu unwirtschaftlichem Verwaltungshandeln führt.

*Bewirtschaftung  
von IT-Projekt-  
kosten in falscher  
Produktgruppe*

## Rechtliche Einordnung der Werkverträge

215. Das IfBQ beschäftigt neben seinem Stammpersonal weitere Personen. Mit diesen wurden als „Werkverträge“ bezeichnete Verträge abgeschlossen. Im Jahr 2019 schloss das IfBQ 880 solcher Verträge mit einem Gesamtvolumen von rund 865 Tsd. Euro ab. Vertragsgegenstände waren beispielsweise die Auswertung von Daten für die Schulinspektion, Rücklaufkontrollen für ein Monitoring, die Begutachtung von Testaufgaben, Korrekturlesen oder Datenerfassungen.

<sup>2</sup> Im Haushaltsplan 2017/2018 zentral im Einzelplan 9.2 Allgemeine Finanzwirtschaft und ab dem Haushaltsplan 2019/2020 zentral im Einzelplan 1.1 Senat und Personalamt.

216. Die als „Werkverträge“ bezeichneten Verträge des IfBQ regelten zum Teil Beschäftigungsverhältnisse, die eine Beschäftigung als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer nahelegten:
- Die für Werkverträge typische Weisungsungebundenheit wurde zwar in den Verträgen benannt, aber durch teils detaillierte Konkretisierungen relativiert. In mehreren Fällen waren diese Anlagen zum Vertrag umfangreicher als der Vertrag selbst.
  - Viele Verträge ließen nicht erkennen, dass eigenverantwortlich ein abnahmefähiges Werk hergestellt werden sollte, da zum Beispiel nur die Kontrolle von Testaufgaben oder Lektoratsarbeiten vereinbart wurden.
  - In mehreren Fällen wurde eine Teilnahme an Sitzungen beauftragt. Dies legt nahe, dass die Auftragnehmerinnen bzw. Auftragnehmer in die Arbeitsorganisation des IfBQ eingebunden werden sollten, was für eine abhängige Beschäftigung spricht, da Werkverträge nicht auf die Einbindung in eine bestehende Arbeitsorganisation ausgerichtet sind.
  - Ein eigenes unternehmerisches Risiko der mittels „Werkvertrag“ beschäftigten Dritten war nicht ersichtlich.
  - Oftmals wurden monatliche Entgelte vereinbart, in mindestens einem Fall sogar über einen Zeitraum von zwölf Monaten. Ein monatliches Entgelt ist typisch für Arbeitsverträge.

Es bestehen daher Zweifel an der zutreffenden rechtlichen Einordnung der Verträge des IfBQ als Werkverträge.

217. Wird ein Werkvertrag geschlossen, obwohl rechtlich ein Arbeitsvertrag begründet wurde, besteht das Risiko, dass von der vertragsschließenden Einrichtung Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) nachzuentrichten sind.

218. Die BSB ließ in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen weder vom Finanzamt noch von einer Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung prüfen, ob die vom IfBQ geschlossenen Verträge und vereinbarten Vergütungen aufgrund der Art der Tätigkeit dem Lohnsteuerabzugsverfahren und der Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen waren.

*Abgeschlossene „Werkverträge“ beinhalten Risiko der Lohnsteuer- und Sozialversicherungspflicht*

219. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BSB Verträge abgeschlossen hat, aus denen sich rechtliche und finanzielle Risiken entwickeln können. Er hat die BSB aufgefordert,
- die abgeschlossenen Werkverträge des IfBQ vom Finanzamt bzw. der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung prüfen zu lassen sowie
  - vor dem Abschluss von Werkverträgen regelmäßig die Art der Tätigkeiten und Form der vertraglichen Beziehungen zu prüfen

und in Zweifelsfällen eine Clearingstelle mit der Prüfung zu befassen.

220. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass eine Vorlagepflicht von Werkverträgen bei der Clearingstelle kraft Gesetz nicht bestehe. Eine grundsätzliche Übersendung der Verträge bedinge einen erheblichen zeitlichen Vorlauf, um der Clearingstelle eine entsprechende Prüfmöglichkeit einzuräumen. Eine solche Vorlaufzeit würde den innerbetrieblichen Ablauf im IfBQ massiv beeinträchtigen. Ergänzend hat die BSB mitgeteilt, dass das IfBQ seit 2020 den Status einer wissenschaftlichen Forschungseinrichtung besitze. Es habe seitdem die Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge mit studentischen Hilfskräften abzuschließen.
221. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er die BSB aufgefordert hat, die Verträge in Zweifelsfällen prüfen zu lassen. Wiederholen sich Tätigkeiten bzw. Vertragsinhalte, lassen sich Aussagen des Finanzamts bzw. der Clearingstelle hierzu auf vergleichbare Vertragsinhalte übertragen. Durch die Möglichkeit des IfBQ, mit studentischen Hilfskräften befristete Arbeitsverträge abzuschließen, wird zudem ein Teil der als Werkverträge bezeichneten Verträge zukünftig entfallen. Auch dadurch wird sich der Überprüfungsaufwand reduzieren.

## Rechtliche Vorgaben zur Durchführung von Evaluationen

222. Das IfBQ führt Evaluationen durch (vgl. Tz. 201). § 100 Absatz 4 HmbSG sowie die „Richtlinie Wissenschaftliche Untersuchungen an Schulen“ vom 13. Mai 2013 enthalten eine Vielzahl von Regelungen, die bei der Durchführung von Evaluationen zu beachten sind.
223. Bei den geprüften Evaluationen wurden nicht alle rechtlichen Vorgaben berücksichtigt bzw. es konnte nicht belegt werden, dass diese vollständig berücksichtigt wurden.

*Bei Evaluationen nicht alle rechtlichen Vorgaben eingehalten*

Es fehlten insbesondere

- die schriftliche Festlegung des in die jeweilige Evaluation einbezogenen Personenkreises,
- die Nachweise über eine fristgerechte Information der Erziehungsberechtigten sowie der volljährigen Schülerinnen und Schüler,
- die Nachweise über die Beteiligung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit,
- der Beleg über die Beteiligung und Zustimmung der jeweiligen Schulkonferenz und der Schulaufsicht sowie
- der Eintrag der Evaluation in das vom IfBQ zu führende Register wissenschaftlicher Untersuchungen.

224. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die gesetzlichen Vorgaben des HmbSG und die Anforderungen der „Richtlinie Wissenschaftliche Untersuchungen an Schulen“ bei der Durchführung von Evaluationen in allen geprüften Fällen nicht vollständig erfüllt wurden.

Er hat die BSB aufgefordert, die rechtlichen Vorgaben zu befolgen und dies zur Wahrung der Revisionssicherheit zu dokumentieren.

225. Die BSB hat dies zugesagt.

## Erziehungsberatung

Sozialbehörde / Bezirksamter /  
Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke

**Vorgaben der Sozialbehörde für die sachgerechte Zuordnung von Angeboten und Leistungen der Erziehungsberatung müssen ergänzt werden.**

**Das Rahmenkonzept Erziehungsberatung ist teilweise veraltet und lückenhaft.**

**Das neu eingeführte Berichtswesen ist verbesserungsbedürftig.**

226. Institutionelle Erziehungsberatung<sup>1</sup> wird in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) durch Erziehungsberatungsstellen von kommunalen und freien Trägern der Jugendhilfe erbracht. Nach § 16 SGB VIII erfolgt die Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen. Sie ist durch einen niedrigschwelligen Zugang gekennzeichnet. Nach § 28 SGB VIII erfolgt die Erziehungsberatung im Einzelfall bzw. personenbezogen bei besonderen individuell vorliegenden Erziehungsproblemen. Sie gehört zu den Hilfen zur Erziehung (HzE).

227. Zu den Aufgaben der Erziehungsberatungsstellen gehören:

- Erziehungs- und Familienberatung als therapeutische und pädagogische Leistungen,
- präventive Angebote als einzelfallübergreifende Angebote und
- Vernetzungsaktivitäten.

Die FHH verfügte zum 30. Juni 2020 über elf Erziehungsberatungsstellen einschließlich zwei Außenstellen in kommunaler sowie sieben Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft mit unterschiedlichen Angebotsschwerpunkten je nach Bedarf vor Ort.

### Abgrenzung der Leistungen der Erziehungsberatung

228. In der Beratungspraxis kann eine Beratung zu allgemeinen Fragen der Erziehung nach § 16 SGB VIII in eine individuelle Erziehungs-

*Keine eindeutigen  
Vorgaben der  
Sozialbehörde*

<sup>1</sup> Institutionelle Erziehungsberatung wird definiert als eine eigene Organisationseinheit mit einem festen Mitarbeiterstamm unterschiedlicher Professionen, klar abgegrenzten Räumlichkeiten sowie festen Sprech- und Öffnungszeiten, welche die Leistungen der Erziehungsberatung unabhängig von anderen Aufgaben eines Trägers erbringt.

beratung nach § 28 SGB VIII übergehen. Die Bezirksämter bzw. die Erziehungsberatungsstellen grenzen diese Angebote und Leistungen der Erziehungsberatung nach eigenem Ermessen ab, da nach den bisherigen Vorgaben der Sozialbehörde eine einheitliche Zuordnung nicht gewährleistet ist.

229. Die nicht trennscharfe Abgrenzung der Leistungen nach § 16 SGB VIII und § 28 SGB VIII erschwert u. a. eine qualifizierte Personalbedarfsbemessung und eine sachgerechte Erfassung der Leistungen im Berichtswesen.
230. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Sozialbehörde aufgefordert, einheitlich anzuwendende Vorgaben für die Zuordnung der Angebote und Leistungen nach § 16 SGB VIII bzw. nach § 28 SGB VIII zu erstellen.

## Rahmenkonzept Erziehungsberatung

231. Zur Umsetzung der Ergebnisse aus der Rechnungshofprüfung „Beratungsdienste für junge Menschen und ihre Familien“<sup>2</sup> hatte die Sozialbehörde 2013 das Rahmenkonzept Erziehungsberatung entwickelt. Es definiert die Aufgaben, Leistungen, Ziele und Qualitätsstandards für die Erziehungsberatung der institutionellen Erziehungsberatungsstellen in kommunaler und freier Trägerschaft. Zusätzliche Vorgaben für die Erziehungsberatung sind in zwei Globalrichtlinien<sup>3</sup> und einer Fachanweisung enthalten.
232. Das Rahmenkonzept wurde seit 2013 nicht angepasst. Es verweist auf veraltete Regelungen zum Berichtswesen und zur Finanzierung. Zudem ist nicht geregelt, wie die Sozialbehörde die Einhaltung der vorgegebenen Regelungen im Rahmen ihrer Steuerungsfunktion überwacht und in welchen Zeiträumen sie das Rahmenkonzept fachlich überprüft.
233. Der Rechnungshof hat das Rahmenkonzept als teilweise veraltet und lückenhaft kritisiert. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, das Rahmenkonzept zu überarbeiten und zu ergänzen sowie künftig regelmäßig anzupassen. Er hat empfohlen, die verschiedenen rechtlichen Grundlagen für die Angebote der institutionellen Erziehungsberatungsstellen (Tz. 231) mit dem Rahmenkonzept zur Festlegung standardisierter Rahmenbedingungen in eine Globalrichtlinie zu überführen.

*Rahmenkonzept teilweise veraltet und lückenhaft*

## Personalbedarfsberechnungen

234. Nach § 7 LHO ist das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Sachgerechte Kostenkalkulationen sind eine Voraussetzung dafür,

<sup>2</sup> Jahresbericht 2011, Tzn. 280 bis 304.

<sup>3</sup> Globalrichtlinien 2/15 Familienförderung im Rahmen der Jugendhilfe und J 1/17 Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe sowie Fachanweisung Allgemeiner Sozialer Dienst.



dass die Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, dem Grundsatz der Haushaltswahrheit<sup>4</sup> entsprechen und vollständig, transparent, überprüfbar sowie inhaltlich richtig dargestellt werden.

235. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den erstmals für 2015 und 2016 durchgeführten Bedarfsberechnungen für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft in den Bezirksamtern Wandsbek und Harburg keine Bedarfsermittlungen durchgeführt worden waren. Vielmehr lagen den Berechnungen festgelegte Fallzahlen in Verbindung mit einer gleichbleibenden Personalkapazität zugrunde. Diese Eckwerte, die für die Personalbedarfsberechnung aller Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft in Hamburg übernommen wurden, basierten auf bundesweiten Empfehlungen der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e. V.<sup>5</sup> und nicht auf aktuellen Stellenbeschreibungen<sup>6</sup>. Hamburg- bzw. bezirksspezifische Bedarfe und Problemlagen wurden nicht berücksichtigt.
236. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksamter weder eine sachgerechte Personalbedarfsbemessung noch im Vorwege eine Erfassung der Prozess- und Organisationsstrukturen einschließlich einer Aktualisierung von Arbeitsplatzbeschreibungen durchgeführt haben.
237. Er hat die Bezirksamter aufgefordert, die Arbeitsplatzbeschreibungen zu aktualisieren und in Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde für die institutionellen Erziehungsberatungsstellen eine zentrale hamburgweite Personalbedarfsbemessung durchzuführen.

*Keine qualifizierte Personalbedarfsbemessung*

## Kostenkalkulation

238. Der Rechnungshof hat die Kostenkalkulation in den Bezirksamtern Wandsbek und Harburg geprüft. Er hat festgestellt, dass beide Bezirksamter die Kosten für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich erstmals für die Jahre 2015 und 2016 berechnet haben. Diese Kostenkalkulationen werden jährlich um den Prozentwert der Tarifsteigerungen erhöht. Die sich hieraus ergebende Summe ergibt die Zuwendungshöhe für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft und dient auch als Grundlage für die Kostenkalkulation bei der Einrichtung neuer Erziehungsberatungsstellen.
239. Die Berechnung der Personalkosten durch die Bezirksamter erfolgt jeweils mit unterschiedlichen, zu niedrigen Personalkostenwerten. Dies führt aktuell zu einer Unterveranschlagung des größten Kostenfaktors einer Erziehungsberatungsstelle.

*Personalkosten zu niedrig berechnet*

<sup>4</sup> Vgl. Nr. 2 VV zu § 12 LHO.

<sup>5</sup> Die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e. V. ist der unabhängige, trägerübergreifende Fachverband für Erziehungs-, Familien- und Jugendberatung in Deutschland und gibt Empfehlungen zu fachlichen und rechtlichen Themen der Erziehungsberatung.

<sup>6</sup> Die Stellenbeschreibungen für die Funktionen in den Erziehungsberatungsstellen datieren aus dem Jahr 1990.

Die sonstigen Kosten für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft werden von beiden Bezirksämtern mit einem Prozentwert in Abhängigkeit von den berechneten Personalkosten festgesetzt. Wie die Bezirksämter diesen Wert hergeleitet haben, konnten sie nicht belegen.

240. Der Rechnungshof hat die uneinheitliche und zu niedrige Berechnung der Personalkosten in den Bezirksämtern Wandsbek und Harburg beanstandet.

Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, ein Muster für eine standardisierte Kostenrechnung zur Verfügung zu stellen. Die Bezirksämter hat der Rechnungshof aufgefordert, auf dieser Grundlage eine aktuelle Kostenrechnung für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft aufzustellen.

## Berichtswesen

241. Das neu entwickelte „Berichtswesen Jugendhilfe: Institutionelle Erziehungsberatung“ wurde im Jahr 2018 eingeführt und soll die Daten aller institutionellen Erziehungsberatungsstellen der FHH darstellen, die den Vorgaben des Rahmenkonzeptes entsprechen. Die Erfassung der Daten durch die Erziehungsberatungsstellen erfolgt für die Hilfen nach § 16 SGB VIII über das Angebotsstammblatt (Angaben zum Träger) und für die Hilfen nach § 28 SGB VIII über das Teilnehmerstammbblatt (Einzelberatungen).

*Berichtswesen  
verbesserungs-  
bedürftig*

242. Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Bei der Einordnung der Leistungen nach § 16 SGB VIII bzw. nach § 28 SGB VIII in den Erfassungsbögen besteht ein Ermessensspielraum (vgl. Tz. 230), da auch Leistungen nach § 16 SGB VIII als individuelle Erziehungsberatung erfasst werden können.
- Die Definition für eine standardisierte Zählweise der Kontakte im Teilnehmerstammbblatt ist unklar. Beispielsweise wird eine Familie als ein Kontakt gezählt. Inwiefern dann die Beratung der einzelnen Familienmitglieder durch unterschiedliche Berater noch gezählt wird, entscheidet jede Erziehungsberatungsstelle eigenverantwortlich.
- In der Kategorie „Anzahl Unterstützung suchender junger Menschen“ wird nur die Anzahl der bearbeiteten Fälle und nicht die tatsächliche Nachfrage erfasst.
- Bei der Auswertung des Berichtswesens durch die Sozialbehörde werden nur die Ergebnisse dargestellt und keine Bewertungen vorgenommen. Daraus können keine bezirksübergreifenden Vergleiche und keine substanziierten Schlussfolgerungen gezogen sowie keine klaren Zielsetzungen für die Praxis abgeleitet werden.

243. Der Rechnungshof hat die Mängel in den einzelnen Kategorien sowie die fehlende Gesamtbetrachtung von Bedarfen und Ent-

wicklungen in der Erziehungsberatung im Rahmen des Berichtswesens kritisiert.

244. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Erfassungskategorien klar zu definieren und so auszugestalten und auszuwerten, dass Entwicklungen und Bedarfe bezirksübergreifend besser erkannt und daraus Schlussfolgerungen gezogen sowie Ziele für die Praxis benannt werden können.

## Haushaltsrelevante Feststellungen

### Veranschlagung der Kosten für Erziehungsberatungsstellen

245. Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen die Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, vollständig, transparent, überprüfbar und inhaltlich richtig sein. Die Grundsätze sichern zusammen mit anderen Haushaltsgrundsätzen das Budgetrecht des Parlaments.
246. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Haushaltsplan in den Erläuterungen des Vorberichts der Bezirksamter angegeben ist, dass die Erziehungsberatung aus der Rahmenzuweisung zur Förderung der Erziehung in der Familie finanziert wird, obwohl
- die Kosten der kommunalen und der Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft zum Teil in den Einzelplänen 1.2 bis 1.8 und zum Teil im Einzelplan 4 veranschlagt sind und
  - dies anhand der Erläuterungen zu den jeweiligen Produktgruppen nicht klar erkennbar ist.
247. Er hat kritisiert, dass die Darstellung der Erziehungsberatungsstellen im Haushaltsplan nicht transparent erfolgt.

*Darstellung im Haushaltsplan nicht transparent*

Der Rechnungshof hat die Bezirksamter in Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig nur zutreffende Erläuterungen in den Vorbericht der Bezirksamter zur Rahmenzuweisung aufzunehmen.

Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Erläuterungen zu den jeweiligen Produktgruppen und ihren Leistungszwecken im Haushaltsplan zukünftig hinsichtlich der jeweils (nicht) enthaltenden Kosten zu ergänzen.

### Kennzahlen im Haushaltsplan 2019/2020

248. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) werden im Haushaltsplan in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt (§ 16 Absatz 1 LHO). Um mit Kennzahlen und ihren Kennzahlenwerten die Erfüllung eines Leistungszwecks messen und interpretieren zu können,

müssen Bezeichnung und Beschreibung einer Kennzahl eindeutig und verständlich sein.

- Darstellung der Erziehungsberatungsstellen unvollständig* 249. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezeichnung der Kennzahl „Erziehungsberatungsstellen“ sowie die Definition im Kennzahlenbuch zu ungenau und insoweit unzutreffend sind, da nur die kommunalen Erziehungsberatungsstellen gezählt werden.
- Damit werden im Haushaltsplan von 18 Erziehungsberatungsstellen nur die elf kommunalen Erziehungsberatungsstellen (rund 60 %) abgebildet, die sieben Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft (rund 40 %) dagegen nicht.
250. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Bezirksämter aufgefordert, die Bezeichnung und Beschreibung der Kennzahl „Erziehungsberatungsstellen“ im Haushaltsplan und im Kennzahlenbuch zu überprüfen und anzupassen sowie mit der Sozialbehörde die Möglichkeit der Darstellung aller Erziehungsberatungsstellen im Haushaltsplan zu prüfen.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

251. Die Sozialbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

## Pflegeelternvermittlung

Sozialbehörde / Bezirksamter /  
Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke

**Hilfe zur Erziehung für Vollzeitpflege wurde rückwirkend über den Zeitpunkt der Antragstellung hinaus gewährt.**

**Die örtliche Zuständigkeit wurde unzureichend geprüft, sodass Hamburg zu Unrecht Kosten getragen hat.**

**Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Beratung und Unterstützung von Pflegepersonen ist nicht durchgehend sichergestellt. Für die Dokumentation der Beratungen fehlen in JUS-IT die technischen Möglichkeiten.**

252. In Hamburg gab es Ende 2019 1.116 Pflegekinder. Davon wurden 87 in 2019 neu vermittelt und bei 97 Pflegekindern wurde das Pflegeverhältnis beendet.
253. Die Pflegekinderhilfe nach dem SGB VIII umfasst die Vollzeitpflege als vom Jugendamt geplante Hilfe zur Erziehung (HzE) gemäß § 33 SGB VIII sowie die erlaubnisfreie Verwandtenpflege und die erlaubnispflichtige Aufnahme von Minderjährigen durch Pflegepersonen<sup>1</sup> in deren eigenen Haushalt (§ 44 SGB VIII). Für die Betreuung und Begleitung der Pflegepersonen und der Pflegekinder ist der Pflegekinderdienst (PKD) der Bezirksamter oder der freien Träger zuständig, für die Belange der Herkunftsfamilien der Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). Die Kosten für die Vollzeitpflege betragen 2019 rund 17,5 Mio. Euro.
254. Die Bezirksamter können sowohl die Aufgabe der Eignungseinschätzung im Rahmen des Bewerbungsverfahrens als auch die Beratung bei bereits laufenden Pflegeverhältnissen an freie Träger übertragen. Die freien Träger haben hinsichtlich aller übernommenen Aufgaben dieselben Regeln einzuhalten wie der PKD der Bezirksamter.

---

<sup>1</sup> Pflegepersonen können Ehepaare, eingetragene Lebenspartner oder auch Einzelpersonen einschließlich Verwandte des Kindes sein, wie dessen Tante/Onkel oder Großeltern.

## Zuständigkeit für die Pflegeelternvermittlung

*Aktuelle Stellenbeschreibungen fehlen*

255. Die Aufgabenzuweisung innerhalb der Behörden ist Sache der Geschäftsverteilung. Geschäftsverteilungspläne regeln die funktionelle Zuständigkeit in der Verwaltung. Mit diesen werden die Gliederung der Organisationseinheiten, deren Ordnung zueinander, die einzelnen Aufgaben und die Stellenausstattung festgelegt.
256. Die Geschäftsverteilungspläne der Bezirksamter sind veraltet. Eine Aktualisierung der Stellenbeschreibung ASD-Fachkraft ist unterblieben, die Stellenbeschreibung für die PKD-Fachkraft liegt nur in einem Entwurf vor, der über 20 Jahre alt ist. Es gibt keine Stellenbeschreibung für die PKD-Leitung.
257. Zum 1. Januar 1997 ist die Zuständigkeit für Pflegestellen außerhalb Hamburgs und das dafür zuständige Personal von der Sozialbehörde in die bezirklichen Jugendämter integriert worden. Bis dahin waren die Bezirksamter nur für die Pflegestellen innerhalb Hamburgs zuständig. Die Fachkräfte haben ihre bisherigen Zuständigkeiten unabhängig von sachlichen und wirtschaftlichen Kriterien in das jeweilige Bezirksamt, dem sie zugeteilt wurden, mitgenommen. Verbindliche Regelungen, welches Bezirksamt in Hamburg für die Eignungsprüfung sowie die Überprüfung und Betreuung der Pflegestellen außerhalb Hamburgs zuständig ist, existieren nicht.
258. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet. Er hat kritisiert, dass es keine Regelung gibt, die die Zuständigkeiten für Pflegestellen außerhalb Hamburgs zwischen den Bezirken festlegt.

Der Rechnungshof hat die geprüften Bezirksamter aufgefordert,

- Stellenbeschreibungen für die PKD-Leitung und die PKD-Fachkraft zu erstellen und die Geschäftsverteilungspläne in den Bezirksamtern sowie die Stellenbeschreibung ASD-Fachkraft zu aktualisieren,
- die Stellenbeschreibungen zukünftig regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen,
- die Aufgabenzuweisung zwischen den Bezirksamtern eindeutig zu regeln und die Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Zuständigkeit für Pflegestellen außerhalb Hamburgs in die Stellenbeschreibung PKD-Fachkraft aufzunehmen.

## Bewerbungs- und Überprüfungsprozess

### Sozialberichte

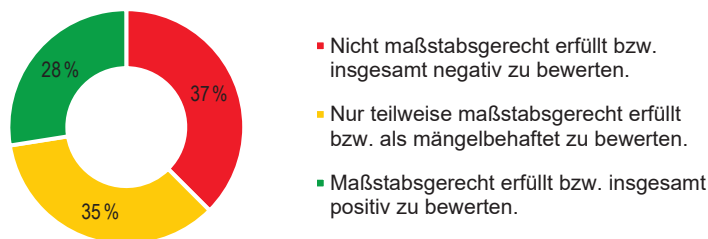
259. Die Fachkräfte des PKD überprüfen, ob eine Person grundsätzlich als Pflegeperson geeignet ist. In der Fachanweisung Pflegekinderdienst sind Ausschluss- und Eignungskriterien definiert, die

die PKD-Fachkräfte des Bezirksamts oder des beauftragten PKD eines freien Trägers einzuschätzen und zu bewerten haben. Hierfür werden Unterlagen ausgewertet sowie Bewerbungsgespräche und Hausbesuche durchgeführt. Das Ergebnis wird in einem Sozialbericht zusammengefasst und bildet die Grundlage für die Feststellung der Eignung als Pflegeperson.

260. Der Rechnungshof hat 40 Fälle geprüft und eine Gesamtbewertung der Sozialberichte vorgenommen. Hierbei wurden die Sozialberichte bei unvollständiger Thematisierung von Ausschlussgründen bzw. fehlender Dokumentation von Informationen über durchgeführte Beratungsgespräche und Hausbesuche negativ und bei unvollständiger Thematisierung von Eignungskriterien als mangelbehaftet bewertet.
261. Viele Sozialberichte erfüllten die inhaltlichen Vorgaben nicht. In nur elf von 40 Fällen (28 %) konnte der Sozialbericht positiv bewertet werden. In 14 von 40 Fällen (35 %) gab es Anlass zur Kritik und in 15 von 40 Fällen (37 %) wurde der Sozialbericht negativ bewertet.

*Mängel bei  
Erstellung der  
Sozialberichte*

#### Sozialberichte



Quelle: Erhebungen Rechnungshof, Auswertung der Aktenprüfung

So lagen in 10 % der 40 geprüften Fälle keine Führungszeugnisse, in 15 % keine Gesundheitszeugnisse und in 10 % keine Drogen-tests von allen Haushaltsangehörigen über 18 Jahre vor.

In 50 % der Fälle lagen erforderliche Einkommensnachweise nicht vor oder die Bonitäts-Auskünfte bzw. die finanzielle Lage der Bewerberinnen und Bewerber wurden nicht oder nicht ausreichend bewertet. Auslegungshilfen mit Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der vorzulegenden Unterlagen „Einkommensnachweis und Bonitäts-Auskunft“ fehlten.

Die vorgeschriebene Anzahl der Gespräche sowie die im Haushalt der Bewerberinnen und Bewerber zu führenden Beratungsgespräche wurden nicht in allen Fällen durchgeführt bzw. nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

Der Sozialbericht bildete daher in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage, um die Eignung als Pflegeperson feststellen zu können.

262. Der Rechnungshof hat die in den Sozialberichten festgestellten Mängel beanstandet und kritisiert, dass für die Beurteilung der vorzulegenden Unterlagen „Einkommensnachweis und Bonitäts-

Auskunft“ kein Bewertungsmaßstab vorliegt. Er hat die geprüften Bezirksämter aufgefordert, bei der Erstellung der Sozialberichte die bestehenden Vorgaben zu beachten. Die Sozialbehörde hat er aufgefordert, in die Fachanweisung Pflegekinderdienst Auslegungshilfen mit einem Bewertungsmaßstab für das Ausschlusskriterium „Einkommensnachweis und Bonitäts-Auskunft“ aufzunehmen.

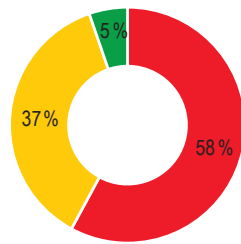
## Abschließende Eignungsfeststellung

263. Das Jugendamt entscheidet abschließend, ob Bewerberinnen und Bewerber als Pflegeperson geeignet sind. Es bewertet in diesem Verfahren alle vorliegenden Dokumente und Berichte und führt einen Hausbesuch bei den Bewerberinnen und Bewerbern durch. Die dafür zuständige Stelle ist nicht an dem Prozess der Überprüfung und Beratung der Bewerberinnen und Bewerber, der durch den bezirklichen oder beauftragten PKD geleistet wird, beteiligt. Wenn das Bezirksamt selbst die Überprüfung der Bewerberinnen und Bewerber vorgenommen hat und dabei ein ordnungsgemäß dokumentierter Hausbesuch nach dem Vier-Augen-Prinzip durchgeführt worden ist, der nicht länger als zwölf Wochen zurückliegt, kann die abschließende Entscheidung auch ohne einen weiteren Hausbesuch getroffen werden.
264. Für die Dokumentation der Entscheidung über die abschließende Eignungsfeststellung nutzen die Bezirksämter eine von der Sozialbehörde vorgegebene Checkliste, in der das Vorliegen der erforderlichen Unterlagen anzukreuzen ist. Diese Checkliste ist nicht digital nutzbar. Sie muss von der zuständigen Stelle ausgedruckt, handschriftlich ausgefüllt und danach wieder eingescannt werden.
265. In vier von 40 Fällen (10 %) erfolgte keine abschließende Eignungsfeststellung durch eine zuständige Stelle im Bezirksamt, die nicht an dem Prozess der Überprüfung der Bewerberinnen und Bewerber beteiligt war. In sieben von 36 Fällen (19 %), in denen das Bezirksamt selbst die Eignungsprüfung vorgenommen hat, wurde die Pflegestelle anerkannt, obwohl die Vorgaben zum Hausbesuch nicht beachtet worden waren. Sofern ein Hausbesuch durch die zuständige Stelle durchgeführt wurde, ergab sich aus der Checkliste in den meisten Fällen lediglich das Besuchsdatum. In 36 von 38 Fällen (95 %) war aus der abschließenden Eignungsfeststellungsentscheidung nicht erkennbar, ob und wie sich die zuständige Stelle mit den Besonderheiten des Falles befasst hatte. Hierbei handelte es sich insbesondere um Fälle, in denen auch der Sozialbericht vom Rechnungshof mit Mängeln oder negativ bewertet wurde.

*Mängel bei der abschließenden Eignungsfeststellung*



### Abschließende Eignungsfeststellung



- Nicht maßstabsgerecht erfüllt bzw. insgesamt negativ zu bewerten.
- Nur teilweise maßstabsgerecht erfüllt bzw. als mangelbehaftet zu bewerten.
- Maßstabsgerecht erfüllt bzw. insgesamt positiv zu bewerten.

Quelle: Erhebungen Rechnungshof, Auswertung der Aktenprüfung

266. Die abschließende Eignungsfeststellung beinhaltet die Entscheidung, ob eine Pflegeperson eine HzE in Vollzeitpflege gemäß §§ 27, 33 SGB VIII leisten kann, und bedarf einer sorgfältigen Dokumentation. Derzeit ist die Art der Dokumentation der abschließenden Eignungsfeststellung in der Fachanweisung Pflegekinderdienst nicht konkret festgelegt. In der von der Sozialbehörde vorgegebenen Checkliste fehlt eine Vermerkspalte, in der Erläuterungen zur Bewertung von Auffälligkeiten oder zu den durchgeführten Hausbesuchen durch die zuständige Stelle aufgenommen werden können.

267. Der Rechnungshof hat die vorgefundenen Mängel in der Bearbeitung und der Dokumentation der abschließenden Entscheidung sowie die fehlende digitale Nutzbarkeit der Checkliste in JUS-IT beanstandet.

Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Checkliste zu überarbeiten und dafür Sorge zu tragen, dass sie auch digital nutzbar ist. Die geprüften Bezirksamter hat der Rechnungshof aufgefordert, die abschließende Eignungsfeststellung ordnungsgemäß durchzuführen und zu dokumentieren.

## Gewährung von Hilfen zur Erziehung

268. Erst nach der Eignungsfeststellung darf der ASD eine HzE gemäß §§ 27, 33 SGB VIII bewilligen. Eine rückwirkende Gewährung von Leistungen über den Zeitpunkt der Antragstellung hinaus ist rechtlich nicht zulässig.

269. Der in JUS-IT hinterlegte Kostensatz des laufenden Pflegegeldes, bestehend aus dem Unterhalt des Kindes, der Erstattung der Erziehungskosten und den pauschalierten Nebenleistungen innerhalb Hamburgs, wird bei einer Bewilligung nach §§ 27, 33 SGB VIII automatisiert ausgezahlt.

Für die Überbrückung des Zeitraums bis zur Bewilligung einer Vollzeitpflege nach §§ 27, 33 SGB VIII besteht ab Antragstellung Anspruch auf Grundsicherungsleistungen bzw. Sozialhilfe für das Pflegekind. Wenn für das Pflegekind bereits Grundsicherungsleistungen bzw. Sozialhilfe gezahlt werden, sind für diesen Zeitraum ausschließlich die Erziehungskosten zu erstatten.

Die Sozialbehörde hat diese Regelung in der Fachbesprechung Jugendhilfe beschlossen und es versäumt, sie entsprechend in den Anlagenband zur Fachanweisung ASD aufzunehmen sowie dafür Sorge zu tragen, dass eine automatisierte Auszahlung lediglich des Erziehungskostenanteils in JUS-IT möglich ist. Der Erziehungskostenanteil wird in diesen Fällen bisher als einmalige Nebenleistung manuell in JUS-IT verfügt.

- Rückwirkende Gewährung von HzE und Zahlung des vollen Pflegegeldes ist unzulässig*
270. In fünf von 34 geprüften anerkannten Pflegestellen wurde die HzE über den Zeitpunkt der Antragstellung hinaus rückwirkend gewährt, in zwei Fällen war kein Antrag auf HzE in JUS-IT gespeichert. In zwei Fällen wurden Grundsicherungsleistungen bzw. Sozialhilfe gewährt und zusätzlich rückwirkend das volle Pflegegeld an die Pflegepersonen überwiesen, statt lediglich die Erziehungskosten.
271. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- bei Gewährung von HzE in Vollzeitpflege, in Fällen, in denen das Pflegekind bereits Grundsicherungsleistungen bzw. Sozialhilfe erhalten hat, das volle Pflegegeld und nicht nur der Erziehungskostenanteil ausgezahlt wurde,
  - HzE-Leistungen rückwirkend über den Zeitpunkt der Antragstellung hinaus gewährt wurden bzw. kein Antrag in JUS-IT dokumentiert war,
  - die oben genannte Regelung nicht entsprechend in den Anlagenband zur Fachanweisung ASD aufgenommen wurde,
  - bisher kein Auftrag von der Sozialbehörde an die Fachliche Leitstelle zur technischen Realisierung in JUS-IT erteilt wurde, um nur den Erziehungskostenanteil automatisiert auszahlen zu können.
272. Der Rechnungshof hat die geprüften Bezirksamter aufgefordert, bei rückwirkender Gewährung von HzE in Vollzeitpflege nur den Erziehungskostenanteil auszuführen, wenn für das Pflegekind bereits Grundsicherungsleistungen bzw. Sozialhilfe gezahlt wurden. Außerdem hat er die geprüften Bezirksamter aufgefordert, sicherzustellen, dass in allen Fällen ein Antrag auf HzE in JUS-IT gespeichert ist und Leistungen erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung gewährt werden. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, einen Auftrag zur Umsetzung der technischen Realisierung in JUS-IT mit einer Umsetzungsfrist zu erteilen.

## Prüfung der örtlichen Zuständigkeit

273. Mit der örtlichen<sup>2</sup> Zuständigkeit ist die Kostentragung verbunden. Jugendhilfe ist sehr kostenintensiv. Um unnötigen personellen und finanziellen Aufwand bei der Bearbeitung von außerhalb der Zustän-

<sup>2</sup> Die örtliche Zuständigkeit für Leistungen des öffentlichen Jugendhilfeträgers richtet sich nach § 86 SGB VIII.

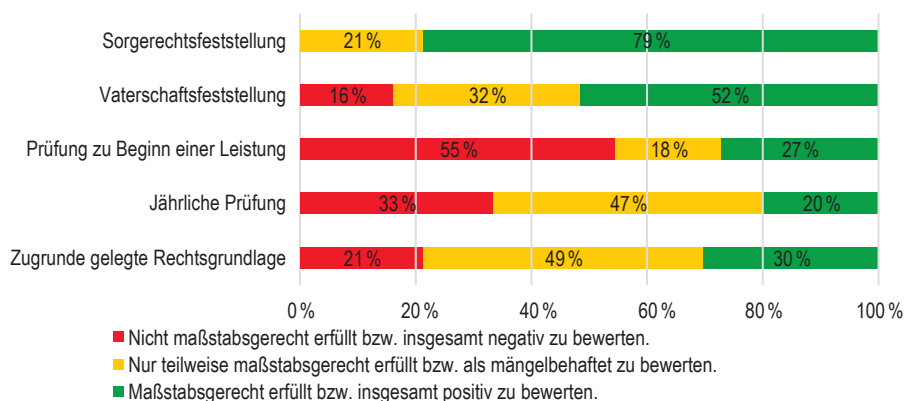
digkeit liegenden Fällen zu vermeiden, bedarf es exakter Prüfungen zur örtlichen Zuständigkeit durch das bezirkliche Jugendamt.

Hierfür müssen bestimmte Grunddaten ermittelt werden. Neben dem gewöhnlichen Aufenthalt der Eltern sind dies insbesondere die Sorgerechtsfeststellung und die Klärung der Vaterschaft. Die Prüfung ist zu Beginn der Gewährung der Vollzeitpflege und mindestens jährlich vom ASD vorzunehmen sowie in einem hierfür vorgesehenen Vordruck zu vermerken, der in JUS-IT abgespeichert wird. Eine IT-Unterstützung der Prüfung ist in JUS-IT bisher nicht vorgesehen.

274. Die Bezirksamter haben die Vorgaben zur Prüfung der örtlichen Zuständigkeit nur unzureichend beachtet. Der Rechnungshof hat in 21 % der Fälle hinsichtlich der Sorgerechtsfeststellung und in 48 % der Fälle hinsichtlich der Vaterschaftsfeststellung Mängel festgestellt. In 73 % der Fälle ist die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit nicht rechtzeitig vor Beginn einer Leistung durchgeführt worden. In 80 % der Fälle sind jährliche Zuständigkeitsprüfungen nicht regelhaft durchgeführt worden. In 70 % der Fälle war die bei der Zuständigkeitsprüfung zugrunde gelegte Rechtsgrundlage fehlerhaft. Die Mängel führten dazu, dass Hamburg als unzuständiger Träger Kosten getragen hat.

*Unzureichende  
Prüfung der  
örtlichen  
Zuständigkeit*

**Prüfung der örtlichen Zuständigkeit**



Quelle: Erhebungen Rechnungshof, Auswertung der Aktenprüfung

275. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung der örtlichen Zuständigkeit beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Zuständigkeitsprüfungen in JUS-IT in technischer Hinsicht zu optimieren und empfohlen, eine IT-gestützte Prüfung der örtlichen Zuständigkeit einzuführen. Er hat die geprüften Bezirksamter aufgefordert, die vorgeschriebenen Prüfungen der örtlichen Zuständigkeit durch den ASD regelhaft vorzunehmen.

## Rechtsanspruch auf Beratung

276. Pflegepersonen haben vor der Aufnahme eines Kindes oder Jugendlichen und während der Dauer des Pflegeverhältnisses An-

spruch auf Beratung und Unterstützung (§ 37 Absatz 2 Satz 1 SGB VIII). Diese Aufgabe wird entweder vom PKD der Bezirksamter oder im Fall der Aufgabenübertragung von einem durch das Bezirksamt beauftragten PKD eines freien Trägers wahrgenommen.

277. Der PKD kann die Erfüllung des Beratungsanspruchs nur sicherstellen, wenn er von der Aufnahme des Pflegekinds durch die fallführende Fachkraft des ASD in Kenntnis gesetzt wird. Die vorgeschriebene Beratungsdichte ergibt sich aus der Fachanweisung Pflegekinderdienst und wird in einem „dialogischen Prozess“ vereinbart sowie im Hilfeplan festgehalten.

*Unzureichende Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Beratung*

278. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vor Gewährung einer HzE in 87 % der Fälle keine Beratung der Pflegepersonen stattfand bzw. diese nicht in den Akten ordnungsgemäß dokumentiert wurde.

Die Einbeziehung des PKD durch die fallführende Fachkraft des ASD erfolgte in 23 % der Fälle nicht vor Aufnahme des Kindes/Jugendlichen bzw. nicht unmittelbar nach Bekanntwerden der Aufnahme des Pflegekinds.

In der Eingewöhnungszeit von zwölf Wochen wurden in 72 % der Fälle die vorgeschriebenen Hausbesuche nicht erreicht bzw. nicht dokumentiert. Eine schriftliche Rückmeldung über die Entwicklung der Eingewöhnung vom PKD an den ASD erfolgte in 79 % der Fälle gar nicht oder unzureichend.

Im weiteren Verlauf der Vollzeitpflege wurden jeweils in 53 % der Fälle die vorgeschriebenen Kontakte mit dem Pflegekind und mit den Pflegepersonen nicht erreicht bzw. nicht dokumentiert. Die vorgeschriebenen Hausbesuche wurden in 33 % der Fälle nicht durchgeführt bzw. nicht dokumentiert.

*Hilfeplan-Protokoll enthält nicht alle gesetzlichen Vorgaben*

In den in JUS-IT hinterlegten Vordruck „Hilfeplan-Protokoll“ wurde die seit 2012 bestehende gesetzliche Vorgabe, den Umfang der Beratung der Pflegeperson im Hilfeplan festzuhalten, bisher nicht aufgenommen. Zum Umfang der Beratung der Pflegepersonen waren im Hilfeplan in 97 % der Fälle keine oder mangelhafte Angaben aufgeführt und in 77 % der Fälle waren keine Angaben bzw. nicht in allen PKD-Berichten Angaben enthalten.

279. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die Beratung der Pflegepersonen vor Gewährung einer HzE nicht nachvollziehbar dokumentiert wurde,
- die fallführende Fachkraft im ASD den PKD mit erheblicher Verzögerung<sup>3</sup> über die Aufnahme eines Kindes oder Jugendlichen durch eine Pflegeperson informiert hat,

<sup>3</sup> Beispielsweise in einem Fall erst nach über einem Jahr bzw. in einem anderen Fall erst nach vier Jahren.

- die vorgeschriebene Beratungsdichte (Anzahl der Kontakte) nicht erreicht bzw. nicht nachvollziehbar dokumentiert wurde,
  - in fast allen Fällen Angaben zum Umfang der Beratung der Pflegeperson im Hilfeplan fehlten und der in JUS-IT hinterlegte Vordruck „Hilfeplan-Protokoll“ keine Vorgaben hierzu enthält und
  - in den PKD-Berichten vielfach keine Angaben zum Umfang der durchgeführten Beratung der Pflegepersonen enthalten waren und daher die vereinbarte Beratungsdichte nicht ausgewertet und gegebenenfalls neu festgelegt werden konnte.
280. Der Rechnungshof hat die geprüften Bezirksämter aufgefordert, Beratungsgespräche regelkonform durchzuführen, nachvollziehbar zu dokumentieren und alle Informationen zu den durchgeführten Beratungsgesprächen in die PKD-Berichte aufzunehmen sowie dafür Sorge zu tragen, dass der ASD Angaben zum Umfang der Beratung der Pflegeperson im Hilfeplan aufführt. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, den in JUS-IT hinterlegten Vordruck „Hilfeplan-Protokoll“ um ein Feld für die Angaben zum Umfang der Beratungen der Pflegeperson zu ergänzen.

## Führung der elektronischen Akte

281. Nach der Dienstanweisung zur Aktenführung in JUS-IT besteht die Pflicht, eine elektronische Akte zu führen und den gesamten Schriftverkehr in JUS-IT wahrheitsgemäß zu dokumentieren. Für eine Dokumentation von Kontaktprotokollen des PKD bzw. der Beratung und Unterstützung von Pflegepersonen nach § 37 SGB VIII sind keine speziellen Vorgaben enthalten. Es gibt lediglich eine Vorgabe für den ASD. Danach werden alle fachlichen Gespräche mit Dritten vom ASD in Form des in JUS-IT hinterlegten Kontaktprotokolls dokumentiert.

282. In allen 40 geprüften Fällen waren die nach der Fachanweisung Pflegekinderdienst einzureichenden Unterlagen nicht vollständig in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte gespeichert. In 10 % war kein Sozialbericht gespeichert. In 13 % wurde die Speicherung mit Mängeln bewertet. In diesen Fällen ließ sich entweder kein Dokument in JUS-IT aufrufen bzw. es war trotz sichtbarer Anlage kein Dokument gespeichert oder der Sozialbericht war mehrfach – zum Teil an unterschiedlichen Stellen – gespeichert. In 49 % war keine abschließende Eignungsfeststellung in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte gespeichert.

*Unzureichende Dokumentation in JUS-IT*

Die im Rahmen der Hilfeplanung erstellten Dokumente (Hilfeplan-Protokoll, Bewilligungsbescheide bzw. Mitteilungen und PKD-Berichte) waren nur teilweise gespeichert.

283. Zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Beratung durch den PKD fehlen im Fachverfahren JUS-IT derzeit die technischen Möglichkeiten für die Dokumentation in den Pflegeeltern-Akten. So können beispielsweise keine Protokolle gespeichert werden.

*Fehlende technische Möglichkeiten für die Dokumentation von Beratung*

284. In Fällen, in denen ein auswärtiges Jugendamt für die Gewährung der HzE in Vollzeitpflege örtlich zuständig ist und der PKD für die in Hamburg wohnenden Pflegepersonen fallzuständig ist, ist keine elektronische Akte in JUS-IT vorgesehen, sodass die PKD-Fachkraft Handakten anlegen muss.
285. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde darauf hingewiesen, dass der PKD entsprechende technische Möglichkeiten für die Dokumentation im Fachverfahren JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte benötigt. Ferner müssen die Vorgaben zur Führung der elektronischen Pflegeeltern-Akte in JUS-IT überarbeitet werden, um Handakten zu vermeiden.
286. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit gegenüber der Sozialbehörde wiederholt die unzureichende Dokumentation von Vorgängen in JUS-IT beanstandet.<sup>4</sup> Die Sozialbehörde hat die Feststellungen stets anerkannt und Abhilfe zugesagt. Im Zuge dieser Prüfung hat der Rechnungshof erneut entsprechende Mängel vorgefunden.
287. Er hat beanstandet, dass nicht alle von den Pflegepersonen einzureichenden Unterlagen und vom PKD zu erstellenden Dokumente in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte gespeichert sind. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die technischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Dokumentation der Beratungen nach § 37 Absatz 2 SGB VIII vor Gewährung einer HzE und zur Beratungsdichte in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte bisher nicht geschaffen worden sind.
288. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert,
- die technischen Möglichkeiten in JUS-IT zu verbessern und die Verfahrensabläufe zu optimieren sowie
  - in der Dienstanweisung zur Aktenführung in JUS-IT zu regeln, wo und wie die Beratungen nach § 37 Absatz 2 SGB VIII vor Gewährung einer HzE und während der Dauer des Pflegeverhältnisses zu dokumentieren sind und einen Speicherort in einem gesonderten Register in JUS-IT zu schaffen. Hierbei sollte gewährleistet sein, dass der Verfasser des Kontaktprotokolls auf den ersten Blick zu erkennen ist.
- Er hat die geprüften Bezirksämter aufgefordert,
- die Vorschriften zur Aktenführung zu beachten und anzuwenden sowie in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte eine vollständige Dokumentation sicherzustellen und
  - die Beratungen nach § 37 Absatz 2 SGB VIII bis zur technischen Realisierung der Speicherung in Kontaktprotokollen in JUS-IT zur Pflegeeltern-Akte in anderer Weise, zum Beispiel in gespeicherten Vermerken, zu dokumentieren.

---

<sup>4</sup> Zuletzt Jahresbericht 2019, „Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern“, Tz. 188.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

289. Die Sozialbehörde und die geprüften Bezirksämter haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

# IT im Landesbetrieb Erziehung und Beratung

Sozialbehörde / Landesbetrieb  
Erziehung und Beratung

**Der Landesbetrieb Erziehung und Beratung betreibt für seine Buchhaltung und Rechnungslegung ein IT-Verfahren mit erheblichen kassenrechtlichen Mängeln. Dies birgt Risiken für die Kassensicherheit.**

**Weitere Mängel haben bei der Informations- und Rechenzentrumssicherheit sowie der Datensicherung bestanden.**

## Kassensicherheit

290. Der Landesbetrieb Erziehung und Beratung (LEB) nutzt für die Durchführung von Zahlungen, die Buchführung und die Rechnungslegung ein eigenes IT-Verfahren auf Basis der Standardsoftware SAP. Das IT-Verfahren wird im Rechenzentrum des LEB betrieben.
291. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass beim Betrieb dieses Verfahrens etliche Vorgaben des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens nicht eingehalten werden. Dies birgt Risiken für die Kassensicherheit:
- Zahlreiche Vorgaben beim Betrieb des IT-Verfahrens nicht eingehalten*
- Die Datenerfassung erfolgt nicht entsprechend den kassenrechtlichen Bestimmungen; es ist insbesondere kein Vier-Augen-Prinzip etabliert.
  - Die vorgelegte Dienstanweisung entspricht nicht den aktuellen Sachständen, deckt nicht alle genutzten Funktionalitäten ab und kann dadurch eine fehlerhafte Anwendung auch bei zahlungsrelevanten Vorgängen nicht ausschließen.
  - Das IT-Verfahren gibt nicht die erforderliche Passwortkomplexität vor.
  - Die Sicherheit des IT-Verfahrens ist gefährdet, weil es seit 1999 nicht gegen Änderungen geschützt wird.
  - Das IT-Verfahren wird entgegen den kassenrechtlichen Vorschriften nicht bei Dataport oder in einem BSI<sup>1</sup>-zertifiziertem Rechenzentrum betrieben.
  - Es mangelt an einer kassenrechtlichen Risikoanalyse.

<sup>1</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik



- Die Revisionsfähigkeit ist eingeschränkt, weil die Berechtigungen für Prüfer unzureichend sind.
292. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen die Vorgaben beanstandet und den LEB aufgefordert, die festgestellten Mängel zu beheben.

Er hat dem LEB empfohlen, bei seinen Überlegungen zur Weiterentwicklung des IT-gestützten Rechnungswesens die Auslagerung an den Dienstleister Dataport einzubeziehen und zugleich angeregt, im Rahmen eines bereits laufenden Projekts der Finanzbehörde auf das neue SAP-System HANA umzustellen.

## Informationssicherheit

293. Nach den Vorgaben des Senats ist der LEB verpflichtet, seine IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des BSI auszurichten.

294. Der LEB hat für seine IT-Verfahren keine Grundschutzbedarfsanalyse durchgeführt. Er hat

- die dafür erforderliche systematische und vollständige Erhebung aller Komponenten (Organisation, Prozesse, Gebäude, Räume, Netze, Hardware, Software und Daten) nicht vorgenommen,
- den Schutzbedarf der Daten (Gefährdungen der Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität) nicht ermittelt sowie
- die erforderlichen Schutzmaßnahmen nicht abgeleitet.

295. Der LEB hat damit die notwendigen Maßnahmen auf Basis des BSI-Grundschutzkonzeptes nicht ergriffen. Ohne die Kenntnis der Schutzbedarfe der einzelnen Daten fehlen dem LEB die Informationen, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen auch unter Kosten- und Nutzenaspekten ableiten zu können. Dies birgt das Risiko von unwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen. Ohne Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Schutzmaßnahmen hat der LEB auch keine Kenntnis darüber, ob der Schutzzweck erreicht worden ist.

*Vorgaben zur Informationssicherheit nicht beachtet*

296. Der Rechnungshof hat diese Verstöße beanstandet und den LEB aufgefordert, für alle erforderlichen Komponenten die zur Anwendung des IT-Grundschutzes notwendigen Informationen systematisch und umfassend zu erheben sowie die verbindlichen Schritte nach den Senatsvorgaben zu ergreifen.

## Rechenzentrumssicherheit

297. Bei der Begehung des Rechenzentrums des LEB, das aus einem Supportbereich mit mehreren Räumen und einem IT-Betriebsbereich besteht, hat der Rechnungshof die folgenden Sachverhalte vorgefunden:

- Eine Zugangssicherung für den IT-Betriebsbereich ist vorhanden. Es erfolgt aber keine Alarmierung, obwohl in den vorge-

*Sicherheitsmängel im Rechenzentrum*

lagerten Supportbereich in der Vergangenheit bereits einmal eingebrochen wurde.

- Eine Brandmeldeanlage oder ein Rauchmelder sowie eine automatische Überwachung und Weiterleitung von Störungsmeldungen der Infrastruktur sind nicht vorhanden.
- Die Stromversorgung eines Steuerungsmoduls der redundanten Kühlung oberhalb der Serverracks war unzureichend gesichert und aus dem Stromverteiler hingen lose Kabel (siehe nachstehende Abbildungen).

#### Stromversorgung für die Kühlung im IT-Betriebsbereich



Quelle: Rechnungshof

#### Stromverteilung im Rechenzentrum



Quelle: Rechnungshof

298. Nach dem IT-Grundsatzkompodium des BSI sind eine fachgerechte Installation der elektrotechnischen Anlagen und für Rechenzentren und Serverräume der Einsatz einer Brandmeldeanlage zwingend erforderlich. Das BSI empfiehlt zudem die Nutzung einer automatischen Überwachung und Weiterleitung von allen Störungsmeldungen der Infrastruktur.
299. Das Rechenzentrum wird diesen Anforderungen des IT-Grundsatzschutzes nicht gerecht. Dass es bereits zu einem Einbruch gekommen ist und unternehmenskritische Daten betroffen sind, macht den erhöhten Handlungsbedarf hinsichtlich einer Sicherung und Überwachung der Räumlichkeiten deutlich.
300. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und den LEB aufgefordert, sein Rechenzentrum mit einer Brandmeldeanlage auszustatten und die elektrotechnischen Defizite zu beseitigen. Darüber hinaus hat er empfohlen, eine Alarmierung des Zugangs und Überwachung der Infrastruktur einzurichten.

## Datensicherung und -verfügbarkeit

301. Der LEB sichert die Daten seiner IT-Verfahren regelmäßig. Ein diesbezügliches Konzept mit Arbeitsschritten und Bedienungsanweisungen zur systematischen Sicherung und Wiederherstellung der IT-Verfahren ist entgegen den Vorgaben des IT-Grundsatzschutzes jedoch nicht vorhanden. Die Verfügbarkeit von Informationen, Anwendungen und IT-Systemen kann so – wie zum Beispiel im Vertretungsfall – nicht sicher gewährleistet werden. *Fehlende Vorgaben zur Datensicherung*
302. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LEB aufgefordert, ein entsprechendes Datensicherungskonzept zu erstellen, es umzusetzen sowie die Wirkung zu überprüfen.

## IT-Organisation

303. Der LEB betreibt neben seinem eigenen Rechenzentrum auch Datennetze zu seinen und innerhalb seiner 55 Standorte. Im Jahr 2020 hat er in den Außenstellen die Umstellung von Personal Computern auf Thin Clients<sup>2</sup> abgeschlossen, ohne vorher ein strategisches Konzept erstellt, eine Personalbedarfsplanung durchgeführt sowie die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert zu haben. *Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*
304. In Umsetzung seiner Unternehmensplanung 2020 bis 2023 will der LEB die Beibehaltung einer eigenen IT-Organisation im Vergleich zu einer Auslagerung an den Dienstleister Dataport prüfen.

<sup>2</sup> Als Thin Client wird ein Gerät bezeichnet, das über ein Netzwerk mit einem Terminal-Server verbunden ist, dessen Ressourcen nutzt und über kein eigenes Rechenwerk verfügt.

305. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für die Umstellung auf Thin Clients keine dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt worden ist und den LEB aufgefordert, künftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und zu dokumentieren.

Angesichts der geplanten Prüfung durch den LEB hat der Rechnungshof ihm empfohlen,

- ein Zielbild für den IT-Einsatz im LEB zu erarbeiten,
- das Delta zwischen dem heutigen Ist- und dem gewünschten Zustand festzustellen und
- alternative Lösungen zu entwickeln und unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu bewerten.

## **FHH-weite Steuerung von IT-Verfahren**

306. Für die Lebenszyklussteuerung aller schon existierenden und einzuführenden IT-Verfahren in der Freien und Hansestadt Hamburg werden seit Kurzem zwei zentrale IT-Systeme eingesetzt. Für die Datenerhebung und -pflege sind die Dienststellen der Freien und Hansestadt Hamburg verantwortlich, die die jeweiligen IT-Verfahren einsetzen. In den zentralen IT-Systemen befinden sich keine Einträge des LEB.

*Keine Beteiligung an hamburgweiter Datenerhebung*

307. Die Lebenszyklussteuerung soll gemäß den Zielvorstellungen des Senats die wirtschaftlichen Risiken veraltender IT-Verfahren systematisch verringern. Darüber hinaus sollen die zentralen IT-Systeme zukünftig der Datenauswertung und Beantwortung von Anfragen aus der Bürgerschaft dienen.

Ohne vollständige Daten können die Ziele des Senates zur Lebenszyklussteuerung von IT-Verfahren nicht erreicht werden.

308. Der Rechnungshof hat auf diesen Umstand hingewiesen und dem LEB empfohlen, in den zentralen IT-Systemen einen Datenbestand zu seinen IT-Verfahren aufzubauen und fortlaufend zu aktualisieren.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

309. Der LEB hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Teilweise wurde mit der Umsetzung bereits begonnen.

## Soziales und Gesundheit

### Programm W.I.R – work and integration for refugees

Sozialbehörde

**Die Sozialbehörde hat das Programm zur Integration geflüchteter Menschen in Ausbildung und Arbeit kurzfristig aufgesetzt, ohne erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierbei hat sie mehrfach gegen Vergabe-, Haushalts- sowie Zuwendungsrecht verstoßen und unwirtschaftlich gehandelt. Den Erfolg des Programms hat sie nicht nachgewiesen.**

**In der Sozialbehörde bestehen weiterhin erhebliche Mängel in der Aktenführung.**

310. Der starke Zustrom von Flüchtlingen löste ab 2015 in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung große Handlungsbedarfe aus. Im Auftrag des Ersten Bürgermeisters entwickelte die Sozialbehörde kurzfristig das Programm W.I.R – work and integration for refugees zur schnellen und nachhaltigen Integration geflüchteter Menschen in Ausbildung und Arbeit. Die Konzeption sah vor, dass zusätzlich zu den bestehenden Regelsystemen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB III (Arbeitsförderung) eine rechtskreisübergreifende Kooperation ins Leben gerufen werden sollte. Beteiligt waren die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), vertreten durch die Sozialbehörde, die Agentur für Arbeit (AA) und das Jobcenter team.arbeit.hamburg (Jobcenter) als W.I.R-Partner und weitere Behörden sowie öffentliche und private Einrichtungen. Zielgruppe waren erwerbsfähige Geflüchtete über 25 Jahre, die über einen Arbeitsmarktzugang und eine berufliche Vorqualifikation verfügten. Die Teilnahme war freiwillig.
311. Das W.I.R-Programm bot diverse Beratungsleistungen als „One-Stop-Shop“ an einem Standort an. Hierdurch sollten möglichst viele Geflüchtete umfassend, aus verschiedenen Perspektiven, individuell und zeitsparend betreut werden. Zusätzlich zu den arbeitsmarktlichen Beratungen durch das Jobcenter und die AA sah das Programm diverse weitere Angebote (zum Beispiel Lebenslagen- und spezialisierte berufsbezogene Beratungen) vor. Diese Angebote wurden im Wesentlichen durch freie Träger erbracht, die Fördermittel von der Sozialbehörde erhielten.
312. Für die Integration in Arbeit ist grundsätzlich der Bund zuständig. Die von der FHH bei W.I.R erbrachten Leistungen wurden freiwillig erbracht.

Die Kosten der FHH im Einzelplan der Sozialbehörde betragen bisher:

<b>Kommunale Kosten des W.I.R-Programms</b>				
in Tsd. Euro				
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
195	1.829	2.460	2.810	2.215

Quelle: SAP-Auswertung der Sozialbehörde (PSP-Element 3-25502001-000017.01, Stand 11. März 2020)

Sie setzen sich im Wesentlichen aus den kommunal finanzierten Beratungsleistungen sowie aus den anteiligen Kosten für die Standorte zusammen.

Das W.I.R-Programm startete sehr kurzfristig. Die Konzeption aus dem August 2015 sah einen Programmbeginn zum 1. September 2015 und einen Kundenbetrieb ab 1. November 2015 vor.

## **Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns**

313. Die Mittel zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben sind auf den notwendigen Umfang zu begrenzen (Nr. 1.1 VV zu § 7 LHO). Allen finanzwirksamen Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen. Diese sind während und nach ihrer Durchführung auf Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 7 Absatz 2 Satz 1, Absatz 4 Satz 2 LHO).

### **W.I.R-Standorte**

314. Während die W.I.R-Partner das Konzept erstellten, begannen sie mit der Suche nach einem geeigneten Standort. Gesucht wurde eine Immobilie, in der sämtliche Leistungen des Programms angeboten werden sollten („One-Stop-Shop“). U. a. sollte dieser Standort möglichst zentral gelegen, repräsentativ und gut erreichbar für die ortsfremde Zielgruppe sein. Die Sozialbehörde beauftragte das Immobilien Service Zentrum der Sprinkenhof GmbH (ISZ) mit der Immobiliensuche.
315. Im September 2015 mieteten die W.I.R-Partner eine Immobilie am Millerntorplatz 1 zu einem Mietzins von rund 20 Euro/m<sup>2</sup> im Monat (inklusive Nebenkosten) für acht Jahre an. Nach Angaben des ISZ war die Immobilie seinerzeit eine der teuersten Verwaltungsimmobilien der Stadt. Die Sozialbehörde erachtete den Standort angesichts des Zeitdrucks als alternativlos. Als ein Ergebnis der hohen Mietkosten sind die durchschnittlichen Kosten für einen Büroarbeitsplatz mit PC-Ausstattung pro kommunal finanziertem Mitarbeiter bei W.I.R doppelt so hoch wie in der Kernverwaltung der FHH.



316. Bereits ein Jahr später planten die W.I.R-Partner, weitere Standorte in Harburg und Bergedorf zu eröffnen. Die Stadt mietete hierfür gemeinsam mit dem Jobcenter Immobilien an. Die AA ist an diesen Standorten nicht vertreten. Zudem werden dort nicht alle Leistungen des W.I.R-Programms angeboten. Das Konzept eines „One-Stop-Shop“ wurde insoweit aufgegeben.
317. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde Nutzen und Kosten eines zentral gelegenen Standorts und der Errichtung von weiteren Standorten nicht in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft hat.
- Er hält unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die zentrale Lage des W.I.R-Standorts am Millerntorplatz 1 sowie die weiteren Standorte für nicht notwendig. Regelmäßig sind alle Hamburger Stadtteile über den ÖPNV in einer zumutbaren Zeit zu erreichen. Die Sozialbehörde hätte die Suche nach einem geeigneten und dennoch günstigeren Standort auf das gesamte Stadtgebiet ausweiten müssen. In Anbetracht geringerer Mieten in anderen Stadtteilen geht der Rechnungshof davon aus, dass die Sozialbehörde über die Laufzeit des Mietvertrages rund 800 Tsd. Euro hätte einsparen können.<sup>1</sup>
318. Die weiteren Standorte in Harburg und Bergedorf waren angesichts einer bestehenden Zentrale mit dem vollen Dienstleistungsspektrum und einer guten ÖPNV-Anbindung aus Sicht des Rechnungshofs überflüssig. Dies gilt vor allem, da dort nicht alle Dienstleistungen des W.I.R-Programms angeboten wurden.
319. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) beanstandet.

*Fehlende  
Wirtschaftlichkeits-  
untersuchung*

*Verstoß gegen  
Grundsatz der  
Wirtschaftlichkeit*

## Öffentliche Aufträge und Zuwendungen

320. Die Sozialbehörde tätigte zur Durchführung des W.I.R-Programms diverse Anschaffungen und finanzierte Leistungen. Mehrfach führte sie gebotene wettbewerbliche Vergabeverfahren nicht durch und gewährte Zuwendungen, statt Aufträge zu vergeben.
321. U. a. ließ sie IT-Ausstattungen (Hard- und Software) durch einen Zuwendungsempfänger im Namen der Sozialbehörde beschaffen. Dieser ist ansonsten auf Beratungen von Flüchtlingen spezialisiert. Die Sozialbehörde aktivierte die Hardware als Anlagevermögen. Später mietete sie von einem Unternehmen weitere IT-Ausstattung an und nahm IT-Serviceleistungen in Anspruch. Insgesamt sind hierfür zwischen 2015 und 2019 Kosten von über einer halben Million Euro entstanden.
322. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde entgegen der Beschaffungsordnung der FHH nicht Dataport mit der

*Vergaberecht  
missachtet*

<sup>1</sup> Nach dem Marktbericht Gewerbe/Bürovermietung/Hamburg 1. – 4. Quartal 2015 der Firma Grossmann & Berger GmbH betrug die durchschnittlich Kaltmiete für Gewerbe in Hamburg-Ost 8,60 Euro.

Beschaffung der IT-Leistungen beauftragt und damit auf IT-Sachverstand verzichtet hat. Ein notwendiges europaweites wettbewerbliches Vergabeverfahren wurde nicht durchgeführt.

323. Zudem hat die Sozialbehörde für die Dienstleistung „Beschaffung von IT-Ausstattung“ keine Vergütungsvereinbarung mit dem Zuwendungsempfänger getroffen. Sie hat die Dienstleistung stattdessen unzulässig über eine Zuwendung vergütet. Ob der Zuwendungsempfänger überhaupt geeignet war, die Leistung zu erbringen, hat die Sozialbehörde im Vorwege nicht geprüft. Es war nicht sichergestellt, dass der Zuwendungsempfänger in der Lage war, die IT-Ausstattung ordnungsgemäß unter Beachtung aller rechtlichen Vorgaben, wirtschaftlichen Belange und fachlichen Notwendigkeiten zu beschaffen.
- Zuwendungen statt öffentlicher Aufträge*
324. Weiterhin hat die Sozialbehörde auch in anderen Fällen Zuwendungen gewährt, obwohl sie die Leistungen in einem wettbewerblichen Verfahren mittels eines öffentlichen Auftrags hätte beschaffen müssen. Beispielsweise wurde einem weiteren Zuwendungsempfänger eine Zuwendung gewährt, um die Sozialbehörde beim Ausbau und der Weiterentwicklung des W.I.R-Programms zu beraten.
325. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Leistung die Voraussetzungen für eine Zuwendung nicht erfüllte, da der Zuwendungsempfänger als Beratungsinstanz für die Sozialbehörde und in deren Interesse tätig wurde. Empfänger der geförderten Leistungen war allein die Sozialbehörde als Zuwendungsgeberin selbst. Es handelte sich damit um einen unmittelbaren Leistungsaustausch. Die Leistung war daher in einem privatrechtlichen Leistungsverhältnis zu regeln und auszuschreiben. Die Sozialbehörde überprüfte zudem nicht, ob sie die Leistungen hätte selbst erbringen können.
326. Die Sozialbehörde hat sich darauf berufen, seinerzeit unter Ausnahmebedingungen und einem starken Zeitdruck gehandelt zu haben. Es seien Ad-hoc-Entscheidungen erforderlich gewesen, die übliche Verfahrensabläufe und längere Planungsprozesse nicht zugelassen hätten.
- Kurzfristiger Programmstart nicht nachvollziehbar*
327. Der Rechnungshof kann den starken Zeitdruck für den Beginn des Programms im Verhältnis zu anderen notwendigen Maßnahmen nicht nachvollziehen. Der Zustrom Geflüchteter hat eine Vielzahl an Handlungserfordernissen ausgelöst, deren Dringlichkeit und Bedeutung nicht einheitlich sind. Eine Ad-hoc-Unterbringung von Geflüchteten ist beispielsweise wegen der drohenden Obdachlosigkeit nicht mit der Arbeitsmarktintegration vergleichbar, die einen teilweise jahrelangen Prozess umfasst. Die Sozialbehörde hat sich als Verfasserin der Konzeption des W.I.R-Programms selbst einen engen zeitlichen Rahmen gesetzt. Dies machte die Einhaltung vorgeschriebener Verfahren zur Herausforderung. Sie hat es versäumt, alle Entscheidungsträger darauf hinzuweisen, dass sie eine rechtskonforme Umsetzung in dem vorgegebenen zeitlichen Rahmen nicht gewährleisten konnte.
328. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig



- vor Beginn einer Maßnahme den Nutzen und die damit verbundenen Kosten nach § 7 LHO im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzuwägen,
  - immer die zulässige Finanzierungsform (Auftrag oder Zuwendung) zu wählen und
  - bei Erwerb von Gegenständen und Dienstleistungen die vorgegebenen wettbewerblichen Vergabeverfahren durchzuführen, soweit eine eigene Leistungserbringung nicht wirtschaftlicher ist.
329. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Erfolg des W.I.R-Programms

330. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind die Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 7 Absatz 4 LHO).
331. Übergeordnetes Ziel des W.I.R-Programms war die schnelle und nachhaltige Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung.
332. Die Sozialbehörde nutzt regelmäßig in Veröffentlichungen zum W.I.R-Programm Daten aus der öffentlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Diese Daten sind nicht geeignet, die Erfolge des W.I.R-Programms zu belegen, weil der W.I.R-Personenkreis darin nicht gesondert ausgewiesen wird.
333. Für ein internes Monitoring erhoben die W.I.R-Partner u. a., wie viele W.I.R-Kunden in den Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Sie erfassten allerdings nicht, ob dies qualifikationsadäquat und nachhaltig erfolgte. Zudem beschlossen die W.I.R-Partner, diese Daten nur für interne Steuerungszwecke zu verwenden. Eine Veröffentlichung, zum Beispiel bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen, haben sie nicht vorgesehen.
334. Die W.I.R-Partner untersuchten bis Ende 2017 eine Stichprobe von rund 1.000 Kundenprofilen in ihrem Verlauf. Sie haben festgestellt, dass nach 15 Monaten in 47 % der Fälle eine Integration in den Arbeitsmarkt<sup>2</sup> erfolgte. Von diesen waren jedoch 35 % nach kurzer Zeit erneut arbeitslos. Die Sozialbehörde begründet dies mit geringen Deutschkenntnissen. Ob die Vermittlung qualifizierungsadäquat erfolgte, ging aus der Verlaufsstatistik nicht hervor.
335. Seit Herbst 2015 wurden rund 5.300 Personen von W.I.R von durchschnittlich 55 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) betreut. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den Jahren 2017 bis 2019 im W.I.R-Programm durchschnittlich 13.700 Erst- und Folgeberatungen pro Jahr stattgefunden haben. Damit hat ein VZÄ ledig-

*Keine Daten zur Erfolgsmessung vorhanden*

*Fehlende Umsteuerung bei geringer Auslastung*

<sup>2</sup> Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Arbeit, Selbstständigkeit, (duale) Ausbildung/Studium.

lich knapp sechs Beratungen pro Woche durchgeführt. Von den die Beratungsleistungen durchführenden Zuwendungsempfängern gefordert und damit auch geplant hatte die Sozialbehörde bis zu 16 Beratungen pro Berater und Woche. Die Behörde hat die geringe Auslastung nicht zum Anlass genommen zu untersuchen, ob

- das Programm noch wirtschaftlich betrieben wird und
- das Programmziel erreicht werden kann.

Umsteuerungsbedarfe blieben daher unerkannt.

*Erfolg nicht  
feststellbar*

336. Die Zahl potenzieller Kunden des W.I.R-Programms und damit die Ausgangslage hat die Sozialbehörde nicht ermittelt. Sie hat keine Zielwerte festgelegt. Damit war nicht bestimmt, in wie vielen Fällen und in welchem Zeitraum das Ziel einer schnellen und nachhaltigen Vermittlung in Ausbildung und Arbeit erreicht werden soll. Eine vorgeschriebene Erfolgskontrolle gemäß § 7 LHO konnte die Sozialbehörde deshalb nicht durchführen.
337. Ob das Programm einen signifikanten Anteil der potenziellen W.I.R-Kunden erreicht hat, ist unbekannt. Ebenfalls nicht bekannt ist,
- wie viele der betreuten W.I.R-Kunden in Arbeit oder Ausbildung integriert wurden,
  - wie lange die Beratung gedauert hat und
  - ob die Vermittlung, insbesondere angesichts der Ergebnisse der Verlaufsstichprobe (vgl. Tz. 334), nachhaltig war.

Offen blieb zudem, ob die Vermittlung in Arbeit qualifizierungsadäquat erfolgte.

338. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, seine Feststellungen bei der Weiterentwicklung des W.I.R-Programms zu beachten und neben der Zielerreichung auch die Maßnahmenwirtschaftlichkeit zu überprüfen. Zudem hat er gefordert zu überprüfen, ob intern erhobene Daten im Zuge parlamentarischer Drucksachen veröffentlicht werden können.
339. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## **Verstöße gegen Haushaltsrecht**

### **Verpflichtungsermächtigungen**

*Budgetrecht der  
Bürgerschaft  
missachtet*

340. Die Sozialbehörde hat Mietverträge für Räumlichkeiten des W.I.R-Programms geschlossen. Sie hat sich damit zu Mietzahlungen in Millionenhöhe für die Folgejahre verpflichtet. Dies ist nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungser-

mächtigung vorsieht (§ 40 Absatz 1 LHO). Solche Ermächtigungen lagen jedoch nicht vor.

341. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde gegen § 40 Absatz 1 LHO und damit gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft verstoßen hat. Er hat gefordert, dass sie künftig Verpflichtungen nur einget, wenn sie dazu ermächtigt ist.
342. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Ermächtigungsüberschreitung

343. Vor der Anmietung des Standorts Bergedorf stellte das Haushaltsreferat der Sozialbehörde fest, dass für die hieraus entstehenden Kosten möglicherweise nicht ausreichende Ermächtigungen vorlagen.<sup>3</sup> In Anbetracht der im politischen Raum bereits angekündigten Eröffnungen weiterer W.I.R-Standorte stimmte die Sozialbehörde der Anmietung gleichwohl zu. Für den Fall, dass die Ermächtigungen nicht ausreichen würden, sollten Mittel aus zentralen Ansätzen der Finanzbehörde übertragen werden.
344. Die Ermächtigung wurde in der ersten Jahreshälfte 2017 um bis zu 12,8 Mio. Euro überschritten. Ein Ausgleich erfolgte erst im Juli durch eine Nachbewilligung der Bürgerschaft.<sup>4</sup> Eine weitere Überschreitung am Jahresende von über 3 Mio. Euro wurde erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ausgeglichen. Die Sozialbehörde hat somit unterjährig Kosten verursacht, ohne zu der Zeit hierzu ermächtigt gewesen zu sein. Diese Praxis steht nicht in Einklang mit dem Grundsatz der Vorherigkeit, wonach vor der Verursachung von Kosten die notwendigen Ermächtigungen durch die Bürgerschaft vorliegen müssen, sowie dem Bewirtschaftungsgrundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“.<sup>5</sup>
345. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde vor der Verursachung von Kosten die erforderliche Ermächtigung durch die Bürgerschaft nicht eingeholt hat, und gefordert, dies in Zukunft sicherzustellen.

*Kosten-  
ermächtigung  
überschritten*

Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Aktenführung

346. Der Rechnungshof hatte die Aktenführung der Sozialbehörde in der Vergangenheit bereits mehrfach kritisiert.<sup>6</sup> Die bei dieser Prü-

*Aktenführung nach  
wie vor mangelhaft*

<sup>3</sup> Produktgruppe 255.02 „Arbeitsmarktpolitik“, Kontenbereich „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“, in der neben den Kosten des W.I.R-Programms auch weitere Kosten enthalten sind.

<sup>4</sup> Beschluss der Bürgerschaft am 12. Juli 2017 über die Nachbewilligungsdrucksache 21/9255 vom 30. Mai 2017.

<sup>5</sup> Jahresbericht 2020, „Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2018“, Tz. 53 ff.

<sup>6</sup> Zuletzt Jahresbericht 2020, Tz. 178 ff.

fung vorgefundenen elektronischen Akten waren überwiegend unvollständig:

- Akten waren vielfach nicht befüllt,
- Vorgänge wurden unvollständig zur Akte genommen,
- Unterlagen wurden aus Akten entfernt,
- Unterlagen wurden teils erst nach Jahren und anlässlich einer Nachfrage des Rechnungshofs abgelegt,
- eigene Unterlagen waren in der Behörde nicht vorhanden und mussten von Dritten beschafft werden.

Sowohl in der Behörde als auch im Rechnungshof hat es viel Zeit und Ressourcen gebunden, die prüfungsrelevanten Vorgänge zu rekonstruieren.

347. Der Sozialbehörde sind die Mängel in der Aktenführung seit Längerem bekannt. Sie hatte daher zum 1. Januar 2019 die „Dienstvorschrift zur Aktenvollständigkeitskontrolle“ erlassen und damit erstmals ein Verfahren zur regelmäßigen Kontrolle der Aktenführung eingerichtet. Obwohl die Dienstvorschrift Anfang Januar 2019 in Kraft getreten ist, fanden erste Kontrollen erst in 2020 statt.
348. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Aktenführung erneut beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Akten unverzüglich zu vervollständigen.
349. Die Sozialbehörde hat zugesagt, künftig die Vorgaben ordnungsgemäßer Aktenführung zu beachten und bestehende Dokumentationslücken zu beseitigen.

## Zuwendungen an Träger sozialer Leistungen

Sozialbehörde / Behörde für Schule und Berufsbildung / Bezirksämter / Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke / Finanzbehörde

**Sofern mehrere Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg Zuwendungen an einen Träger gewähren, muss der Informationsaustausch verbessert werden.**

**Bei der Bemessung von Zuwendungen werden Verwaltungsgemeinkostenpauschalen anhand unterschiedlicher Berechnungsmethoden ermittelt. Eine Vereinheitlichung nach sachgerechten Kriterien ist angezeigt.**

350. Aufgaben, an deren Wahrnehmung die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ein erhebliches Interesse hat, die sie aber nicht selbst wahrnimmt, werden vielfach an private Träger übertragen, die dafür Zuwendungen erhalten. Die Träger betätigen sich oft in verschiedenen sozialen Aufgabenfeldern, für die ihnen unterschiedliche Stellen der FHH Zuwendungen gewähren. Dies sind zum einen die Fachbehörden und zum anderen die Bezirksämter. Daneben erbringen viele Träger auch Leistungen, für die sie Vergütungen erhalten. Einige Träger sind darüber hinaus mit weiteren Betätigungsfeldern privatwirtschaftlich aktiv, beispielsweise in der Gastronomie. Für bestimmte Aufgaben erhalten soziale Träger zudem Einnahmen oder Ausgabenerstattungen durch den Bund, zum Beispiel vom Jobcenter team.arbeit.hamburg für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser.
351. Der Rechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen an einen großen Träger im Sozialwesen mit dem Ziel untersucht, Erkenntnisse über Probleme und Kostenfaktoren zu gewinnen, die verallgemeinerbar sind und für vergleichbare Zuwendungsverfahren stehen.

### Zusammenarbeit der Behörden und Bezirksämter mit den Trägern

352. Zuwendungen werden von der FHH fast ausschließlich als Projektförderungen gewährt. Bei dieser Art der Zuwendung sind zur Bemessung der Zuwendungshöhe die für das jeweilige Projekt anfallenden Ausgaben zu ermitteln sowie etwaige Einnahmen und darüber hinaus einzubringende Eigenmittel zu berücksichtigen.

Die von den Trägern im Rahmen von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen eingereichten Unterlagen sind von den zuwendungsgebenden Stellen zu prüfen. Dies erfordert bei den oft

komplexen Trägerstrukturen einen erhöhten Prüfungsaufwand mit projektübergreifenden Betrachtungen. Die Projekte müssen voneinander abgegrenzt und die Finanzierung der Einzelprojekte in Bezug zur Gesamtfinanzierung des Trägers beurteilt werden.

353. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- bei den zuwendungsgebenden Stellen keine Übersichten zu den hamburgweit betriebenen Projekten des Trägers, den Standorten, dem Personaleinsatz oder dem Eigenmitteleinsatz existierten,
  - der Träger im Zuwendungsverfahren nicht immer seine Pflichten fristgerecht und umfassend erfüllte sowie
  - die Zusammenarbeit der zuwendungsgebenden Stellen mit dem Träger und seine Kooperationsbereitschaft sehr unterschiedlich ausgestaltet waren.
354. Der Rechnungshof hat den Behörden und Bezirksamtern empfohlen, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber großen Trägern sozialer Projekte abzustimmen. Die Zuwendungsgeber sollten gegenüber Trägern, die für unterschiedliche Betätigungsfelder Zuwendungen erhalten, einheitlich handeln. Dies gilt insbesondere bei zuwendungsrechtlichen Grundsatzfragen wie etwa dem Einbringen von Eigenmitteln oder der Vorlage von Unterlagen zur Prüfung von Zuwendungsanträgen oder Verwendungsnachweisen. Zielführend wäre eine gegenüber dem jeweiligen Träger stringente und gleichgerichtete Reaktion der Behörden und Bezirksamter zum Beispiel auf unzureichend aussagekräftige oder verspätet vorgelegte Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise.
- Eine einheitliche Linie der FHH gegenüber den Trägern bei Versäumnissen oder mangelnder Kooperationsbereitschaft würde auch zu mehr Klarheit für die Träger führen und die Durchführung von Zuwendungsverfahren für die zuwendungsgebenden Stellen vereinfachen.
355. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, Informationen mit dienststellenübergreifender Relevanz zentral zu sammeln, wenn Träger von unterschiedlichen Stellen der FHH Zuwendungen erhalten, sowie eine der beteiligten Fachbehörden zur koordinierenden Stelle zu bestimmen. Die Informationen könnten zum Beispiel in einer Grundsatzakte abgelegt oder auf einem Share-Point oder im Fachverfahren zur Zuwendungsgewährung bereitgestellt werden. Die koordinierende Stelle könnte für die Führung der zentralen Informationssammlung verantwortlich sein und die Sammlung und Koordination grundsätzlicher Fragestellungen der Zuwendungsgewährung an den Träger übernehmen.
356. Die Sozialbehörde unterstützt eine Bereitstellung von Informationen im Fachverfahren zur Zuwendungsgewährung und will auch künftig in Zuwendungsverfahren stringent gegenüber Trägern handeln. Sie sieht die Finanzbehörde in der Pflicht, ein abgestimmtes Verfahren der zuwendungsgebenden Stellen untereinander zu

*Zuwendungsgeber in der FHH sollten einheitlich gegenüber den Trägern handeln*

*Zentrale Sammlung dienststellenübergreifender Informationen ermöglichen*

*Koordinierende Stelle bestimmen*

gewährleisten. Auch die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hält eine enge Zusammenarbeit im Fall der Zuwendungsgewährung an einen Träger durch mehrere Stellen der FHH für sinnvoll. Die Bezirksämter haben keine Einwände gegen die Feststellungen des Rechnungshofs erhoben.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie prüfe bereits, ob für eine Nutzung der im Fachverfahren zur Zuwendungsgewährung vorhandenen projektübergreifenden Informationen erweiterte Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden können. Ebenso sei mit der Prüfung der Bereitstellung von Trägerakten im neuen Fachverfahren begonnen worden. Vor einer Einschätzung der Umsetzbarkeit seien jedoch Fragen des Datenschutzes, der Berechtigungen und der Organisation zu klären.

## **Berücksichtigung von Verwaltungsgemeinkosten bei der Zuwendungsbemessung**

357. Für die Beantragung von Zuwendungen als Projektförderung sind die Kosten eines Projektes zu beziffern und nach dessen Abschluss im Rahmen des Verwendungsnachweises zu belegen. Zu den Projektausgaben zählen auch die anteilig darauf entfallenden Verwaltungsgemeinkosten eines Trägers.

Anstelle einer für den Träger aufwendigen Ermittlung der tatsächlichen Gemeinkosten für ein Projekt, welche für die Verwaltung unter Umständen nur mit erheblichem Aufwand nachprüfbar ist, lässt Nr. 4.4 VV zu § 46 LHO den Ansatz von Pauschalen als zuwendungsfähige Ausgaben zu, wenn eine sachgerechte Pauschalierung möglich ist.

358. Die hierfür von den Behörden und Bezirksämtern angewandten Regelungen sind jedoch nicht einheitlich, sondern sehen verschiedene Bemessungsgrundlagen vor und wenden darauf unterschiedliche Prozentsätze (von 3 bis 15 %) zur Ermittlung der Verwaltungsgemeinkostenpauschalen an. Der Rechnungshof hat in einer Vergleichsrechnung aufgezeigt, dass daher in Abhängigkeit von der zuwendungsgebenden Stelle unterschiedlich hohe Pauschalen als Projektausgaben angesetzt wurden. Diese Unterschiede in der Berücksichtigung der Verwaltungsgemeinkosten sind für die Träger schwer nachzuvollziehen und bergen Konfliktpotenzial zwischen dem Träger und den Zuwendungsabteilungen der Verwaltung.
359. Der Rechnungshof hält eine Überprüfung der Bemessungsgrundlagen für den pauschalen Ansatz von Verwaltungsgemeinkosten für angezeigt. Er empfiehlt der Finanzbehörde, diese in Abstimmung mit den Behörden und Bezirksämtern für alle zuwendungsgebenden Stellen der FHH nach sachgerechten Kriterien zu vereinheitlichen.
360. Die Sozialbehörde und die BSB unterstützen die Idee der Vereinheitlichung von Verwaltungsgemeinkostenpauschalen. Die Bezirksämter haben keine Einwände gegen die Feststellungen des Rechnungshofs erhoben.

*Uneinheitliche Ermittlung von Verwaltungsgemeinkostenpauschalen*

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass sie die Empfehlung des Rechnungshofs – insbesondere bei der Förderung von Trägern durch mehrere Behörden und Ämter mit unterschiedlichen Pauschalen – nachvollziehen könne. Sie werde prüfen, inwieweit in diesen Fällen die Anwendung von einheitlichen Pauschalen möglich sei.



## Maßregelvollzug

Sozialbehörde  
(vormals: Behörde für Gesundheit und  
Verbraucherschutz)

**Der Träger rechnet seine Kosten entgegen den rechtlichen Vorgaben auf Basis von Plandaten und Pauschalierungen ab. Die Höhe der tatsächlich entstehenden Kosten ist der Behörde nicht bekannt.**

**Das Testat der Wirtschaftsprüfung enthält nicht die vorgeschriebene gesonderte Aussage über die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel für den Maßregelvollzug.**

**Die Behörde überprüft nicht, ob der Träger das gesetzlich vorgeschriebene Gewinnerzielungsverbot einhält.**

## Maßregelvollzug

361. Im Maßregelvollzug werden psychisch kranke und mindestens vermindert schuldfähige oder suchtkranke Straftäterinnen und Straftäter entsprechend den Maßregeln der Besserung und Sicherung auf Anordnung eines Gerichts untergebracht.

Die Sozialbehörde<sup>1</sup> hat die Durchführung dieser hoheitlichen Aufgabe auf einen Krankenhauskonzern übertragen (im Folgenden: Träger) und ihn mit den dafür erforderlichen hoheitlichen Befugnissen beliehen. Ihr selbst obliegen die Rechts- und die Fachaufsicht.

Die wesentlichen rechtlichen Regelungen ergeben sich aus dem Hamburgischen Maßregelvollzugsgesetz (HmbMVollzG) sowie einem zwischen der Behörde und dem Träger abgeschlossenen Beleihungsvertrag und einer Vergütungsvereinbarung (VergV).

Zum Zeitpunkt der Erhebungen standen 292 stationäre Behandlungsplätze beim Träger zur Verfügung. Der Maßregelvollzug hat in den Jahren 2016 bis 2018 durchschnittlich Kosten in Höhe von 33,9 Mio. Euro jährlich verursacht.

## Entgeltabrechnung

362. Der Rechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung<sup>2</sup> beanstandet, dass die Entgeltabrechnung nicht auf den ermittelten Ist-Kosten des abzurechnenden Jahres basierte und der Behörde

<sup>1</sup> Im Prüfungszeitraum war die vormalige Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz zuständig.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2004, „Maßregelvollzug“, Tz. 495.

die im Maßregelvollzug tatsächlich entstehenden jährlichen Kosten nicht bekannt waren.

*Entgeltabrechnung anhand von Plandaten und Pauschalierungen*

363. Das damalige Verfahren ist bei der Abrechnung der Personalkosten verbessert, in seiner Grundstruktur aber nicht wesentlich verändert worden. Nach wie vor vereinbaren die Behörde und der Träger die Entgelte jährlich zunächst auf Basis der zu erwartenden Kosten. Diese prospektiven Kosten werden anlässlich der Jahresendabrechnung weitgehend fortgeschrieben, nicht aber anhand von Ist-Daten überprüft. Sie werden um eine sog. Ausgleichsberechnung ergänzt, die u. a. Über- und Unterbelegungen gegenüber den Planwerten von mehr als 10 % berücksichtigt.

Bei der Abrechnung der Personalkosten werden nunmehr anhand der im abgelaufenen Jahr nicht besetzten und freigehaltenen Stellen und der hierfür anfallenden regelhaften Entgelte zunächst die nicht verbrauchten Personalmittel berechnet. Dieser Betrag wird um bestimmte Aufwandspositionen, die im Wesentlichen aus den Posten für zusätzlichen Personalaufwand (zum Beispiel für Überstunden) bestehen, gekürzt. Die so ermittelten nicht verbrauchten Personalkosten werden der Behörde auf Anforderung ausgezahlt.

364. Nach den maßgeblichen rechtlichen Vorgaben sind dem Träger jedoch die tatsächlich entstehenden Kosten zu erstatten:
- Nach § 38 HmbMVollzG sind die Kosten für die Unterbringung in einer Maßregelvollzugseinrichtung zu erstatten.
  - § 1 VergV konkretisiert dies dahingehend, dass die FHH die notwendigen Aufwendungen für die Unterbringung trägt.

Außerdem darf der Träger entsprechend § 4 Absatz 1 Satz 8 Nr. 2 HmbMVollzG durch die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben keinen Gewinn erzielen. Eine entsprechende Regelung wurde auch in den Beleihungsvertrag übernommen.

Wenn also einerseits die Stadt (alle) notwendigen Aufwendungen trägt, der Träger andererseits aber keinen Gewinn erzielen darf, so bedeutet dies, dass weder eine Unter- noch eine Überfinanzierung in Betracht kommt. Dem Träger sind vielmehr die tatsächlich angefallenen Kosten zu erstatten.

365. Die Behörde ist der Auffassung, dass die von ihr praktizierte, ursprünglich in Anlehnung an das Krankenhausfinanzierungsrecht entwickelte Abrechnung zulässig sei, da § 38 HmbMVollzG nur die Kostenträgerschaft regelt. In der Vergangenheit sei eine Abrechnung der tatsächlichen Kosten wegen des damit verbundenen Aufwandes und der vermuteten geringen Differenz zu dem gegenwärtigen Abrechnungsverfahren nicht erfolgt.

*Tatsächliche Kosten bei der Abrechnung berücksichtigen*

366. Der Rechnungshof hält daran fest, dass zur Erfüllung der maßgeblichen rechtlichen Vorgaben eine Abrechnung der tatsächlichen Kosten unerlässlich ist. So haben auch die Senatsvertreterinnen und -vertreter anlässlich der parlamentarischen Erörterungen zur Einführung des Gewinnerzielungsverbots in § 4 Absatz 1 Satz 8 Nr. 2

HmbMVollzG den Kostenbegriff dahingehend erläutert, dass dem Träger des Maßregelvollzugs „sämtliche tatsächlich entstehenden Kosten sowie die notwendigen Investitionen“ zu ersetzen seien<sup>3</sup>. Nur die Abrechnung von Ist-Kosten liefert den Beleg für die Behauptung der Behörde, die Differenz zu dem gegenwärtigen Abrechnungsverfahren sei gering. Die Daten müssten im Übrigen anhand des Jahresabschlusses des Trägers verfügbar sein.

367. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das von der Behörde und dem Träger praktizierte Verfahren nicht den maßgeblichen Vorgaben entspricht, und die Behörde aufgefordert, die Endabrechnung jedenfalls ab dem Jahr 2019 auf Basis der Ist-Kosten, Ist-Erlöse und Ist-Vollkräfte vorzunehmen. Die Differenz ist vom Träger zu erstatten bzw. von der Behörde nachzuzahlen.
368. Die Behörde hält an ihrer Auffassung fest. Sie hat gleichwohl zugesagt, die Abrechnungen künftig entsprechend den Anforderungen des Rechnungshofs durchzuführen.

*Praktiziertes Abrechnungsverfahren nicht den Vorgaben entsprechend*

## Testat der Wirtschaftsprüfung

369. Die Vergütungsvereinbarung fordert in § 13 eine gesonderte Aussage von der Wirtschaftsprüfung des Trägers über die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel für den Maßregelvollzug. Das Testat der Wirtschaftsprüfung enthält diese Aussage bisher nicht.
370. Der Rechnungshof hat das Fehlen der vorgeschriebenen Aussage beanstandet und die Behörde aufgefordert, eine entsprechende Ergänzung des Testats der Wirtschaftsprüfung zu veranlassen.
371. Die Behörde hat dies zugesagt. Sie hat weiterhin ausgeführt, sie gehe davon aus, dass mit dem so ergänzten Testat die vom Rechnungshof geforderte Abrechnung auf Basis der Ist-Kosten entbehrlich sei.
372. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die erforderliche Ergänzung des Testats sich ausschließlich auf die Frage der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel bezieht. Sie ist daher in systematischer Hinsicht lediglich ein Teilaspekt der Abrechnung, die im Übrigen auf Basis der Ist-Kosten, Ist-Erlöse und Ist-Vollkräfte erfolgen muss (siehe Tz. 367).

*Fehlendes Wirtschaftsprüfungstestat zur bestimmungsgemäßen Mittelverwendung*

## Gewinnerzielungsverbot

373. In Umsetzung eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> wurde das Gewinnerzielungsverbot in Hamburg 2013 gesetzlich in § 4 Absatz 1 Satz 8 Nr. 2 HmbMVollzG als zwingende Bedingung für die Beleihung festgeschrieben. Diese Anforderung

<sup>3</sup> Siehe Drucksache 20/9321, S. 8.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil von 18. Januar 2012 – 2BvR 133/10; BVerfGE 130, 76 bis 130.

wurde auch in § 15 Satz 3 des Beleihungsvertrages von 2014 übernommen.

- Fehlende Überprüfung des Gewinnerzielungsverbots*
374. Die Behörde hat keine Überprüfung des Gewinnerzielungsverbots vorgenommen. Sie ist insoweit ihrer Aufgabe als Rechtsaufsicht nicht nachgekommen.
375. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Einhaltung des Gewinnerzielungsverbots künftig sicherzustellen. Dies könne auch durch eine Beauftragung der Wirtschaftsprüfung und durch eine entsprechende Aussage in ihrem Bericht geschehen.
376. Die Behörde hat dies zugesagt. Sie will künftig die Ergänzung des Wirtschaftsprüfungstestats um die gesonderte Aussage der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel für den Maßregelvollzug (siehe Tz. 371) auch als Nachweis für die Einhaltung des Gewinnerzielungsverbots nutzen.
377. Der Rechnungshof weist auch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Aussage der Wirtschaftsprüfung eine Abrechnung auf Basis der tatsächlichen Kosten zugrunde liegen muss.

## Baumaßnahmen und Bauverwaltung

### Bilanzierung baulicher Anlagen

Senatskanzlei / Behörde für Verkehr und  
Mobilitätswende / Behörde für Wirtschaft  
und Innovation / Behörde für Umwelt,  
Klima, Energie und Agrarwirtschaft /  
Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte /  
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer /  
Kasse.Hamburg

**Die Anlagenbuchhaltung weist noch immer diverse Mängel auf, die durch einen regelmäßigen Abgleich mit den im Erhaltungsmanagement vorzuhaltenden Daten behoben werden sollten.**

**Um die Datenqualität in der Anlagenbuchhaltung zu verbessern, sind fachliche Vorgaben zu er- bzw. überarbeiten. Den für die Erhaltung der baulichen Anlagen zuständigen Stellen sollte neben den Haushaltsbereichen eine Mitverantwortung übertragen werden.**

**Für die strategische Investitionsplanung der hamburgischen Straßen kann die Anlagenbuchhaltung nur genutzt werden, wenn ein dafür geeignetes Bilanzierungskonzept umgesetzt wird.**

378. Der Senat hat im Jahr 2018 die „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“<sup>1</sup> beschlossen, um den Sanierungsstau im Bereich der öffentlichen Infrastruktur systematisch und nachhaltig abzubauen. Eines der übergeordneten Ziele ist der „Werterhalt durch ausreichende Investitionen“. Dieses soll künftig in einem strategischen Erhaltungsmanagement auch anhand von Kennzahlen und Zielgrößen gesteuert werden, welche aus der Anlagenbuchhaltung abzuleiten sind.
379. Bauliche Anlagen können im Allgemeinen mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand auch bei sachgerechter Instandhaltung nicht über unbegrenzt lange Zeiträume genutzt, sondern müssen nach vollständiger Abnutzung durch Neubauten ersetzt werden. Die Bilanzkennzahl Anlagenabnutzungsgrad, die das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten beschreibt, lässt insofern Rückschlüsse auf den Zustand des aktuellen baulichen Anlagevermögens zu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 7.

Grundsätzlich soll sich gemäß Erhaltungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) der Anlagenabnutzungsgrad bei einer Zielgröße von ca. 50 % einstellen. Ein Wert größer als 60 % signalisiert demnach eine langfristige Gefährdung des Substanzerhalts. In diesem Fall soll die Investitionsplanung derart angepasst werden, dass mittel- bis langfristig wieder ein Wert innerhalb der Steuerungsgrenze erreicht wird.<sup>3</sup>

380. Das Investitionsvolumen, das nötig ist, um den Vermögensverlust durch Abschreibungen auszugleichen und den jeweiligen Zielwert zu erreichen, soll gemäß der Zielstellung des Senats im Rahmen des strategischen Erhaltungsmanagements über eine Zwischenrechnung anhand der aktuellen Preisstände berechnet werden.

Die Festlegung der Bauprogramme, d. h. die Planung und Priorisierung konkreter Maßnahmen, soll letztlich unabhängig von den Daten der Anlagenbuchhaltung auf der operativen Ebene des Erhaltungsmanagements erfolgen.

381. Als wesentliche Voraussetzung für das geplante Erhaltungsmanagement sieht der Senat ein vollständiges technisches Verzeichnis an, das von den jeweils Verantwortlichen für die Infrastruktureinheit geführt wird (zum Beispiel Bezirksstraßen, Hochwasserschutzanlagen, Brückenbauwerke). Zwischen diesem und der Anlagenbuchhaltung soll eine weitgehende Kongruenz<sup>4</sup> hergestellt werden. Das Objektverzeichnis soll als operative Grundlage der Zusammenführung technischer und buchhalterischer Werte dienen. Zudem soll ein Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung erfolgen, um sicherzustellen, dass die Daten auf allen Ebenen der Zuständigkeiten übereinstimmen.<sup>5</sup>

382. Die Ausführungen des Senats entsprechen grundsätzlich der Empfehlung des Rechnungshofs, die in der Anlagenbuchhaltung ausgewiesenen Daten zur Vermögensentwicklung auch für das Erhaltungsmanagement und umgekehrt die Daten aus dem Erhaltungsmanagement für die Anlagenbuchhaltung zu nutzen.<sup>6</sup>

Dabei ist zu beachten, dass die Anlagenbuchhaltung grundsätzlich der bilanziellen Vermögensdarstellung nach Maßgabe der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) dient und deshalb objektivierte Werte unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes liefert. Für die Nutzung dieser Daten im strategischen Erhaltungsmanagement ist deshalb u. a. einschränkend zu berücksichtigen, dass

- Kennzahlen wie der Anlagenabnutzungsgrad nur dann aussagekräftig sind, wenn die bilanziellen Nutzungsdauern den tatsächlichen Nutzungsdauern der Anlagen annähernd entsprechen und

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 14: „Für eine wirtschaftlich optimale Steuerung müssen Definition und Abgrenzung der Objekte im Erhaltungsmanagement und in der Anlagenbuchhaltung weitgehend übereinstimmen.“

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 15.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2019, Tzn. 287 bis 303.

- die hieraus abgeleiteten Investitionsbedarfe nur eine grobe Abschätzung langfristiger finanzieller Bedarfe erlauben, die dann auf der Grundlage aktueller Baupreise aus dem operativen Erhaltungsmanagement konkretisiert werden müssen (vgl. Tz. 380).

383. Die vom Senat vorgesehene Datennutzung für die strategische Investitionsplanung setzt voraus, dass die Vermögensgegenstände unter Beachtung der GoB in der Anlagenbuchhaltung vollständig erfasst und richtig bewertet sind. Insofern beschränken Defizite bei der Einhaltung der GoB auch die Aussagekraft der aus der Anlagenbuchhaltung gewonnenen Kennzahlen im strategischen Erhaltungsmanagement.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof für die relevanten Anlagenklassen<sup>7</sup> die Anlagenbuchhaltung und Regelungen zur Bilanzierung baulicher Anlagen geprüft.

## Abschreibungstabelle

384. Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind im Rechnungswesen der FHH linear über ihre Nutzungsdauer abzuschreiben. Für die Bestimmung der Nutzungsdauer ist die Abschreibungstabelle nach Anlage 1 zu den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) maßgeblich.
385. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Abschreibungstabelle nicht alle zu bilanzierenden Vermögensgegenstände enthalten sind; es fehlen beispielsweise Vorgaben für Straßen mit standardisiertem Asphaltoberbau. Andererseits sind gleichartige Vermögensgegenstände mit verschiedenen Bezeichnungen zum Teil mehrfach aufgeführt. Hierdurch wird eine treffende Zuordnung von Nutzungsdauern zumindest erschwert.

*Gängige Vermögensgegenstände nicht verzeichnet*

*Gleichartige Vermögensgegenstände mit zum Teil unterschiedlichen Nutzungsdauern*

### Beispiele für Mehrfacheinträge in der Abschreibungstabelle

Vermögensgegenstände	Nutzungsdauern in Jahren
Entwässerungsgräben / Offene Gräben	50 / 20
Betonmauer / Ziegelmauer / Einfriedungen aus Mauerwerk und Beton / Umzäunung aus Mauerwerk und Beton	17 / 17 / 20 / 17
Pflastersteinwege / Wege und Plätze aus Verbundsteinpflaster	12 / 10

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs

386. Zudem erscheinen die Vorgaben zu den Nutzungsdauern verschiedener baulicher Vermögensgegenstände nicht sachgerecht. Uferwände beispielsweise werden entsprechend der Abschrei-

*Vorgaben zu Nutzungsdauern nicht sachgerecht*

<sup>7</sup> Brücken und Tunnel; Hochwasserschutzanlagen; Straßen, Wege, Plätze.



bungstabelle nur über 20 Jahre abgeschrieben, aber in der FHH regelmäßig mindestens 70 Jahre genutzt.

387. Vor diesem Hintergrund hält es der Rechnungshof für geboten, die Abschreibungstabelle zu überprüfen und anzupassen. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, eine Überprüfung der Abschreibungstabelle unter Beteiligung der für die baulichen Anlagen zuständigen Fachbehörden und Bezirksämter vorzunehmen.
388. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

## Zusammenarbeit mit der Kasse.Hamburg

389. Zum Jahresbeginn 2010 hat der Senat durch Gründung des Projektes Herakles und Gründung des Hamburger Dienstleisters Buchhaltung als Teil des Landesbetriebs Kasse.Hamburg (K.HH) eine Zentralisierung der Buchhaltung eingeleitet und damit u.a. die Zielsetzung verbunden, eine einheitlich hohe Buchungsqualität unter Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu gewährleisten und eine Entlastung der Sachbearbeitung vor Ort herbeizuführen. Inzwischen übernimmt die K.HH zentral die Aufgaben der Buchhaltung für den überwiegenden Teil der hamburgischen Behörden.

*Mehrarbeit durch Unklarheiten über benötigte Informationen*

390. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der K.HH vielfach Unklarheiten darüber bestanden, welche Informationen durch wen erhoben werden müssen und vorzuhalten sind. Infolgedessen mussten diverse Sachverhalte nachträglich geklärt werden, wodurch vermeidbare Mehrarbeit und Verzögerungen entstanden sind. In Einzelfällen waren buchungsbegründende Unterlagen letztlich nicht mehr auffindbar. Dies hat dazu geführt, dass neu erstellte Vermögensgegenstände nicht in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht und als Vermögen in der Bilanz ausgewiesen wurden.

*Unterlagen zur Bilanzierung vorhandener Vermögensgegenstände fehlen*

391. Zur Verbesserung der Buchungspraxis hat der Rechnungshof der K.HH empfohlen, den erforderlichen Umfang und die Qualität der benötigten Informationen gegenüber ihren Kunden genau zu definieren und zu dokumentieren. Hierdurch kann eine sichere und konsistente Einordnung vergleichbarer Sachverhalte erreicht werden.

Er hat die Behörden darüber hinaus aufgefordert, sämtliche Unterlagen zu Maßnahmen entsprechend den Aufbewahrungsbestimmungen verfügbar zu halten.

392. Die Behörden haben dies zugesagt. Die K.HH hat zugesagt, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

## Einbindung der technischen Fachbereiche

393. Wie zutreffend die Daten der Anlagenbuchhaltung sind, ist in entscheidendem Maße davon abhängig, ob der tatsächliche Bestand



der baulichen Anlagen, der durch Abriss oder Neubau ständigen Veränderungen unterliegt, nach Art, Menge und Wert korrekt gebucht wird. Dies soll nach den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements durch Datenabgleiche zwischen den technischen Bauwerksdaten und den Daten der Anlagenbuchhaltung sichergestellt werden (Tz. 381). Den technischen Fachbereichen, die mit der Erhaltung der Bauwerke befasst und daher über die tatsächlichen Verhältnisse aus eigener Anschauung informiert sind, kommt hierbei eine unverzichtbare Rolle zu.

394. Nach Darstellung der Behörden werden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Anlagenbuchhaltung bislang jedoch nicht im ständigen Austausch zwischen den Haushaltsbereichen und den technischen Fachbereichen wahrgenommen: Weder erhielten die technischen Fachdienststellen regelhaft Rückmeldungen über Änderungen im Datenbestand der Anlagenbuchhaltung noch verfügten sie über eigene Möglichkeiten des Datenzugriffs.
395. Zudem sind die einschlägigen Regelungen der VV Bilanzierung sowie die Bedeutung der Anlagenbuchhaltung für die Bilanz und für das künftige Erhaltungsmanagement den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der technischen Fachbereiche vielfach nicht hinreichend bekannt. Entsprechende zielgruppenspezifische Schulungen werden bisher nicht angeboten.
396. Der Rechnungshof hat den geprüften Stellen deshalb empfohlen, den betreffenden technischen Fachbereichen bzw. -ämtern eine wesentliche Mitverantwortung für die Daten der von ihnen betreuten baulichen Anlagen in der Anlagenbuchhaltung zu übertragen,<sup>8</sup> ihnen dazu u. a. einen dauerhaften lesenden Zugriff auf die Daten in der Anlagenbuchhaltung bereitzustellen und die Initiierung zielgerichteter Schulungsangebote zu prüfen.
397. Die geprüften Stellen haben zugesagt, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

*Informationsaustausch zwischen „Buchhaltung“ und „Technik“ unzureichend*

## Brücken

398. Die rund 1300 Vermögensgegenstände der Anlagenklasse „Bauten Brücken, Tunnel“ werden in der Anlagenbuchhaltung einzeln erfasst. Abgrenzung und Bezeichnung der Vermögensgegenstände entsprechen grundsätzlich den Objektabgrenzungen und -bezeichnungen, die im technischen Bauwerksverzeichnis bzw. der Bauwerksdatenbank geführt werden. In die Bauwerksdatenbank fließen die Erkenntnisse aus den regelmäßig durchzuführenden Bauwerksprüfungen ein. Hierdurch ist ein direkter Abgleich aktueller Bauwerksdaten mit den Vermögensdaten möglich, wie er nach den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements vom Senat angestrebt wird.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Zum Beispiel bei der Meldung von Buchungssachverhalten und bei regelhaften Datenabgleichen (Tz. 393).

<sup>9</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

399. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen auf der Grundlage eines solchen Datenabgleichs verschiedene Mängel in der Anlagenbuchhaltung aufgedeckt. So waren u. a.
- 20 Brücken-neubauten falsch erfasst*
- 20 seit Jahren fertiggestellte und genutzte Brückenneubauten noch nicht von den Anlagen im Bau in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht (zum Beispiel die neue Rethebrücke);
- Zehn Brücken unzutreffend aktiviert*
- zehn Brückenbauwerke, die alte (vollständig abgeschriebene) Bauwerke ersetzen, unzutreffend mit dem Aktivierungszeitpunkt der ersetzten Altbauwerke aktiviert, sodass diese Bauwerke in der Anlagenklasse „Bauten Brücken, Tunnel“ allesamt keinen Restbuchwert aufwiesen (zum Beispiel die Wiesendammbrücke);
- 17 Brücken in der falschen Anlagenklasse erfasst*
- 17 Brücken unzutreffend in der Anlagenklasse „Bauten Parks, Grünflächen“ beim Bezirksamt Hamburg-Mitte aktiviert (zum Beispiel die Fußgängerbrücke über den Veringkanal);
- Abgebrochenes Bauwerk nicht ausgebucht*
- das 2009 vollständig abgebrochene Bauwerk Oberhafenbrücke noch nicht aus dem Anlagenbestand ausgebucht.
- Die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) und das Bezirksamt Hamburg-Mitte haben nach eigener Darstellung noch während des Prüfungsverfahrens erste Korrekturbuchungen vorgenommen. Sie haben außerdem weitere Korrekturen angekündigt.
400. Zudem wurden im Rahmen der Erstabzählung 2006 für rund 14 % der Bauwerke keine historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt, sondern nur symbolische Werte zwischen 1 Euro und 118 Euro angesetzt. Dabei handelte es sich um ältere vollständig abgeschriebene Bauwerke.
401. Diese Mängel stehen sowohl einem korrekten Vermögensausweis in Bilanz bzw. Anlagenpiegel als auch einer Nutzung für das Erhaltungsmanagement entgegen.
- Zu niedrige Werte für Herstellungskosten zeigen zu niedrigen Investitionsbedarf auf*
402. Die offenbar nur symbolischen Anschaffungs- und Herstellungskosten führen für die Anlagenklasse „Bauten Brücken, Tunnel“ beispielsweise zu einem unrealistisch niedrigen Anlagenabnutzungsgrad von 55 %. Dieser Wert liegt in der Nähe der Substanzerhaltungsschwelle von 50 % und zeigt damit keinen signifikanten Handlungsbedarf auf. Diese Aussage steht aber im Widerspruch zum tatsächlichen Zustand der Brücken, wonach fast die Hälfte aller Bauwerke kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern ist.<sup>10</sup>
403. Nach eigenen Ermittlungen des Rechnungshofs<sup>11</sup> liegt der Anlagenabnutzungsgrad bei 65 % und signalisiert – übereinstimmend

<sup>10</sup> Istwert 2017 gemäß Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 7.0, S. 43.

<sup>11</sup> Der Rechnungshof hat – um den oben beschriebenen Fehler herauszurechnen – den Anlagenabnutzungsgrad hilfsweise als Mittelwert der Anlagenabnutzungsgrade der einzelnen Anlagen ermittelt.

mit den Ergebnissen der Zustandsbewertung – einen erheblichen Investitionsbedarf bzw. „eine langfristige Gefährdung des Substanzerhalts“.<sup>12</sup>

404. Der Rechnungshof hat die BVM und das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, die erforderlichen Korrekturen durchzuführen. Um die festgestellten Unstimmigkeiten in der Anlagenbuchhaltung künftig zu vermeiden, hat er darüber hinaus empfohlen, den vom Senat vorgesehenen Datenabgleich (Tz. 381) zwischen den technischen und buchhalterischen Werten regelmäßig und konsequent durchzuführen.
405. Die BVM und das Bezirksamt Hamburg-Mitte haben zugesagt, der Forderung nachzukommen und die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen. Die BVM hat zudem mitgeteilt, es sei vorgesehen, künftig automatisierte Abgleiche zwischen der Anlagenbuchhaltung und dem technischen Objektverzeichnis zu realisieren.

## Hochwasserschutzanlagen

### Objektverzeichnis

406. Hochwasserschutzanlagen werden – wie Brücken- und Tunnelbauten – einzeln erfasst. Ein vollständiges technisches Objektverzeichnis mit Abgrenzung und Bezeichnung wie in der Anlagenbuchhaltung wird jedoch nicht geführt.
407. Damit fehlt die operative Grundlage, die für die Zusammenführung technischer und buchhalterischer Werte für die Umsetzung der Ziele des Erhaltungsmanagements unerlässlich ist (Tz. 381).
408. Der Rechnungshof hat die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) aufgefordert, kurzfristig ein für den systematischen Datenabgleich erforderliches technisches Objektverzeichnis für die Hochwasserschutzanlagen zu erstellen und dieses fortlaufend zu aktualisieren.
409. Die BUKEA hat dies zugesagt.

*Mangels Objektverzeichnis fehlt die Grundlage für Datenabgleiche*

### Historische Anschaffungs- und Herstellungskosten

410. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zwei ältere und vollständig abgeschriebene Hochwasserschutzanlagen<sup>13</sup> mit etwa zehnfach zu hohen historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten in Höhe von insgesamt rund 1,5 Mrd. Euro in die Anlagenbuchhaltung eingegangen sind.

<sup>12</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 7.

<sup>13</sup> Dies betrifft die Anlagen „Doveelbe, Deich“ (Länge 14,44 km) mit Anschaffungs- und Herstellungskosten von rund 1.300 Mio. Euro und „Billwerder Bucht, Deich“ (Länge 1,34 km) mit Anschaffungs- und Herstellungskosten von rund 220 Mio. Euro.

- Zu hoch ausgewiesene Herstellungskosten zeigen zu hohen Investitionsbedarf auf*
411. Allein dies führt zu einer wesentlichen Erhöhung der Bilanzkennzahl Anlagenabnutzungsgrad in der Anlagenklasse „Bauten Hafenanlagen“ und schränkt dessen Aussagekraft ein, indem es einen gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen zu hohen Investitionsbedarf signalisiert.
412. Der Rechnungshof hat die BUKEA aufgefordert, die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten der Hochwasserschutzanlagen generell zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.
413. Die BUKEA hat dies zugesagt.

## **Straßen, Wege und Plätze**

414. Zur Vermeidung eines unverhältnismäßig hohen Aufwands bei der Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände in der Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006 hatte die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) Vermögensgegenstände des Straßeninfrastrukturvermögens entgegen dem Grundsatz der Einzelbewertung in Sammelanlagen zusammengefasst. Zugänge in den Folgejahren wurden bis einschließlich 2014 ebenfalls in Form von Sammelanlagen („Jahresscheiben“) aktiviert und über die Nutzungsdauer der betreffenden Anlagenklasse abgeschrieben. Zwischen den Sammelanlagen und den tatsächlichen Gegenständen des Infrastrukturvermögens kann kein Bezug hergestellt werden. Deshalb kann weder der Wert einzelner Vermögensgegenstände aus der Anlagenbuchhaltung abgelesen noch können die Abgänge und außerplanmäßigen Abschreibungen bei den jeweils betroffenen Anlagen gebucht werden. Der Rechnungshof hatte daher darauf hingewiesen, dass durch die fortgesetzte Bilanzierung in Sammelanlagen auf Dauer die Aussagekraft der Bilanz verfälscht wird.<sup>14</sup>
- Fehlende Einzelbewertung schränkt Aussagekraft der Bilanz ein*
415. Ab der Umstellung auf den doppelten Echtbetrieb am 1. Januar 2015 hätten die hamburgischen Straßen nach dem Grundsatz der Einzelbewertung nach Straßenabschnitten erfasst und bewertet werden müssen.<sup>15</sup> Die hierfür erforderliche Auflösung der zuvor gebildeten Sammelanlagen erfolgte bisher jedoch nicht. Außerdem werden seit 2015 alle neuen Investitionen in das Straßenvermögen unter den Anlagen im Bau „geparkt“. Eine Fortschreibung dieser Anlagen erfolgt nicht, insbesondere werden durch Abnutzung eingetretene Wertminderungen nicht abgebildet. Der Rechnungshof hatte die Bilanzierung des Straßenvermögens bei seinen Prüfungen der Jahres- und Konzernabschlüsse als Grund für die Einschränkung der Bestätigungsvermerke für die Haushaltsjahre ab 2015 bewertet.<sup>16</sup>
416. Gegenwärtig existieren zwei Konzepte zur Umsetzung der Einzelbewertung.

<sup>14</sup> Ergänzung zum Jahresbericht 2009, Tzn. 95 bis 98.

<sup>15</sup> Gemäß Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.

<sup>16</sup> Geschäftsbericht der FHH 2015, S. 161; Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 162; Geschäftsbericht der FHH 2017, S. 178; Geschäftsbericht der FHH 2018, S. 191; Geschäftsbericht der FHH 2019, S. 201.

- Das im Modulkonzept FI-AA vom 15. Oktober 2007 beschriebene, im Folgenden „Abschnittsmodell“ genannte Konzept sieht vor, eine Kongruenz in Form einer 1:1-Beziehung zwischen den in der Anlagenbuchhaltung und den für das Erhaltungsmanagement in der Straßen-Informationenbank HH-SIB<sup>17</sup> geführten Daten zu schaffen, indem die Bezeichnung und die Abgrenzung der buchhalterischen Straßenabschnitte mit denen der technischen Objekte übereinstimmen. Auch Rad- und Gehwege sowie Straßengräben und Stellflächen sind danach einzeln zu bewerten.
  - Ein weiteres, im Folgenden „Gesamtstraßenmodell“ genanntes Konzept hat die Finanzbehörde Ende 2017 in Zusammenarbeit mit der BVM vorgeschlagen. Danach würde aus Vereinfachungsgründen auf die oben genannte Kongruenz verzichtet und für den gesamten Straßenquerschnitt der Grundsatz „Eine Anlage entspricht einer Straße“ verfolgt.
417. Der Rechnungshof hat die wesentlichen Merkmale sowie die Vor- und Nachteile des Abschnittsmodells sowie des Gesamtstraßenmodells betrachtet und festgestellt, dass
- die Straßenbilanzierung nach dem „Abschnittsmodell“
    - im Einklang mit den VV Bilanzierung stünde,
    - aufgrund des direkten Bezugs zu den technischen Objekten eine Nutzung der Vermögensdaten für das strategische Erhaltungsmanagement und eine einfache Nachvollziehbarkeit erlaubte,
    - aufgrund der Vielzahl der zu pflegenden Datensätze voraussichtlich aber mit einem relativ hohen Aufwand verbunden wäre und
  - die Straßenbilanzierung nach dem „Gesamtstraßenmodell“ insgesamt
    - grundsätzlich geeignet wäre, die buchhalterischen Anforderungen zu erfüllen, im Hinblick auf eine Anlagenbildung über den gesamten Querschnitt aber eine Anpassung der VV Bilanzierung erfordern würde,
    - für das strategische Erhaltungsmanagement aufgrund erheblicher Ungenauigkeiten sowie der fehlenden Unterscheidung zwischen Fahrbahnen und Nebenflächen nicht nutzbar und
    - auch unter Berücksichtigung der geringeren Anzahl der zu pflegenden Datensätze voraussichtlich mit einem relativ hohen Aufwand verbunden wäre.

<sup>17</sup> Hamburgische Bezeichnung des Datenbanksystems TT-SIB. Die HH-SIB enthält Informationen zum hamburgischen Straßen- und Wegenetz in einem sog. Knoten-Kanten-Modell.

- Rechnungshof schlägt „vereinfachtes Abschnittsmodell“ vor*
418. Ergänzend hat der Rechnungshof ein „Vereinfachtes Abschnittsmodell“ entwickelt. Dies zielt darauf ab, mit möglichst geringem Aufwand eine leicht nachvollziehbare Straßenbilanzierung durchzuführen, die sowohl dem Grundsatz der Einzelerfassung und Bewertung folgt als auch im Rahmen des strategischen Erhaltungsmanagements als Ausgangspunkt für die Investitionsplanung nutzbar ist. Im Unterschied zum Abschnittsmodell wird auf die kleinteilige Einzelerfassung von Unterkategorien der an die Fahrbahn angrenzenden Nebenflächen – getrennt nach Rad- und Gehwegen sowie Straßengräben und Stellflächen<sup>18</sup> – verzichtet und der gesamte Straßenquerschnitt in die drei Bestandteile
1. Fahrbahnen (inklusive Parkflächen)
  2. Befestigte Nebenflächen (Geh- und Radwege) und
  3. Straßenbegleitgrün
- aufgeteilt und die Anlagenklassenstruktur entsprechend angepasst.
419. Eine solche Form der Straßenbilanzierung würde
- im Einklang mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung stehen,
  - eine Anpassung der VV Bilanzierung hinsichtlich der Erfassung von Unterkategorien der an die Fahrbahn angrenzenden Nebenflächen erfordern,
  - für das strategische Erhaltungsmanagement nutzbar sein und
  - trotz der vorgeschlagenen Vereinfachungen voraussichtlich noch mit einem relativ hohen Aufwand verbunden sein.
420. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Modelle:

---

<sup>18</sup> Wie in der VV Bilanzierung vorgesehen.

**Vor- und Nachteile von Straßenbilanzierungsvarianten**

	Anpassung der VV Bilanzierung	Nutzen für das EMS <sup>19</sup>	Aufwand
<b>Abschnittsmodell</b>	nicht erforderlich	ja	hoch
<b>Gesamtstraßenmodell</b>	erforderlich	nein	hoch
<b>Vereinfachtes Abschnittsmodell</b>	erforderlich	ja	hoch

Quelle: Rechnungshof

421. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde und der BVM empfohlen, vor Umsetzung eines Bilanzierungskonzeptes gegebenenfalls in Abstimmung mit der Senatskanzlei neben dem „Gesamtstraßenmodell“ weitere Bilanzierungsvarianten inklusive der oben skizzierten zu prüfen und im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bewerten.
422. Die Finanzbehörde und die BVM haben zugesagt, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

*Kosten-Nutzen-Analyse empfohlen*<sup>19</sup> Erhaltungsmanagementsystem.

## **Vergabe und Ausgestaltung der Verträge für freiberufliche Leistungen**

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Behörde für Umwelt, Klima, Energie und  
Agrarwirtschaft / Behörde für  
Verkehr und Mobilitätswende /  
Behörde für Wirtschaft und Innovation /  
Finanzbehörde / Landesbetrieb Straßen,  
Brücken und Gewässer / ReGe Hamburg  
Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH /  
Sprinkenhof GmbH

**Die geprüften Stellen haben vor Durchführung des Vergabeverfahrens vielfach die Bedarfe nicht hinreichend ermittelt. Dadurch wurde der Auftragswert für die vorgesehenen Leistungen nicht ordnungsgemäß geschätzt.**

**Aufträge sind dem erforderlichen europäischen Wettbewerb entzogen worden.**

**Die Eignung der Bieter haben die geprüften Stellen wiederholt nicht anhand der maßgeblichen Regelungen geprüft.**

**Bieterauswahl und Zuschlagsentscheidungen sind mehrfach fehlerhaft gewesen.**

**Die Dokumentation der Vergabeverfahren ist häufig unvollständig und das Verfahren dadurch intransparent gewesen.**

**Die Vertragsgestaltung ist in zahlreichen Fällen fehlerhaft gewesen.**

**Die Organisation der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen ist bei fast allen geprüften Stellen zu optimieren.**

423. Bauverwaltung und Realisierungsträger beauftragen regelmäßig Architekten, Ingenieure, Stadtplaner oder Bausachverständige mit stadtplanerischen Aufgaben, der Planung, Begleitung und Abrechnung von Bauvorhaben, der Durchführung planungs- und baubegleitender Untersuchungen und der Erstellung diesbezüglicher Gutachten. Die Vergabe dieser Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht werden, hat grundsätzlich im Wettbewerb unter Beachtung der vergaberechtlichen Regelungen stattzufinden. Wettbewerbliche Vergabeverfahren stellen die Funktionsfähigkeit des Marktes sicher, indem sie allen Marktteilnehmern den Marktzugang ermöglichen. Der öffentliche Auftraggeber erhält



vergleichbare Angebote und kann nach objektiven Kriterien zu den besten Konditionen beschaffen. Wettbewerbe gewährleisten, dass die für den Einkauf verwendeten Steuergelder diskriminierungsfrei und transparent sowie unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwendet werden.

Das Vergabeverfahren ist im Rahmen des rechtlich Zulässigen so zu gestalten, dass (nur) die erforderlichen Leistungen beschafft werden. Notwendig ist eine genaue Bedarfsermittlung, eine Bedarfsbeschreibung und darauf basierend eine eindeutige Leistungsbeschreibung, die ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermittelt, um hinreichend vergleichbare Angebote zu ermöglichen. Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot, welches nicht zwingend das preislich billigste Angebot ist, zu erteilen. Es dürfen nur geeignete Unternehmen/Bieter beauftragt werden. Bei der Ausgestaltung der jeweiligen Verträge soll nach einheitlichen Richtlinien verfahren werden. Die Haupt- und Gegenleistungspflichten sind eindeutig und möglichst abschließend zu regeln, sodass Nachträge zum Hauptvertrag nicht erforderlich werden.

424. Der Rechnungshof hat 46 Vergabeverfahren überprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen.

#### Feststellungen und Beanstandungen

		1. BSW	2. BUKEA	3. BWI	4. LSBG	5. Sprinkenhof GmbH	6. ReGe Hamburg
<b>Anzahl der geprüften Vergabevorgänge</b>		10	8	4	12	7	5
<b>Anzahl der Feststellungen zu folgenden Prüfungspunkten:</b>							
01.	Keine hinreichende Bedarfsermittlung	3	8		3		
02.	Unzureichende Auftragswertschätzung	5	8	2	3	4 <sup>1</sup>	1
03.	Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz	6	7	1	1		1
04.	Kein europaweites Verfahren, obwohl EU-Schwellenwert überschritten <sup>2</sup>	2	1		2	5 <sup>1</sup>	1
05.	Unzureichende Eignungsprüfung	9	8	2	4	1	2
06.	Fehlerhafte Bieterauswahl und Angebotswertung	3			3	1	1
07.	Mangelnde Vergabedokumentation (Verstoß gegen den Transparenzgrundsatz)	7	8	4	3	4	3
08.	Fehlerhafte Vertragsgestaltung	8	6	3	3	4	4
09.	Unzureichende Projektorganisation	3		1	1	1	
10.	Unzureichende Leistungsbeschreibung	1	6	1	2		
11.	Unzureichende Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz	3		2		3	
12.	Intransparente Annahme, Aufbewahrung und Öffnung der Angebote	2	4				2
13.	Nichtbeachtung § 7 LHO, Kostenstabiles Bauen	1	8	1	1		
14.	Mangelhafte Aktenführung	1	5				

<sup>1</sup>Zwei Verfahren wurden durch die IMPF durchgeführt.

<sup>2</sup>Der EU-Schwellenwert wurde insgesamt in 16 Fällen überschritten.

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs

Hervorzuheben sind die Feststellungen zu den nachstehenden Prüfungspunkten.

## Keine hinreichende Bedarfsermittlung

425. Bedarfsträger haben sich – in Zusammenarbeit mit ihrem Realisierungsträger – vor Einleitung eines Vergabeverfahrens klare Vorstellungen über ihren Bedarf zu verschaffen. Nur wenn den Bedarfsträgern ihr Bedarf bekannt ist, können in einem Vergabeverfahren sämtliche benötigte Leistungen in der Leistungsbeschreibung dargestellt und im Wettbewerb wirtschaftlich eingekauft werden. Die erforderliche Bedarfsplanung muss unter wirtschaftlichen Aspekten auf Grundlage der hierfür maßgeblichen Vorschriften durchgeführt werden.

*Bedarfsplanung  
unzureichend*

426. In diversen Fällen wurden die Bedarfe nicht hinreichend vor Einleitung des Vergabeverfahrens ermittelt.<sup>1</sup> In drei Fällen hat die unzureichende Bedarfsermittlung dazu geführt, dass erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens und Beauftragung der Bieter ein Bedarfsworkshop mit den Nutzern des zu planenden Gebäudes durchgeführt wurde, um den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln. Anschließend sind die benötigten und deutlich umfangreicheren Planungsleistungen ohne Wettbewerb an die im Vergabeverfahren erfolgreichen Bieter vergeben worden.<sup>2</sup> In einem anderen Fall musste die Leistungsbeschreibung mangels hinreichender Bedarfsermittlung mehrmals geändert werden, bis der einzige Bieter ein vollständiges und annehmbares Angebot abgeben konnte. Dies hat zu einer spürbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens geführt.<sup>3</sup>

In einem weiteren Fall sind Planungsleistungen für die Umgestaltung von Schienenanlagen vergeben worden, obwohl die hierfür erforderlichen Leistungen zum Vergabezeitpunkt noch nicht feststanden. Inhalt und Umfang dieser Planungsleistungen hingen nämlich von dem Ergebnis der Planung für eine darüberführende Straßenbrücke ab. Diese Planungen hatten noch nicht begonnen. Nach Abschluss der notwendigen vorhergehenden Planungsleistungen für die Straßenbrücke mussten die Bedarfe für die benötigten Planungsleistungen in Bezug auf die Schienenanlagen in weiten Teilen neu bewertet werden.<sup>4</sup>

Die benötigten Leistungen sind in allen beschriebenen Fällen nicht wirtschaftlich beschafft worden.

<sup>1</sup> Die BUKEA hat in keinem der geprüften Fälle die Bedarfe vor Beginn des Vergabeverfahrens hinreichend ermittelt.

<sup>2</sup> BSW als Realisierungsträgerin: Umbau und Erweiterung des Goldbekhauses; Vergabe der Planungsleistungen in den Leistungsbildern Objektplanung, Technische Ausrüstung und Tragwerksplanung.

<sup>3</sup> LSBG als Realisierungsträger: Fußgängerbrücke Schleusengraben; Vergabe der Planungsleistungen in den Leistungsbildern Ingenieurbauwerke und Tragwerksplanung.

<sup>4</sup> LSBG als Realisierungsträger: Berlinertordammbrücke; Vergabe von Planungsleistungen im Leistungsbild Verkehrsanlagen für die Schienenanlagen.

427. Der Rechnungshof hat die unzureichende Bedarfsermittlung u. a. unter Hinweis auf die Drucksache Kostenstabiles Bauen beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, zukünftig eine hinreichende Bedarfsermittlung vor Beginn eines Vergabeverfahrens vorzunehmen.
428. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## Unzureichende Auftragswertschätzung

429. Bei der Schätzung des Auftragswerts ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen. Ausgangspunkt für die ordnungsgemäße Schätzung ist die realistische und fehlerfreie Ermittlung des erforderlichen Leistungsumfangs. Eine ordnungsgemäße Schätzung liegt nicht vor, wenn Änderungen der ausgeschriebenen Mengen oder das Erfordernis zusätzlicher Leistungen (neben den ausgeschriebenen Leistungen) bereits im Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens von einem umsichtigen und sachkundigen öffentlichen Auftraggeber hätten erkannt werden müssen.

430. Einige geprüfte Stellen haben den Auftragswert, der maßgeblich für die Wahl der richtigen Verfahrensart ist, nicht ordnungsgemäß geschätzt.<sup>5</sup>

In einer Vielzahl von Fällen ist der Auftragsgegenstand unvollständig ermittelt oder trotz vollständiger Ermittlung der Auftragswertschätzung nicht vollumfänglich zugrunde gelegt worden. Dadurch haben die geprüften Stellen die für die Schätzung des Auftragswerts maßgeblichen anrechenbaren Kosten deutlich zu gering angesetzt. In vielen Fällen führte dies dazu, dass kein – eigentlich erforderlicher – europaweiter Wettbewerb durchgeführt wurde, obwohl der tatsächliche Auftragswert in diesen Fällen regelmäßig und zum Teil deutlich über dem EU-Schwellenwert (zurzeit 214.000 Euro) gelegen hat.<sup>6</sup>

*Wettbewerbsbeschränkungen durch fehlerhafte Auftragswertschätzung*

431. Der Rechnungshof hat die nicht ordnungsgemäße Auftragswertschätzung beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Auftragswerte auf Grundlage der vollständig ermittelten Bedarfe ordnungsgemäß zu schätzen.
432. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz

433. Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Sie werden nach den Regelungen des vierten Teils des Geset-

<sup>5</sup> Die BUKEA hat in keinem der geprüften Fälle den Auftragswert ordnungsgemäß ermittelt.

<sup>6</sup> Sprinkenhof GmbH/IMPf in mehreren Fällen, zum Beispiel bei Rangsanierung Deutsches Schauspielhaus und Neubau Überseerestaurant; BSW: Umbau und Erweiterung des Goldbekhauses; Vergabe der Planungsleistungen in den Leistungsbildern Objektplanung und Technische Ausrüstung; LSBG: Berlinertordammbrücke, Leistungsbild Verkehrsanlagen für die Schienenanlagen, Stelling 62.

zes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in einem europaweiten Vergabeverfahren vergeben, wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer die jeweils festgelegten EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet.

*Verzicht auf Wettbewerb ohne Rechtsgrundlage*

434. In etlichen Fällen haben die geprüften Stellen Planungsleistungen ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens direkt an ein Unternehmen vergeben, ohne dass die Voraussetzungen für einen Verzicht auf Wettbewerb vorgelegen haben.<sup>7</sup> In vielen Fällen hat eine nicht ordnungsgemäße Auftragswert-schätzung dazu geführt, dass die Planungsleistungen dem erforderlichen europaweiten Wettbewerb entzogen worden sind.<sup>8</sup>
435. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, dem Wettbewerbsgrundsatz in allen Phasen des Vergabeverfahrens Rechnung zu tragen und Planungsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.
436. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## Unzureichende Eignungsprüfung

*Mängel bei Eignungsprüfung*

437. Architekten- und Ingenieurleistungen dürfen nur an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben werden. Im Rahmen der Eignungsprüfung sind die berufliche Eignung, die wirtschaftliche und finanzielle Eignung in Bezug auf die Ausführung des Auftrags und die technische und berufliche Leistungsfähigkeit – zur Sicherstellung einer angemessenen Qualität – zu prüfen. Ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) ist nach § 7 des Gesetzes zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs (GRfW) eine Auskunft über dortige Eintragungen des Bieters und der Geschäftsführung einzuholen. Nach dem Transparenzgrundsatz sind Inhalt und Ergebnis der Eignungsprüfung zu dokumentieren.
438. Bei einer Vielzahl der überprüften Vergabevorgänge haben die geprüften Stellen die Eignung der Bewerber nicht hinreichend anhand der geltenden Regelungen geprüft.<sup>9</sup> Die erforderliche Auskunft nach § 7 GRfW haben die geprüften Stellen in einigen Fällen nicht eingeholt.<sup>10</sup>
439. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, bei allen Vergabeverfahren eine hinreichende Eignungsprüfung nach Maßgabe der einschlägigen Regelungen

<sup>7</sup> LSBG: Berlinertordammbrücke, Leistungsbild Verkehrsanlagen für die Schienenanlagen, Stellingen 62; Sprinkenhof GmbH/IMPF: Neubau Überseerestaurant, Planungsleistungen im Leistungsbild Objektplanung; Sanierung Großmarkt, Planungsleistungen im Leistungsbild Technische Ausrüstung; ReGe Hamburg: Sanierung Kaimauer am Brooksfleet.

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 6

<sup>9</sup> Alle geprüften Stellen in der Regel in mehreren Fällen.

<sup>10</sup> BSW: Neun Fälle; BUKEA: Sieben Fälle; ReGe Hamburg: Zwei Fälle; Sprinkenhof GmbH: Drei Fälle.

vorzunehmen und die erforderliche Auskunft nach § 7 GRfW einzuholen.

440. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## **Fehlerhafte Bieterauswahl und Angebotswertung**

441. Der Auftrag bzw. der Zuschlag ist an den Bieter zu erteilen, der das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Das wirtschaftlichste Angebot ist das mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Grundlage für die Auswahl ist eine Bewertung des öffentlichen Auftraggebers, ob und inwieweit das Angebot die vorgegebenen Zuschlagskriterien erfüllt. Die Zuschlagskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und so bestimmt sein, dass die Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs gewährleistet wird. Die Bieterauswahl darf nicht willkürlich erfolgen und eine wirksame Überprüfung, ob und inwieweit die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen, muss möglich sein.

442. Die BSW hat in einigen Vergabeverfahren die Bieterauswahl nicht anhand der selbst vorgegebenen Zuschlagskriterien „Qualität, technischer und fachlicher Wert und Preis“ vorgenommen, sondern ausschließlich den Preis der Zuschlagsentscheidung zugrunde gelegt. Ohne vollständigen Vergleich der zum Teil deutlich voneinander abweichenden Angebote hat die BSW den Zuschlag auf das vermeintlich preislich billigste Angebot erteilt.<sup>11</sup> Der LSBG hat die Zuschlagskriterien fehlerhaft angewendet. Er hat den fachlichen Wert der angebotenen Planungsleistungen, der im Wesentlichen von der Qualifikation und Erfahrung des Personals abhängt, welches für die Auftragsdurchführung eingesetzt werden soll, zum Beispiel anhand von Referenzen gewertet, die die Bearbeiterin/den Bearbeiter nicht erkennen lassen.<sup>12</sup> In einem weiteren Fall hat der LSBG die bekannt gemachten Zuschlagskriterien und deren Bewertung, eigenmächtig und ohne dies den Bietern bekannt zu geben, verändert.<sup>13</sup>

*Defizite bei  
Angebotswertung*

443. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Angebotswertung beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Zuschlagsentscheidung anhand der vorgegebenen Zuschlagskriterien ordnungsgemäß vorzunehmen.

444. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

<sup>11</sup> BSW: Umbau und Erweiterung des Goldbekhauses; Vergabe der Planungsleistungen in den Leistungsbildern Objektplanung, Technische Ausrüstung und Tragwerksplanung.

<sup>12</sup> LSBG: Berlinertordammbrücke; Vergabe von Planungsleistungen im Leistungsbild Verkehrsanlagen für die Schienenanlagen.

<sup>13</sup> LSBG: Vergabe von Planungsleistungen für die Saarlandstraße etc.

## Mangelnde Vergabedokumentation

445. Der Transparenzgrundsatz verlangt, dass der öffentliche Auftraggeber den Gang und die wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten dokumentiert, um die Entscheidungen der Vergabestelle transparent sowie für Bieter und Nachprüfungsinstanzen kontrollierbar zu machen. Das Vergabeverfahren ist danach von Beginn an fortlaufend in Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuches zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Die Dokumentationspflicht gilt für alle Verfahrensarten.
- Vergabedokumentation teilweise nicht transparent*
446. Die geprüften Stellen haben in den meisten Fällen das Vergabeverfahren nicht hinreichend dokumentiert. In vielen Fällen haben Ausführungen zu den Grundlagen der Auftragswertschätzung und zum Inhalt der Eignungsprüfung gefehlt. In einigen Fällen sind die Ausführungen zur Wahl der Verfahrensart und zur Bieterauswahl unvollständig gewesen und dadurch nicht hinreichend nachvollziehbar.
447. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend und in Bezug auf alle wesentlichen Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren.
448. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## Fehlerhafte Vertragsgestaltung

449. Verträge mit freiberuflich Tätigen sind vor deren Tätigwerden in der Regel auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure abzuschließen. Hierbei sind die Allgemeinen Vertragsbestimmungen (AVB) sowie die Vertragsmuster und die diesbezüglichen Hinweise der VV-Bau zu beachten.
- Freiberufler ohne schriftlichen Vertragsschluss tätig*
450. Einige der geprüften Stellen haben Planungsleistungen veranlasst, ohne dass Inhalt und Umfang der Leistungen vorab schriftlich geregelt waren. In einigen Fällen wurde der schriftliche Vertragsschluss mit den freiberuflich Tätigen erst mehrere Monate nach Beginn der Planungsleistungen nachgeholt.<sup>14</sup>
- Vertragsmuster der VV-Bau teilweise nicht genutzt*
- Nicht alle geprüften Stellen haben die vorgegebenen Vertragsmuster der VV-Bau genutzt. In den genutzten Vertragsmustern haben zum Teil wesentliche Regelungen aus den VV-Bau gefehlt.<sup>15</sup>
451. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, vor Beginn der Planungsleistungen hierüber einen

<sup>14</sup> BWI und Sprinkenhof GmbH: Verlagerung der Hauptregistratur; LSBG: Fischbauchbrücke.

<sup>15</sup> Sprinkenhof GmbH und ReGe Hamburg.

schriftlichen Vertrag auf Grundlage der Vertragsmuster der VV-Bau zu schließen.

452. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

## Organisation der Vergabe freiberuflicher Leistungen

Der Rechnungshof hat sich zusätzlich mit der Organisation der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich bei den geprüften Stellen befasst. Bei fast allen geprüften Stellen besteht Optimierungsbedarf.

*Schwachstellen  
im Bereich der  
Organisation  
bedingen Fehler bei  
der Beschaffung*

453. Nach einer Mitteilung der EU-Kommission<sup>16</sup> sollte u. a. die Themenstellung „Professionalisierung der Durchführung von Vergabeverfahren“, gegebenenfalls einhergehend mit einer verstärkten Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern bei der Durchführung von Beschaffungsvorhaben bis hin zur Zentralisierung von Beschaffungsaufgaben, im Fokus der Organisation der Beschaffung stehen, um Fehler bei der Vergabe von Aufträgen weitestgehend zu vermeiden.<sup>17</sup>

## Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

454. Bei der BSW ist seit 2016 gemäß der Dienstanweisung zur Beschaffungsstelle vom 15. April 2016 eine zentrale Beschaffungsstelle eingerichtet, die der Professionalisierung dienen soll. Sie ist ab einem Auftragswert von 10.000 Euro (netto) für die Durchführung der Vergabeverfahren für die BSW und als sog. „Shared Service“ auch für die BUKEA zuständig. Aufgrund geltender Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Zuständigkeit der Beschaffungsstelle, die mit der noch nicht vollständig abgeschlossenen personellen Ausstattung und der erforderlichen Einarbeitung der Beschäftigten begründet wurden, haben in vielen Fällen nicht die zentrale Beschaffungsstelle, sondern die Fachdienststellen der BSW beziehungsweise der BUKEA im geprüften Zeitraum die Vergabeverfahren ab 10.000 Euro (netto) für ihren Bedarf durchgeführt. Die geprüften Vergabeverfahren bei der BSW sind alle unter die Ausnahmeregelungen gefallen.

<sup>16</sup> MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN, Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa, 3. Juli 2017; siehe insbesondere Ziffer 4. b. und 4. f.

<sup>17</sup> Siehe auch Mitteilung über die Querschnittsprüfung Organisation der Beschaffung von infrastrukturellen Gütern und Dienstleistungen in der mittelbaren Bundesverwaltung des Bundesrechnungshofs vom 8. Juni 2009, Ziffer 0.2; <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/langfassungen/2009/2009-pm-organisation-der-beschaffung-von-infrastrukturellen-guetern-und-dienstleistungen-in-der-mittelbaren-bundesverwaltung>



455. Der Rechnungshof hat der BSW und der BUKEA mit Blick auf die festgestellten zahlreichen und zum Teil gravierenden Mängel bei der Durchführung der Vergabeverfahren und aufgrund festgestellter struktureller Defizite dringend empfohlen, zeitnah geeignete Maßnahmen zu treffen, durch die die Beschaffungsstelle fachlich und kapazitär in die Lage versetzt wird, ihre Zuständigkeit für die Durchführung von Vergabeverfahren gemäß der Dienstanweisung vollumfassend wahrnehmen zu können.
456. Die BSW hat die Feststellungen anerkannt und will die Empfehlungen umsetzen. Sie hat mit der kurzfristigen personellen Verstärkung der Beschaffungsstelle bereits hierauf reagiert.

## Behörde für Wirtschaft und Innovation

457. Bei der Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI)<sup>18</sup> ist eine zentrale Beschaffungsstelle eingerichtet, welche gemäß Verfügung „Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen durch die BWVI (ohne Landesbetriebe)“ vom 19. Dezember 2017 für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen ihrer Ämter und Stabsbereiche zuständig ist.
458. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zentrale Beschaffungsstelle nicht für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen im Baubereich zuständig ist und die Verfügung zur Vergabe keine eindeutigen Regelungen zur Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich enthält.
459. Er hat empfohlen, die Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich entsprechend der Verfügung zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zu regeln.
460. Die BWI hat die Feststellungen anerkannt und will die Empfehlungen umsetzen.

## Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer

461. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Organisation der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen beim LSBG nachvollziehbar und schlüssig ist. Seit dem 1. Mai 2020 führt der Zentrale Einkauf des LSBG ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) alle entsprechenden Vergabeverfahren durch.
462. Der Rechnungshof hat wegen der festgestellten fachlichen Mängel in den Vergabeverfahren jedoch einen Bedarf an Schulungen zu einzelnen vergaberechtlichen Themenstellungen festgestellt.
463. Der LSBG hat die Feststellungen anerkannt und will die Empfehlungen umsetzen.

---

<sup>18</sup> Seinerzeit Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI).



Er hat zugesagt, Schulungen zur Beschaffung von freiberuflichen Leistungen insbesondere bezüglich der Durchführung von EU-weiten Vergabeverfahren durchzuführen.

## Sprinkenhof GmbH

464. Bei der Sprinkenhof GmbH ist der Servicebereich Vergabe (Vergabestelle) für die formale Abwicklung aller EU-weiten Vergaben zuständig. Nationale Vergaben werden durch die Projektleitungen des jeweiligen Projekts durchgeführt.
465. Der Rechnungshof hat bei einigen der durch die Projektleitungen national durchgeführten Vergabevorgänge festgestellt, dass die Auftragswertschätzung nicht ordnungsgemäß gewesen ist und die beschafften Planungsleistungen dadurch dem erforderlichen europaweiten Wettbewerb entzogen worden sind.
466. Der Rechnungshof hat die Sprinkenhof GmbH aufgefordert, eine den Anforderungen des § 3 Vergabeverordnung vollständig gerecht werdende Schätzung des Gesamtauftragswerts bei jedem Vergabeverfahren durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen. Dies würde zum Beispiel mit der Festlegung einer Kontrolle der Auftragswertschätzung durch eine Einheit, die das Vergabeverfahren nicht selbst durchführt, erreicht werden.
467. Die Sprinkenhof GmbH hat die Feststellungen anerkannt und will die Forderungen umsetzen.

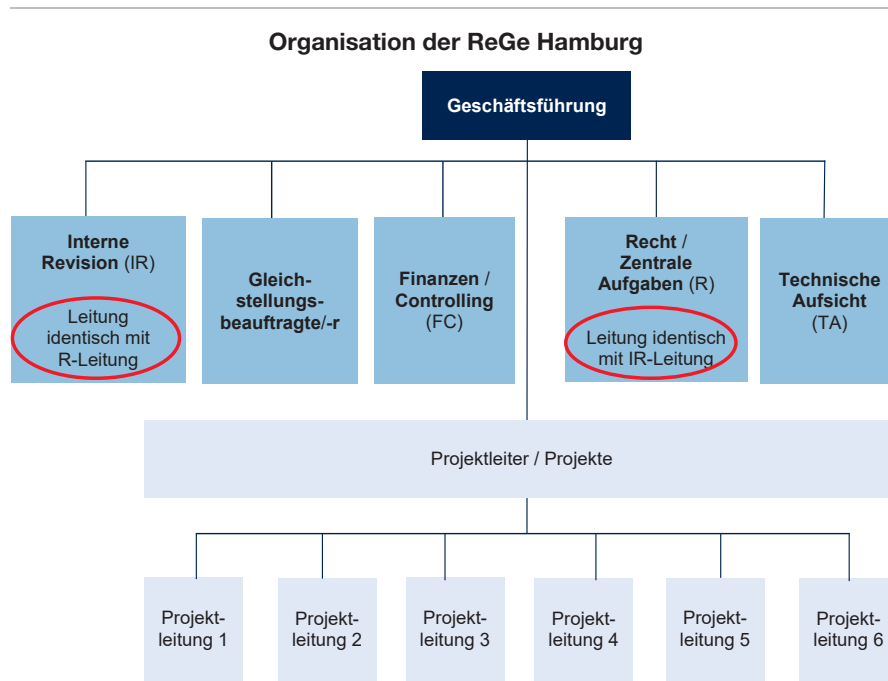
## ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

468. Im Bereich Recht der Stabstelle Recht/Zentrale Aufgaben werden alle juristischen Sachverhalte aus den Projekten, u. a. das Vergaberecht und die Vertragsgestaltung, bearbeitet. Im Bereich Zentrale Aufgaben sind die Zentrale Vergabestelle und die Submissionsstelle angesiedelt.

Die Stabstelle Recht/Zentrale Aufgaben besteht aus insgesamt zwei Beschäftigten, und zwar der Leitung und einer Assistenz. Die Assistenz nimmt lediglich administrative Aufgaben wahr.

Ausschreibungen und Verträge für Projekte der ReGe Hamburg werden durch die jeweilige Projektleitung und die Projektkaufleute zusammen mit der Zentralen Vergabestelle vorbereitet.

469. Eine wesentliche Aufgabe des Aufgabenbereichs Interne Revision der ReGe Hamburg ist die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Ausschreibungen, Vergaben und von allgemeinen Beschaffungsvorgängen. Diese Prüfung erfolgt durch die Leitung des Bereichs Recht/Zentrale Aufgaben, welche zugleich Leitung des Bereichs Interne Revision ist.



Quelle: Einge Darstellung des Rechnungshofs anhand Organigramm der ReGe Hamburg

470. Der Rechnungshof hält es für kritisch, dass die Person, welche die Aufgabe hat, Vergabeverfahren durchzuführen und zu überwachen, gleichzeitig in der Funktion als Interne Revision die eigene Aufgabenerledigung überprüft.
471. Er hat das diesbezügliche Organisationsgefüge der ReGe Hamburg kritisiert und sie aufgefordert, ihre Organisation der Beschaffung und die Kontrolle der Beschaffungsvorgänge in Zusammenarbeit mit der BWI als zuständiger Aufsichtsbehörde zu untersuchen, Schwachstellen zu ermitteln und Maßnahmen/Regelungen zur Behebung zu treffen.
472. Die ReGe Hamburg hat die Feststellungen anerkannt und will die Empfehlungen umsetzen.

Sie hat mitgeteilt, dass sie auf die vom Rechnungshof geäußerte berechnete Kritik bereits erste organisatorische Schritte unternommen habe: Die Überprüfung von Beschaffungsvorgängen im Rahmen der Internen Revision werde nun regelhaft von einem externen Anwaltsbüro durchgeführt. Die Submissionsstelle sei organisatorisch von der Zentralen Vergabestelle getrennt worden.

## Neubauten MIN-Forum und Informatik der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke /  
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Finanzbehörde / Universität Hamburg /  
GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH /  
4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung  
und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG

**Bei den Neubauten MIN-Forum und Informatik der Universität Hamburg gab es Mängel in der Bedarfsdefinition und der Prüfung der Kostenermittlung durch die Technische Aufsicht.**

**Entgegen vertraglicher Vereinbarungen ist die künftige Mieterin nicht regelmäßig anhand turnusmäßig fortgeschriebener Terminpläne über den Baufortschritt informiert worden. Ein Projekthandbuch mit Regelungen für die Zusammenarbeit im Projekt wurde nicht erstellt.**

**Der Umgang mit Kostensteigerungsrisiken war mangelhaft. Gegenüber der Bürgerschaft gab es keine Transparenz über die zusätzliche Erfolgsbeteiligung.**

473. Die Neubauten MIN-Forum und Informatik sind Bestandteil der geplanten umfassenden Modernisierung der Universität Hamburg (UHH).

Ihre Realisierung erfolgt im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) nach dem Senatskonzept „Optimierung des Immobilienmanagements“.<sup>1</sup> Mieterin und Bedarfsträgerin ist die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB).<sup>2</sup> Auf der Vermieterseite stehen die GMH Gebäudemanagement GmbH (GMH) als Realisierungsträgerin und die 4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG (4. IVFL) als städtische Vermietergesellschaft.

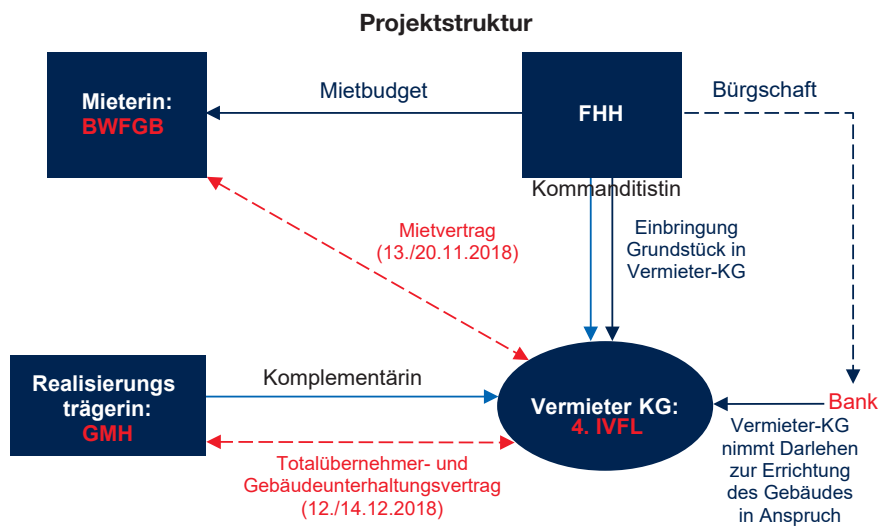
Die prognostizierten Projektkosten für beide Neubauten lagen zum Ende des Erhebungszeitraums Mitte Oktober 2019 bei rund 169 Mio. Euro. Dies entspricht dem im Mietvertrag vereinbarten Garantierten Maximalpreis (GMP).

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015; siehe auch Bürgerschaftsdrucksache 21/12513 vom 3. April 2018, S. 5.

<sup>2</sup> Vormals Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung.

Der im Mietvertrag vereinbarte sog. späteste Übergabetermin wurde im November 2019 aufgrund nicht vorhersehbarer Kampf-mittelsondierungen verschoben. Angegeben wurde eine Verschiebung um rund zwei Monate von Januar 2023 auf März 2023.<sup>3</sup>

Der Rechnungshof hat die Planung und den Beginn der Ausführung der Baumaßnahmen geprüft.



Quelle: Eigene Darstellung

## Bedarfsdefinition

### Unvollständige Bedarfs- definition

474. Die Bedarfsdefinition für die Neubauten MIN-Forum und Informatik erfolgte durch die BWFGB als Bedarfsträgerin in Zusammenarbeit mit der UHH. Ergebnis war u. a. das im Jahr 2012 aufgestellte Raumprogramm als Planungsgrundlage für einen hochbaulichen Wettbewerb. Diese Bedarfsdefinition ließ die schon damals von der Nutzerin UHH dem Grunde nach geltend gemachten Flächenbedarfe für ein Data-Center zunächst unberücksichtigt, obwohl der BWFGB spätestens seit dem Jahr 2005 bekannt war, dass ein zuverlässiger Betrieb der zentral organisierten IT der Universität nicht mehr ohne bauliche Interimsmaßnahmen sichergestellt werden konnte. Erst Mitte des Jahres 2015 entschied die BWFGB, das Data-Center mit einem Flächenbedarf von 720 m<sup>2</sup> und geschätzten Kosten von rund 8,2 Mio. Euro in die laufende Entwurfsplanung für die Neubauten MIN-Forum und Informatik integrieren zu lassen. Nach Angaben der GMH können die zusätzlichen Kosten durch Flächeneinsparungen und Standardreduzierungen aufgefangen werden.
475. Die BWFGB erklärte gegenüber dem Rechnungshof, bei der Bedarfserhebung und Erstellung des Raumprogramms seien künftige Nutzerbedarfe der MIN-Fakultät der UHH – soweit zum damaligen Zeitpunkt ermittelbar – auf Basis der sog. „Projekt-

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/19007 vom 22. November 2019 (Schriftliche Kleine Anfrage der CDU).

Profil-Definition MIN-Fakultät der UHH“ aus dem Jahr 2011 berücksichtigt worden. Über die Flächenbedarfsanmeldungen seitens der UHH für das Data-Center im Jahr 2012 habe zunächst mangels belastbarer Konzepte sowie Flächenbedarfsermittlungen nicht entschieden werden können. Erst auf Basis einer von der UHH Ende des Jahres 2014 vorgelegten Studie habe die BWFGB der Integration des Data-Centers in die Entwurfsplanung für die Neubauten MIN-Forum und Informatik im Juli 2015 zugestimmt. Diese Studie habe die notwendigen nachvollziehbaren Begründungen für den Bedarf des Data-Centers und dessen Verortung in dem Gebäudekomplex MIN-Forum/Informatik geliefert, zum Beispiel starkes Wachstum der rechen- und datenintensiven IT-Anforderungen, erhöhter Platzbedarf aufgrund der Weiterentwicklung des Regionalen Rechenzentrums (RRZ) zum zentralen IT-Dienstleister und fehlende geeignete und zusammenhängende Flächen im Bestand. Durch die Integration des Data-Centers seien keine Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf des Projekts entstanden.

476. Die Argumentation der BWFGB, sie habe die Entscheidung im Jahr 2015 zur Integration des Data-Centers in die Neubauten MIN-Forum und Informatik erst auf der Basis der Konzeptstudie aus dem Jahr 2014 treffen können, überzeugt nicht. Die BWFGB hätte – zumal vor dem Hintergrund der seit 2005 bestehenden Sicherheits- und Kapazitätsproblematik beim Betrieb des RRZ – aktiv darauf hinwirken müssen, dass die UHH rechtzeitig entscheidungsreife Konzepte sowie Flächenbedarfsermittlungen für die Integration des Data-Centers in die Neubauten MIN-Forum und Informatik vorlegt.

Die Darlegung der BWFGB, durch die Integration des Data-Centers seien keine Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf des Projekts entstanden, kann die unvollständige Bedarfsdefinition aus dem Jahr 2012 nicht rechtfertigen. Im Übrigen werden die Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf des Projekts erst nach dessen Fertigstellung zweifelsfrei beurteilbar sein.

477. Der Rechnungshof hat die unvollständige Bedarfsplanung beanstandet. Jede Erweiterung der laufenden Planung zugunsten zusätzlicher Flächenbedarfe birgt grundsätzlich das Risiko von Doppelarbeit und Mehraufwand sowie von Kostensteigerungen.

*Unvollständige  
Bedarfsplanung*

Er hat die BWFGB aufgefordert, Bedarfe künftig vollständig auf Grundlage einer sorgfältigen und präzisen Bedarfserhebung und unter Berücksichtigung der zukünftigen Nutzerbedarfe zu definieren.

478. Die BWFGB hat dies zugesagt.

## **Projekthandbuch**

479. Für die Neubauten MIN-Forum und Informatik mit Projektkosten von rund 169 Mio. Euro wurde entgegen den VV-Bau und den vertraglichen Regelungen kein Projekthandbuch erstellt.

*Kein Projekt-  
handbuch*

480. Die BWFGB erklärte, sie habe im Verlauf des Projekts das Projekthandbuch wiederholt angefordert und auch von der GMH mehrere Entwürfe dazu erhalten. Als Begründung für das fehlende Projekthandbuch führten BWFGB und GMH Probleme bei den Abstimmungsprozessen an. So hätten Rollenverteilung und Zuständigkeiten der Projektbeteiligten bzw. die Schnittstellen in dieser Phase nicht einvernehmlich definiert werden können. Die einschlägigen Regelwerke hätten zudem viele Fragen der Rollenverteilung für die konkrete Umsetzung im Projekt offengelassen. Ferner sei damals die Entwurfsplanung als Basis für das Mietangebot nahezu abgeschlossen gewesen. Nunmehr liefere der Mietvertrag die erforderlichen Festlegungen (zum Beispiel zu Sonderwünschen).
481. Die von der BWFGB und GMH vorgebrachten Schwierigkeiten bei der Abstimmung und der Definition von Zuständigkeiten und Rollenverteilungen rechtfertigen nicht den Verstoß gegen die Vorgaben der VV-Bau, wonach ein Projekthandbuch zu erstellen ist. Vielmehr belegen sie den Bedarf dafür. Auch noch nach Abschluss der Entwurfsplanung hätte es zur Klarheit über die Ablauforganisation in der Baudurchführungsphase beitragen können. Das Projekthandbuch dient gerade der Schaffung von Klarheit über Projektziele, Projektstruktur, die Aufbau- und Ablauf-Organisation sowie das Informations- und Kommunikationssystem aller Projektbeteiligten. Es geht damit über Festlegungen des Mietvertrags, der Regelungen allein für die Vertragspartner enthält, hinaus.
482. Der Rechnungshof hat das fehlende Projekthandbuch beanstandet und gefordert, dass künftig entsprechend den Anforderungen der VV-Bau ein Projekthandbuch erstellt wird.
483. Die BWFGB und die GMH haben dies zugesagt.

## Berichtswesen

- Keine regelmäßige Vorlage von Terminplänen*
484. Die Vereinbarungen aus dem Mietvertrag zur regelmäßigen Vorlage von Terminplänen hielt die GMH nicht ein. So versäumte sie es, die BWFGB regelmäßig anhand des vereinbarten Soll-/Ist-Terminplans bzw. des turnusmäßig fortgeschriebenen Projektterminplans über den Baufortschritt zu informieren. Nur in einem konkreten Einzelfall begründete sie anhand eines gegenüber dem Mietvertrag fortgeschriebenen Vertragsterminplans die Verschiebung des vereinbarten Übergabetermins um mehr als zwei Monate.
485. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Terminpläne ermöglichen es dem Mieter, auf einen Blick die Einhaltung der Vertragstermine zu verfolgen.
- Er hat die Vermieterseite aufgefordert, die vereinbarten Terminpläne künftig frühzeitig und regelmäßig vorzulegen.
486. Die GMH hat dies zugesagt.

## Risiken

487. Im Mietvertrag wurde ein GMP von rund 169 Mio. Euro vereinbart.

Hinsichtlich der Kostensteigerungsrisiken nach Abschluss der Verträge gilt nach den VV-Bau:

- Risiken, die der Realisierungsträger (GMH) steuern kann, werden in einem Totalübernehmerzuschlag bzw. in der Kostenvarianz abgebildet. Kostenüberschreitungen aufgrund solcher Risiken trägt der Realisierungsträger alleine.
- Kosten aufgrund von Risiken, die der Realisierungsträger nicht aktiv steuern kann, verbleiben beim Mieter (BWFGB) oder bei der Objekt-KG (4. IVFL). Sie werden unabhängig vom GMP ausgewiesen und ihrer tatsächlichen Höhe nach abgerechnet.

Der Rechnungshof hatte sich bereits im Jahr 2010 zu Risiken einer nicht abgeschlossenen Planung und zu möglichen Folgen von Planungsänderungen geäußert.<sup>4</sup> Mit dem Senatskonzept „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“<sup>5</sup> hat der Senat im Jahr 2012 auch auf die Äußerung des Rechnungshofs reagiert und u. a. den Grundsatz aufgestellt, dass Kostenstabiles Bauen Vorrang vor schnellem Baubeginn hat. Eine frühzeitige Definition des Planungssolls sei u. a. Garant für mehr Kostenstabilität bei öffentlichen Baumaßnahmen.<sup>6</sup>

488. Der Rechnungshof hat untersucht, ob die bisherige Planung und Bauausführung Risiken aufweisen und welcher Vertragspartei diese Risiken nach den Regelungen der VV-Bau dann zuzuordnen wären.

## Risiken aufseiten der Realisierungsträgerin

489. Bis zum Ende des Erhebungszeitraums Ende Oktober 2019 lagen für das Projekt zwar einzelne Teilbaugenehmigungen zur Herstellung der Baugrube, zum Abbruch/Rückbau sowie zur Errichtung der Sohle vor. Entgegen den Erwartungen der GMH lag jedoch noch keine endgültige Baugenehmigung vor. Entsprechend den mit der BWFGB vereinbarten Vertragsterminen hatte sie die Rohbauarbeiten auf der Grundlage der bisherigen Planung trotz fehlender Baugenehmigung ausgeschrieben.

*Fehlende Baugenehmigung*

490. Nach den VV-Bau gehören Genehmigungs- und Planungsrisiken zu den Risiken, die der Realisierungsträger steuern kann. Sofern Kostenüberschreitungen dadurch eintreten, dass notwendige Genehmigungen nicht rechtzeitig erteilt wurden und nicht vorhersehbare Anforderungen aus Genehmigungen, Änderung von

<sup>4</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Beratende Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010, S. 10.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 9.

Gesetzen, Vorschriften und Normen entstehen, sind sie vom Realisierungsträger zu tragen.

491. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mögliche Kostensteigerungen aufgrund der vom Realisierungsträger steuerbaren Risiken entsprechend den Regelungen der VV-Bau vom Realisierungsträger GMH zu tragen sein werden.

## Risiken aufseiten des Mieters

### Zusätzliches Schalllabor

492. Die UHH stellte aufgrund von Neuberufungen Überlegungen zur Einrichtung eines zusätzlichen, bislang nicht eingeplanten Schalllabors an, nachdem die Entwurfsplanung abgeschlossen, der Bauantrag eingereicht und die Rohbauarbeiten ausgeschrieben waren. Planungsänderungen zu einem solch späten Zeitpunkt haben in der Regel Terminverzögerungen und Kostensteigerungen zur Folge.

Die GMH vertrat die Auffassung, dass es noch offen sei, ob im Fall der Umsetzung des Wunschs der UHH Mehrkosten für den Bau oder für die Koordination entstünden.

493. Nach den VV-Bau gehören Planungsänderungen des Nutzers zu den Risiken, die der Realisierungsträger nicht aktiv steuern kann. Kostensteigerungen aufgrund dieser Risiken sind vom Mieter zu tragen.

494. Nach den Vereinbarungen des Mietvertrags gilt bei Eintritt dieser Risiken:

Wünscht die Mieterin Änderungen an der Planung, ist die Vermieterin grundsätzlich verpflichtet, diese auszuführen. Sonderwünsche sind erst nach Durchführung eines definierten Entscheidungsprozesses durch die Mieterin zur Ausführung freizugeben. Mehrkosten aufgrund dieser Sonderwünsche hat die Mieterin der Vermieterin zu erstatten.

495. Der Rechnungshof hat
- die BWFGB aufgefordert, Änderungen der Planung durch die UHH insbesondere nach Baubeginn entgegenzuwirken und
  - die UHH aufgefordert, auf jede nur wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Ergänzung oder Änderung der Planung zu verzichten.

Er hat ferner die BWFGB und die GMH auf die Vereinbarungen im Mietvertrag hingewiesen, wonach Sonderwünsche der Mieterin, insbesondere Änderungen an der Planung, erst nach Durchführung eines definierten Entscheidungsprozesses umzusetzen sind.

496. Die BWFGB teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Sie hat erklärt, falls es im Einzelfall verspätete Bedarfsanmeldungen durch die UHH gäbe, grundsätzlich eine Abwägung vorzunehmen mit



dem Bestreben, auf jede nicht zwingend erforderliche Ergänzung oder Änderung zu verzichten.

## Erfolgsbeteiligung

497. Nach den Vertragsgrundlagen für die Neubauten MIN-Forum und Informatik gilt nach Feststellung der tatsächlichen Herstellungskosten im Fall der Unterschreitung des GMP folgende Vereinbarung:
- Der Vermieterin (4. IVFL) steht ein Totalübernehmerzuschlag (TÜ-Zuschlag) in Höhe von rund 7,57 Mio. Euro zu. Das entspricht 5 % der Basiskosten zuzüglich Preissteigerungen und Nebenkosten (ohne Projektleitungsaufgaben).
  - Darüber hinaus stehen der 4. IVFL an Kostensenkungen nach Abzug des TÜ-Zuschlags 25 % zu.
498. Die nachfolgende Tabelle zeigt einerseits die Zusammensetzung des GMP und andererseits die Erfolgsbeteiligungen:

### Kostenbestandteile des GMP – Erfolgsbeteiligung

**GMP = 169,2 Mio. Euro**



Kostenbestandteile

Quelle: Eigene Darstellung<sup>7</sup>

499. Der Bürgerschaft wurde die Höhe des TÜ-Zuschlags mitgeteilt, nicht jedoch die weitere Erfolgsbeteiligung.

*Keine Transparenz zur Erfolgsbeteiligung*

<sup>7</sup> Die Prozentangaben beziehen sich auf die Basiskosten.

500. Die VV-Bau enthalten Regelungen zur Begrenzung der Höhe des TÜ-Zuschlags, nicht jedoch konkrete Vorgaben zur Zusammensetzung und Höhe der Erfolgsbeteiligung.
501. Der Rechnungshof hat seinen Hinweis aus vorangegangenen Prüfungen zum MVM bekräftigt, dass fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung das Risiko einer nicht angemessenen Vereinbarung der Erfolgsbeteiligung in den Verträgen birgt. Er ist weiterhin der Auffassung, dass eine auch auf dem Markt allgemein übliche Gewinnmarge in dem Totalübernehmerzuschlag bereits erfasst ist und es einer zusätzlichen Erfolgsbeteiligung daher nicht bedarf.<sup>8</sup>
- Aufgrund der sehr geringen Anzahl der Realisierungsträger und der Festlegung auf einen Realisierungsträger zu einem frühen Zeitpunkt ist die Möglichkeit eines Wettbewerbs unter diesen grundsätzlich beschränkt. Die Kalkulation des Mietpreisangebots und damit auch die Bemessung der Erfolgsbeteiligung erfolgen damit nicht unter marktüblichen Wettbewerbsbedingungen.
502. Die GMH führte dazu aus, das Mietangebot habe sich der Überprüfung anhand von Kostenkennwerten stellen müssen. Diese basierten auf vergleichbaren abgerechneten Projekten, deren Preise im Wettbewerb entstanden seien. Somit müssten sich auch Angebote der Hamburger Realisierungsträger jedenfalls mittelbar wettbewerblichen Maßstäben stellen.
503. Der Rechnungshof vermag dieser Argumentation nicht zu folgen, weil das Mietpreisangebot der GMH Gesamtbaukosten des Projekts enthält, die deutlich oberhalb der angeführten Kostenkennwerte liegen. Daher und mangels anderer Angebote ist nicht zweifelsfrei beurteilbar, ob das Angebot der GMH wettbewerblichen Maßstäben standhalten kann.

---

<sup>8</sup> Jahresbericht 2018, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures“, Tzn. 413 bis 417, „Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater“, Tzn. 457 bis 465, „Neubau der Opernwerkstätten und -fundi“, Tzn. 507 bis 511.

## Begegnungszentrum KörberHaus

Bezirksamt Bergedorf /  
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke / Finanzbehörde /  
Sprinkenhof GmbH

**Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Bezirksamts war unzureichend.**

**Im Vorprüfbericht zur Preisgerichtsentcheidung wurden Kriterien zur Wirtschaftlichkeit nicht bewertet und dargestellt.**

**Die Ermittlung der Investitionskosten zum Zeitpunkt von vereinbarten Grundsatzentscheidungen war mangelhaft.**

**Ein durch Investitionskostenzuschüsse reduzierter Mietzins ist für eine Benchmark und zu Steuerungszwecken im Sinne der Immobilienstrategie des Senats ungeeignet.**

504. Mit dem Neubau des Begegnungszentrums KörberHaus wird im Zentrum Bergedorfs auf der Halbinsel zwischen Schleusengraben und Schiffwasser ein kommunales Kultur- und Begegnungszentrum errichtet, das neben öffentlichen Angeboten ein Café, ein Theater, den bezirklichen Seniorentreff der Arbeiterwohlfahrt, die Stadtteilbibliothek der Hamburger Öffentlichen Bücherhallen (HÖB) sowie den bezirklichen Seniorenbeirat aufnehmen soll. Das Bezirksamt Bergedorf und die Körber-Stiftung haben gemeinsam den Bau des KörberHauses initiiert. Die Umsetzung des Projekts erfolgt durch die Sprinkenhof GmbH, die das Objekt nach der Fertigstellung u. a. an das Bezirksamt, die Körber-Stiftung und die HÖB vermieten wird. Für den Neubau des KörberHauses wurde im August 2016 ein Realisierungswettbewerb ausgelobt, der im April 2017 entschieden wurde. Die Mietverträge wurden Ende 2018 unterzeichnet. Seinerzeit wurden Investitionskosten in Höhe von rund 25,8 Mio. Euro (brutto) und eine Brutto-Grundfläche (BGF) von rund 6.900 m<sup>2</sup> benannt. Der Baubeginn war im Mai 2019 und die Übergabe der Mietflächen ist für Anfang 2022 geplant.

### Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

505. Die vom Bezirksamt vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus April 2016 war unvollständig und unzureichend und daher ungeeignet, eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu treffen.

*Unvollständige  
und unzureichende  
Wirtschaftlichkeits-  
untersuchung*

Die Untersuchung befasste sich im Wesentlichen mit der zu erzielenden Rendite der zur Ausführung vorgesehenen Lösung

(Abbruch des Lichtwarkhauses und den Neubau eines Kultur- und Begegnungszentrums).

Lediglich in einer Anlage wurde eine weitere Ausführungsvariante genannt. Sie stellte mit ihrem überwiegenden Anteil an Wohnungsbau gegenüber der aktuellen Planung – Abriss und Neubau des Lichtwarkhauses auf demselben Grundstück ohne Wohnungsbau – eine vom Umfang, Flächenbedarf und Nutzung vollständig andere Lösung dar und verfolgte ein anderes Maßnahmenziel, nämlich die Entwicklung des Grundstücks.

Diese ungleichen Varianten wurden nicht abschließend bewertend gegenübergestellt, insbesondere fehlte ein vollständiger Kostenvergleich.

Betrachtungen von Alternativen – zum Beispiel in Bezug auf den Standort oder Realisierungsvarianten wie Um- und Erweiterungsbau, Sanierung, Anmietung oder Eigenrealisierung – sowie deren monetäre Gegenüberstellung erfolgten nicht.

506. Damit genüge die vom Bezirksamt vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dem Vergleich alternativer Lösungsmöglichkeiten und Variantenuntersuchungen, die gemäß den VV zu § 7 LHO und den VV-Bau an eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gestellt werden.
507. Der Rechnungshof hat die unvollständige und unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet und das Bezirksamt aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass vor der Realisierung von Baumaßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden.
508. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

## Durchführung des Planungswettbewerbs

### Beurteilungskriterium „Fassadenkosten“

509. Die von den Wettbewerbsteilnehmern geforderten Angaben zu den Fassadenkosten ihrer Entwürfe wurden im Rahmen der Vorprüfung weder geprüft noch vergleichend dargestellt. Dabei hätte bereits anhand der bildlichen Darstellung in den Vorprüfungsunterlagen erkannt werden können, dass die Fassadenausbildung des Preisträgers<sup>1</sup> im Vergleich zu den anderen Entwürfen und den Kostenvorgaben des Auslobers höhere Investitionskosten erwarten ließ. Mit der fehlenden Auswertung und Darstellung der Fassadenkosten im Vorprüfbericht war dem Preisgericht die Möglichkeit genommen, die Fassadenausbildungen unter dem – der Wettbewerbsauslobung zugrunde liegenden – Kriterium der Wirtschaft-

---

<sup>1</sup> Hoher Glasflächenanteil zuzüglich einer vorgesetzten zweiten Fassadenausbildung in Kupferlamellenausführung.

lichkeit zu bewerten und dies bei der Beurteilung der Entwürfe zu berücksichtigen. Für die Fassadenkosten wurde vom Realisierungsträger bereits Ende 2019 eine Kostenabweichung von rund 140 % zur Kostenvorgabe des Auslobers erwartet.

510. Die Vorprüfung umfasst gemäß den Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) (RPW 2015) die Prüfung aller von den Teilnehmern geforderten Unterlagen (Flächen, technische Berechnungen, Kostenangaben etc.). Der Vorprüfbericht ist nach den VV-Bau u. a. mit tabellarischen bzw. grafischen Darstellungen anzufertigen.
511. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Bezirksamt als Auslober und Mitwirkendem am Vorprüfbericht die fehlende Prüfung der Fassadenkosten und die fehlende Darstellung im Vorprüfbericht beanstandet. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, künftig bei Planungswettbewerben seine in Auslobungen benannten Vorgaben und Beurteilungskriterien umfassend aufzubereiten, zu prüfen und dafür Sorge zu tragen, dass die Ergebnisse vergleichend in Vorprüfberichten dargestellt werden.
512. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

*Keine Prüfung von  
Kostenangaben  
der Wettbewerbs-  
teilnehmer*

### Beurteilungskriterium „Folgekosten“

513. Obwohl das Bezirksamt als eines der Beurteilungskriterien in der Auslobung zum Realisierungswettbewerb die Wirtschaftlichkeit der Folgekosten festlegte, wurde dennoch das Kriterium im Vorprüfbericht nicht aufgenommen und die Entwürfe hierzu nicht bewertet.

Der Entwurf des 1. Preisträgers sieht rund drei Viertel der Fassade als raumhoch verglaste Flächen vor, Fensterflügel sind nur in Teilen zu öffnen, als Sonnenschutz sind außen vertikale Kupferlamellen vorgesehen. Die Reinigung der Fassade soll mit Teleskopstangen bzw. Hubsteigern erfolgen.

514. Nach den Planungshinweisen der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen<sup>2</sup> sollen Glasfassaden aufgrund hoher Investitions- und Folgekosten, insbesondere Heiz- und Reinigungskosten, vermieden werden. Die Wettbewerbsarbeiten sind auf die Einhaltung der Beurteilungskriterien – so zum Beispiel die Wirtschaftlichkeit der Folgekosten – zu prüfen.<sup>3</sup>
515. Die Vorprüfungsbeteiligten<sup>4</sup> hätten schon im Rahmen der Vorprüfung anhand der Ansichten aller Wettbewerbsentwürfe erkennen können, dass der 1. Preisträgerentwurf die mit Abstand größten

<sup>2</sup> Planungshinweise „Bauliche und räumliche Standards bei öffentlichen Bauvorhaben im Landeshochbau“ vom April 2020, S. 18 (seinerzeit Fassung Juni 2000, S. 12).

<sup>3</sup> Richtlinie für Planungswettbewerbe der FHH (RPW 2015) vom 3. März 2015, Anlage VI f).

<sup>4</sup> Bezirksamt, Sprinkenhof GmbH, Körber-Stiftung, HÖB, Arbeiterwohlfahrt, LichtwerkTheater, Landeskriminalamt, weitere Dritte sowie die Verfahrensbetreuer.

Glasflächenanteile darstellte und somit hohe Reinigungskosten erwarten lässt. Für diesen nun realisierten Entwurf sind über die gesamte Mietzeit von zunächst 20 Jahren Fensterreinigungskosten von mehr als 280.000 Euro zu erwarten. Damit werden sich die Kosten für die Fensterreinigung im Vergleich zu einer Fassadengestaltung mit einem wirtschaftlichen Fensterflächenanteil von 50 % voraussichtlich mindestens verdoppeln.

#### Kosten für Fensterreinigung (nach 20 Jahren Mietzeit)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Bereits in der Planungsphase muss berücksichtigt werden, inwieweit Konstruktionen im späteren Gebäudebetrieb aufwendigere Maßnahmen und damit zusätzliche laufende Kosten verursachen.

- Fehlende Bewertung der Folgekosten im Vorprüfbericht*
516. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt nicht dafür gesorgt hat, dass die Wirtschaftlichkeit der Betriebs- und Folgekosten – entgegen seiner Absicht in der Auslobung – als Beurteilungskriterium im Vorprüfbericht aufgenommen sowie die Wettbewerbsentwürfe diesbezüglich bewertet wurden. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, grundsätzlich dafür Sorge zu tragen, dass der Begrenzung der Betriebs- und Folgekosten eine wesentliche Priorität eingeräumt wird, sowohl bei Planungswettbewerben als auch im Rahmen anderer Bedarfs- und Bauplanungen.
517. Das Bezirksamt hat zugesagt, der Beachtung von Betriebs- und Folgekosten in Auslobungen künftig eine größere Rolle zuzuordnen und sie im Wettbewerb angemessen zu berücksichtigen.

#### Beurteilungskriterium „Kostenobergrenze“

518. Als ein weiteres Beurteilungskriterium hat das Bezirksamt in der Wettbewerbsauslobung die Einhaltung der von ihm vorgegebenen Baukostengrenze genannt. Im weiteren Verfahren wurde nochmals die unbedingte Einhaltung der Kostengrenze aufgrund von Budgetvorgaben betont. Die Wettbewerbsteilnehmer hatten für ihren Entwurf die entsprechenden Bauwerkskosten anzugeben. Diese wurden im Vorprüfbericht in einem Diagramm nebeneinander dargestellt.
519. Gemäß den VV-Bau hat der Auslober im Wettbewerbsverfahren bei Vorgabe einer Kostenobergrenze sicherzustellen, dass „die Einhaltung der Kostenobergrenze im Rahmen der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge gründlich und kompetent geprüft wird“.

520. Der Vorprüfbericht enthielt teilweise von den Verfasserangaben abweichende Kostenangaben, einem Entwurf wurde irrtümlich eine Kostenüberschreitung testiert. Eine Prüfung der Kostenangaben der Teilnehmenden und der Angemessenheit der Kalkulationen im Rahmen der Vorprüfung hat zudem nicht stattgefunden. Damit lag dem Preisgericht ein mangelhafter Vorprüfbericht vor. *Keine Prüfung der Verfasserangaben im Vorprüfbericht*
521. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Bezirksamt als Auslober und Mitwirkendem am Vorprüfbericht die fehlende Prüfung der Verfasserangaben gemäß VV-Bau sowie die in Folge mangelnde Aufbereitung der Einhaltung der Kostenobergrenze im Vorprüfbericht beanstandet. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, künftig darauf hinzuwirken, dass in Wettbewerbsverfahren die Einhaltung von Beurteilungskriterien überprüft und so dargestellt wird, dass das Preisgericht das Ergebnis bei seiner Entscheidung berücksichtigen kann.
522. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

## Kosten der Baumaßnahme

### Ermittlung der Kostenobergrenze

523. Das Bezirksamt und die Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) haben im Mai 2017 mit einem Letter of Intent (LOI) ein voraussichtliches Investitionsvolumen von 17,5 Mio. Euro<sup>5</sup> vereinbart. Die Sprinkenhof ließ bei der Ermittlung dieser Investitionskosten die Kosten für den Abbruch des Lichtwarkhauses unberücksichtigt, obgleich ein Abbruch für die Realisierung des Neubaus unerlässlich war. Des Weiteren lag der Ansatz für die Kostenvarianz erheblich unter den Anhaltswerten nach VV-Bau. Auch wurden Preissteigerungen entgegen der Vorgabe der VV-Bau nicht berücksichtigt.
524. Bereits zum Zeitpunkt des LOI betrug das Investitionsvolumen unter Berücksichtigung der Vorgaben der VV-Bau rund 20,3 Mio. Euro. Mit der mangelhaften Ermittlung der Investitionskosten war den Projektbeteiligten die Möglichkeit von vereinbarten Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die Fortführung des Projektes genommen. So hatte das Bezirksamt mit der Körber-Stiftung in einem Eckpunktepapier Ende 2016 ein Investitionsvolumen von 19 Mio. Euro als Kostenobergrenze und einen Ausstieg bei Überschreitung des Investitionsvolumens von 20 Mio. Euro vereinbart. *Mangelhafte Ermittlung der Investitionskosten*
525. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Ermittlung der Investitionskosten zum Zeitpunkt von Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die Fortführung des Projektes beanstandet. Er hat die Sprinkenhof aufgefordert, künftig Kostenermittlungen entsprechend

<sup>5</sup> Nach LOI sind „sämtliche Kostenvarianzen, Preissteigerungen, Grundstückserwerb, Finanzierungskosten und besondere Kostenrisiken“ in dem Volumen enthalten.

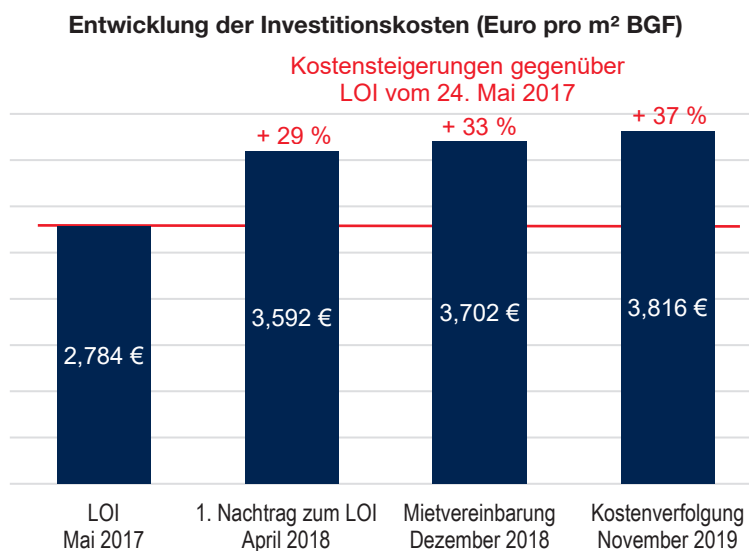
den VV-Bau aufzustellen und dabei die Vollständigkeit der Kostenangaben sicherzustellen.

526. Die Sprinkenhof hat dies zugesagt.

## Kostenentwicklung

527. Die Investitionskosten haben sich seit der im LOI vom Mai 2017 vereinbarten Kostenobergrenze von 17,5 Mio. Euro zunächst bis April 2018 auf 24,6 Mio. Euro erhöht. Die Mietpreisberechnung zum Mietvertrag vom Dezember 2018 basierte auf einem Investitionsvolumen<sup>6</sup> in Höhe von 25,8 Mio. Euro, die Kostenverfolgung der Sprinkenhof von November 2019 belegte ein „Projektbudget“ in Höhe von 26,6 Mio. Euro.

528. Aufgrund von Flächenerweiterungen im weiteren Projektverlauf hat der Rechnungshof die Entwicklung der Kosten auf die jeweilige zum Planungsstand aktualisierte BGF pro m<sup>2</sup> umgerechnet:



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

529. Gegenüber dem Kostenziel des Bezirksamts von 2.784 Euro/m<sup>2</sup> BGF im LOI vom 24. Mai 2017 haben sich zum Stand der Kostenverfolgung im November 2019 für die Investitionskosten Kostensteigerungen von rund 37 % (auf 3.816 Euro/m<sup>2</sup> BGF) entwickelt.

530. Gemäß VV-Bau obliegen dem Bezirksamt als Bedarfsträger Prüfaufgaben zu „Etat bzw. Kostenobergrenzen“ sowie „Baukostengenauigkeit bzw. -qualität“. Als künftiger Mieter hat das Bezirksamt außerdem im Hinblick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) u. a. die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kostenermittlung des Mietangebots zu prüfen.

<sup>6</sup> Basiskosten inklusive Ansatz für Kostenvarianz, Preissteigerungen, Baunebenkosten und Verwaltungsgebühren (brutto).



531. Das Bezirksamt hat es versäumt, eine nachvollziehbare Prüfung der Mietpreisberechnung vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen. Damit blieb auch die Erfüllung der Planungsziele hinsichtlich der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne der VV-Bau ungeprüft. *Keine nachvollziehbare Prüfung der Mietpreisberechnung*
532. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass keine vollständige und nachvollziehbare Prüfung der Kostenermittlungen bzw. der Mietpreisberechnung durch das Bezirksamt stattgefunden hat, obwohl im weiteren Projektverlauf erhebliche Kostensteigerungen aufgetreten sind. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, im Falle weiterer Anmietungen von Flächen und Gebäuden künftig Kostenermittlungen und Mietpreisangebote auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen und diese Prüfung zu dokumentieren.
533. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

## Investitionskostenzuschüsse als Mietvorauszahlungen

534. Die Sprinkenhof hat bei der Kalkulation der zukünftigen jährlichen Mietkosten die vom Bezirksamt und der Körber-Stiftung geleisteten Investitionskostenzuschüsse in Höhe von insgesamt 11,1 Mio. Euro in Abzug gebracht. Der Mietkalkulation lagen damit nicht die tatsächlichen Gesamtprojektkosten, sondern lediglich rund 57 % der Investitionskosten zugrunde.
535. Eine Mietkalkulation auf der Basis gegengerechneter Investitionskostenzuschüsse hat eine reduzierte Miete zur Folge, die weder für ein Benchmarking der Realisierungsträger im Vergleich mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern noch für Steuerungs-zwecke entsprechend der Immobilienstrategie des Senats geeignet ist.<sup>7</sup> Da die Mietkalkulation zudem nicht die tatsächlich anfallenden Kosten einer Immobilie repräsentiert, kann sie weder zu der vom Senat gewünschten Stärkung des Kostenbewusstseins der Behörden bezüglich der Nutzung von Immobilien beitragen noch als Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Bau-maßnahme dienen. *Reduzierte Miete zu Steuerungs-zwecken ungeeignet*
536. Damit das vom Senat angestrebte Managementmodell seine Steuerungswirkung entfalten kann mit dem Ziel, eine verlässliche Datenbasis für eine Benchmark zu erreichen, hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass auch bei Spezialimmobilien und „eigenwirtschaftlichen Maßnahmen“ der Sprinkenhof
- die Mietkosten – unter Berücksichtigung aller Zuschüsse, Grundstückskosten etc. – einer Immobilie zu Steuerungs-zwecken realistisch dargestellt werden und

<sup>7</sup> Der Senat hat mehrfach die Miete als zentrales Steuerungsinstrument genannt. Sie soll die langfristigen Kosten einer Immobilie repräsentieren, Maßstab für die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen und auf der Vermieterseite für die Effizienz der Leistungserbringung sein.

- diese somit als Kennzahlen für den Vergleich mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern – die u. a. auch Spezialimmobilien realisieren – geeignet sind.

537. Die geprüften Stellen haben dies anerkannt.

## Projekthandbuch

*Kein objektbezogenes Projekthandbuch*

538. Entgegen den Vorgaben der VV-Bau wurde für die Projektbearbeitung des Neubaus KörberHaus mit Projektkosten von rund 26 Mio. Euro kein den Anforderungen entsprechendes objektbezogenes Projekthandbuch erstellt.
539. Ein Projekthandbuch ist bereits zu Projektbeginn durch Bedarfs- und Realisierungsträger gemeinsam im Rahmen der Projektorganisation zu entwickeln. Darin werden alle erforderlichen Informationen und Regelungen für die Zusammenarbeit, Planung und Durchführung eines Projekts zusammengestellt. Es soll insbesondere Klarheit über die Projektziele, die Projektstruktur, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Informations- und Kommunikationssystem aller Projektbeteiligten schaffen.
540. Der Rechnungshof hat das fehlende objektbezogene Projekthandbuch beanstandet und eine den Vorgaben entsprechende Erstellung eines Projekthandbuchs mit allen hierzu erforderlichen Angaben gefordert.
541. Das Bezirksamt Bergedorf und die Sprinkenhof haben dies zuge sagt.

## Veröffentlichung im Informationsregister

*Maßgebliche Vereinbarungen nicht im Informationsregister veröffentlicht*

542. Das Bezirksamt Bergedorf und die Sprinkenhof hatten entgegen den Vorgaben des Hamburgischen Transparenzgesetzes mehrere für die Baumaßnahme maßgebliche Vereinbarungen nicht im Informationsregister veröffentlicht, zum Beispiel
- den Mietvertrag über die Vermietung des Körberhauses,<sup>8</sup>
  - den Mietvertrag über die Vermietung des Grundstücks,<sup>9</sup>
  - die Vereinbarung zur Leistung eines „nicht rückzahlbaren Investitionskostenzuschusses“ in Höhe von gesamt 9,1 Mio. Euro und
  - die Vereinbarung über den „verlorenen Baukostenzuschuss“ in Höhe von 2 Mio. Euro<sup>10</sup> sowie

<sup>8</sup> Mietvertrag über die Vermietung „eines Kultur- und Begegnungszentrums mit Beratungs-, Schulungs-, Büro- und Versammlungsräumen mit Theater“ vom 19. Dezember 2018.

<sup>9</sup> Mietvertrag über die Vermietung des Grundstücks „zum Bau und Vorhalten eines Kultur- und Begegnungszentrums (KörberHaus)“ vom 19. Dezember 2018.

<sup>10</sup> „Side Letter zum Mietvertrag“ zwischen der Sprinkenhof (Vermieterin) und der FHH (Mieterin) vom 2. Juli 2019.

– mehrere Planungs- und Bauverträge.

543. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Bezirksamt Bergedorf und die Sprinkenhof aufgefordert, künftig alle für die Baumaßnahme maßgeblichen Verträge und die dazugehörigen nachträglich vereinbarten Ergänzungen im Informationsregister zu veröffentlichen.
544. Das Bezirksamt Bergedorf und die Sprinkenhof haben dies zugesagt und zum Teil bereits umgesetzt.

## Velorouten

Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /  
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer /  
Bezirksämter Eimsbüttel, Hamburg-Nord,  
Wandsbek und Bergedorf

**Mit den im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln lassen sich die Velorouten nicht zu dem geplanten Zeitpunkt fertigstellen. Die Bürgerschaft hat keine Information über den tatsächlichen Kostenumfang des Veloroutenausbaus.**

**Die Veranschlagung bei zwei Einzelmaßnahmen ist trotz fehlender Kostenberechnungen und Pläne erfolgt. Bei der Veranschlagung von Investitionsprogrammen fehlen wesentliche Angaben im Haushaltsplan.**

**Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei elf der zwölf untersuchten Maßnahmen sind ungenügend.**

545. Die Verbesserung der Verhältnisse für den Radverkehr zur Entwicklung der Fahrradstadt Hamburg war eines der herausgehobenen Vorhaben des Senats in der 21. Legislaturperiode. Zu seinen Zielen zählte insbesondere die Fertigstellung des Veloroutennetzes bis zum Jahr 2020.<sup>1</sup> Der Anteil des Radverkehrs am Modal-Split soll auf 25 % gesteigert werden.<sup>2</sup> Zwischen Senat, Bezirksämtern und den Bezirksversammlungen wurde ein Bündnis für den Radverkehr geschlossen, um über eindeutig geregelte Zuständigkeiten eine effiziente Realisierung und einen weitgehend einheitlichen Ausbauzustand zu gewährleisten.

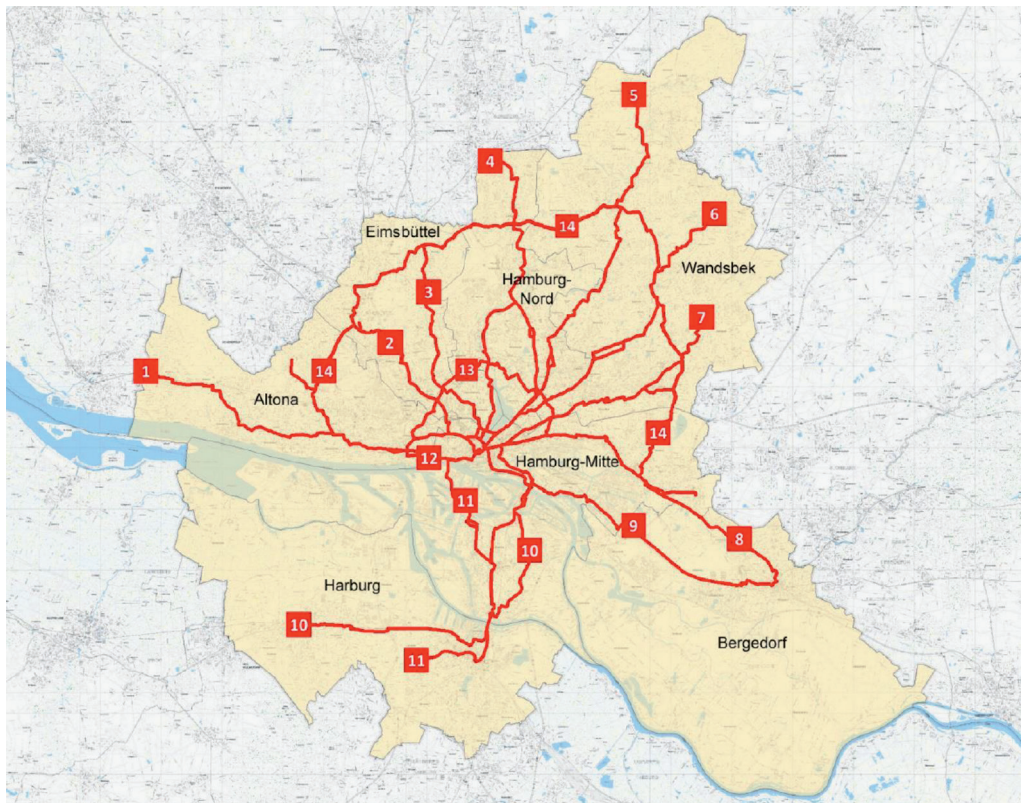
Gemäß Drucksache „Fortsetzung des Veloroutenausbaus gemäß Bündnis für den Radverkehr“ vom 22. Oktober 2019<sup>3</sup> soll das Hamburger Veloroutennetzkonzept 14 stadtweite Routen mit einer Gesamtlänge von ca. 280 km umfassen.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/898 „Hamburg wird Fahrradstadt – Velorouten vervollständigen, Radverkehrsanlagen ausbauen und sanieren“, S. 2.

<sup>2</sup> Haushaltplan 2019/2020, Einzelplan 7, Nr. 4.2.1, S. 35.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/18746 „Fortsetzung des Veloroutenausbaus gemäß Bündnis für den Radverkehr“ durch Inanspruchnahme der „Zentralen Investitionsreserve“ und Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 9. Juli 2015 „Hamburg wird Fahrradstadt – Velorouten vervollständigen, Radverkehrsanlagen ausbauen und sanieren“ – Drucksache 21/898“.

### Übersicht der Velorouten



Quelle: Bündnis für den Radverkehr, Vereinbarung vom 23. Juni 2016, S. 6

Zu Beginn des Veloroutenausbaus Mitte 2016 galten ca. 80 km als fertiggestellt. Für die fehlenden 200 km musste der jeweilige Ausbaubedarf geprüft und die Umsetzung über Jahresprogramme mit den Trägern der Wegebaukosten (Bezirksämter/Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer [LSBG]/Hamburg Port Authority AöR (HPA) festgelegt werden. Die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) (seinerzeit die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hatte zur Steuerung des Umsetzungsprozesses einen externen Projektsteuerer beauftragt. Die geschätzten Gesamtkosten für 200 km Veloroutenausbau sollten ca. 438 Mio. Euro betragen.<sup>4</sup>

Prüfungsgegenstand war die Umsetzung der im Bündnis für Radverkehr vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen mit speziellem Fokus auf die Maßnahmen des Veloroutenkonzepts und den Einsatz der dafür vorgesehenen finanziellen Mittel.

## Umsetzungsstand

546. Für die Jahre 2016 bis 2019 wurden zwischen den Projektbeteiligten<sup>5</sup> insgesamt 66 km Veloroutenumbau vereinbart, dafür waren

*Umsetzungsstand weit hinter den Erwartungen zurück*

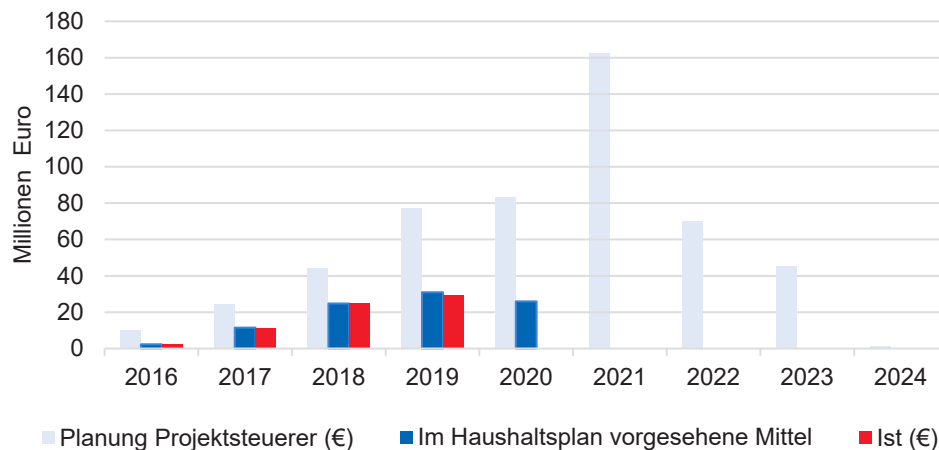
<sup>4</sup> Bericht des Projektsteuerers zum 4. Quartal 2019.

<sup>5</sup> BWVI, LSBG, Bezirksämter, HPA und Projektsteuerer.

Mittel in Höhe von 156 Mio. Euro vorgesehen. Tatsächlich umgesetzt wurde bis Ende 2019 eine Strecke von 39 km, benötigt wurden dafür 68 Mio. Euro. Das entspricht einer Umsetzungsquote von 59 % bei den fertiggestellten Kilometern sowie 43 % bei den verbrauchten Mitteln.

547. Der vom Projektsteuerer ermittelte Bedarf für die Jahre 2019 und 2020 betrug 77 Mio. Euro bzw. 83 Mio. Euro, im Haushaltsplan veranschlagt wurden jedoch nur 31 Mio. Euro bzw. 26 Mio. Euro.

#### Abweichungen zwischen Planung des Projektsteuerers und den bereitgestellten Mitteln



Quelle: Eigene Darstellung

Die bis Ende des Jahres 2019 insgesamt fertiggestellten 39 km Velorouten entsprechen 19 % der zu ertüchtigenden Streckenlänge von 200 km.

548. Durch die niedrigen Umsetzungsstände bis 2019 verschieben sich die zum vollständigen Umbau der Velorouten notwendigen Maßnahmen immer weiter in die Zukunft, sodass der Veloroutenumbau bei gleichbleibender Veranschlagung und Umsetzung bis mindestens 2030 andauern und demnach auch noch nach 2024 beträchtliche Finanzmittel binden wird.

#### Unzureichende Information der Bürgerschaft

Die aktuellen Sachstände aus der Berichterstattung des Projektsteuerers, aus denen die zeitlichen und monetären Abweichungen zwischen der Planung und dem tatsächlichen Umsetzungsstand des Gesamtprogramms ablesbar waren, und die geschätzten Gesamtkosten von 438 Mio. Euro sind der Bürgerschaft nicht mitgeteilt worden.

549. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass
- die im Haushaltsplan 2019/2020 vorgesehenen Mittel von den vom Projekt aufgestellten Finanzierungsbedarfen der Jahre 2019 und 2020 zum Ausbau der Velorouten abweichen. Damit war das ursprüngliche Ziel des Ausbaus der Velorouten bis 2020 nicht erreichbar,



- ein Großteil des zum Ausbau des Veloroutennetzes benötigten Investitionsvolumens abweichend von der ursprünglichen Planung (siehe Tz. 545) erst nach 2020 umgesetzt werden kann und
  - die Bürgerschaft über den tatsächlichen Zeit- und Mittelumfang des gesamten Veloroutenausbau bisher nicht ausreichend informiert wurde.
550. Die BVM hat hierzu mitgeteilt, genaue Aussagen zu Gesamtzeitraum und Gesamtkosten seien auf Grundlage der damaligen nur groben Planungsansätze nur bedingt möglich und somit für eine realistische Veranschlagung nicht hilfreich gewesen. Über die voraussichtlich entstehenden Kosten sowie zu leistenden Auszahlungen für die jeweiligen Haushaltsperioden sei regelmäßig im Haushaltsausschuss und im Verkehrsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft berichtet worden. Die aufgrund der Komplexität und unterschiedlichen Abläufe jeder einzelnen Maßnahme unvermeidlichen Abweichungen von frühen Zeit- und Kostengrobabschätzungen seien im Berichtswesen des Projektsteuerers dokumentiert und frühzeitig kommuniziert worden.
551. Nach Feststellung des Rechnungshofs wurden der Bürgerschaft zwar aktuelle Sachstände zu Jahresprogrammen, jedoch keine Prognosen zur Gesamtdauer und zum Gesamtumfang der Umsetzung des Veloroutenprogramms vorgetragen, obwohl der Behörde durch den von ihr ermittelten Kostenrahmen für den geplanten Veloroutenausbau bereits Anfang 2018 bekannt war, dass die Fertigstellung des Veloroutennetzes bis 2020 unrealistisch gewesen ist.

## Veranschlagung

552. Die Maßnahmen zum Veloroutenausbau sind im Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 7, Aufgabenbereich Verkehr und Straßenwesen zum Großteil in den Investitionsprogrammen „Öffentliche Straßeninfrastruktur“ und „Sicherung der Verkehrsinfrastruktur“ enthalten. Daneben sind vier Einzelinvestitionen mit jeweils mehr als 6 Mio. Euro Gesamtbaukosten veranschlagt.<sup>6</sup>

## Einzelveranschlagungen

553. Die Veranschlagung muss bei Einzelmaßnahmen auf vorliegenden Plänen und Kostenermittlungen beruhen (vgl. § 18 Absatz 3 LHO) und u. a. Darlegungen zu Folgekosten und Abschreibungsraten enthalten (§ 18 Absatz 4 LHO). Nur eine regelgerechte Einzelveranschlagung großer Baumaßnahmen unterstützt die Bürgerschaft bei der sachgerechten Ausübung ihres Budgetbewilligungsrechts.

---

<sup>6</sup> Veloroute 7 (Umbau Steindamm), Veloroute 13 (Umbau Holstenplatz/Alsenstr.), und Veloroute 11 (Umbau Knoten Buxtehuder-/Hannoversche Straße). Die Baumaßnahme Hohenfelder Bucht, in deren Zuge hauptsächlich die Hohenfelder Brücken erneuert werden, enthält zu einem kleinen Teil auch Maßnahmen des Veloroutenausbau.

554. Die Veranschlagung der Investitionen zum Veloroutenausbau enthält zahlreiche Mängel und Verstöße gegen die Landeshaushaltsordnung (LHO). So wurde die *Veloroute 11 (Harburger Innenstadt)* ursprünglich als Investitionsprogramm auf der Grundlage einer Kostenschätzung mit Gesamtkosten von 16 Mio. Euro veranschlagt, obwohl die Maßnahme die für eine Einzelveranschlagung maßgebliche Grenze von 6 Mio. Euro zu dem Zeitpunkt bereits erkennbar überschritt und gemäß § 18 Absatz 2 LHO als Einzelinvestition hätte veranschlagt werden müssen.<sup>7</sup>
555. Zudem wurden zum Zeitpunkt der Veranschlagung geschätzte Kosten angegeben, die auf einem Vorplanungskonzept ohne ausreichende Grundlagenermittlung beruhten. In der Folge ergab eine aktualisierte Kostenschätzung aus dem März 2018 fast eine Verdoppelung der Kosten auf 32 Mio. Euro, was zunächst zur Aufgabe der Planung führte.
556. Die Behörde hat ihr Vorgehen damit begründet, dass die Maßnahme nur auf diese Weise noch fristgerecht in den Haushaltsplan 2015/2016 eingestellt werden konnte.
557. Die Veranschlagungen der Maßnahmen *Veloroute 7 (Umbau Steindamm)* mit Gesamtkosten von 11 Mio. Euro und *Veloroute 13 (Umbau Holstenplatz/Alsenstr.)* mit 12 Mio. Euro im Haushaltsplan 2019/2020 erfolgten zwar jeweils als Einzelinvestitionen, aber ohne dass die dazu notwendigen Kostenberechnungen und Pläne zum Zeitpunkt der Veranschlagung vorlagen. Zudem waren die Erläuterungen im Haushaltsplan 2019/2020 nicht vollständig. So fehlten zum Beispiel Darlegungen zu Folgekosten und Abschreibungsraten.
558. Der Rechnungshof hat die dargestellte Veranschlagungspraxis gegenüber der Behörde als Verstöße gegen § 18 Absätze 2, 3 und 4 LHO beanstandet und sie aufgefordert, die Vorschriften zukünftig – auch bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2021/2022 – zu beachten.
559. Die BVM hat dies zugesagt.

## Investitionsprogramme

560. Bei der Veranschlagung von Investitionsprogrammen sind nach § 18 Absatz 4 LHO bei der ersten Veranschlagung
- die voraussichtlich für das Programm anfallenden Gesamt- und Folgekosten und deren Finanzierung,
  - der zeitliche Ablauf,

<sup>7</sup> Die Wertgrenze zur Einzelveranschlagung ist in VV Nr. 2.1.2 zu § 18 LHO festgelegt, es sind die Gesamtbaukosten maßgeblich, die sich aus Bau- und Bau-nebenkosten zusammensetzen.



- gegebenenfalls die Kostenbeteiligung Dritter und
- die Nutzungsdauern und Abschreibungsraten der hergestellten Vermögensgegenstände darzulegen.

561. Die Behörde hat es erneut<sup>8</sup> unterlassen, bei der Veranschlagung der Investitionsprogramme „Öffentliche Straßeninfrastruktur“ und „Sicherung der Verkehrsinfrastruktur“ – die u. a. Maßnahmen des Veloroutenausbaus beinhalten – die geforderten Angaben im Haushaltsplan darzulegen. Ursächlich für die fehlenden Erläuterungen ist vor allem die gegenwärtige Veranschlagungspraxis. Die Investitionsprogramme werden als nicht endende „Dauer-Investitionsprogramme“ mit einer Vielzahl von Maßnahmen geplant, die zum Teil kurzfristig umgesetzt werden sollen. Die Investitionsprogramme sind weder hinsichtlich der Kosten noch in zeitlicher Hinsicht abgegrenzt.

*Unzureichende  
Erläuterungen im  
Haushaltsplan*

Der Bürgerschaft fehlt damit die Möglichkeit, den Fortschritt und die finanzielle Abwicklung der Investitionsprogramme über den Haushaltsplan zu verfolgen.

562. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 18 Absatz 4 LHO beanstandet. Er hat die BVM erneut aufgefordert, künftig Investitionsprogramme abzugrenzen und neben Inhalt und Ziel auch den zeitlichen Ablauf, die Gesamt- und Folgekosten, deren Finanzierung, die Nutzungsdauern und die Abschreibungsraten der hergestellten Vermögensgegenstände darzulegen sowie bei jeder folgenden Veranschlagung die finanzielle Abwicklung zu erläutern. Er hält es für sachgerecht, kleinere Programme zu veranschlagen, die inhaltlich klar abgegrenzt sind. Anderenfalls blieben die für Investitionsprogramme geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen wirkungslos.

## Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

563. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind gemäß § 7 Absatz 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die Zweck-Mittel-Relation einer Maßnahme festgestellt. Sie dient als Entscheidungsgrundlage und macht transparent, wie wirtschaftlich die Maßnahme ist. Bei der Auswahl der Methoden für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind u. a. die finanzielle Bedeutung der Maßnahme und die objektive Bewertungsmöglichkeit des Nutzens sowie die Wirtschaftlichkeit der Untersuchungsmethode zu berücksichtigen.<sup>9</sup>

564. Der Rechnungshof hat zwölf Maßnahmen, die in Investitionsprogrammen und als Einzelinvestitionen veranschlagt sind, daraufhin

<sup>8</sup> Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2018 im Zuge der Prüfung „Nachschau Busbeschleunigung“ festgestellt, dass bei der erstmaligen Veranschlagung des Investitionsprogramms „Öffentliche Straßeninfrastruktur“ die gemäß § 18 Absatz 4 LHO erforderlichen Darlegungen fehlten und die BWVI aufgefordert, diese Darlegungen mit dem Haushaltsplan 2019/2020 nachzuholen.

<sup>9</sup> Nrn. 2.1 und 2.2 VV zu § 7 LHO.

untersucht, ob die jeweiligen Bedarfsträger (LSBG und die Bezirksämter Eimsbüttel, Bergedorf, Wandsbek und Hamburg-Nord) bei ihrer Planung die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt haben.

- Fehlende  
Kostenvergleiche  
bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*
565. Er hat bei der Prüfung der entsprechenden Kostenunterlagen festgestellt, dass für die Ausführung der Maßnahmen verschiedene Varianten untersucht und dokumentiert wurden. Bei elf der zwölf Maßnahmen wurden die möglichen Alternativen jedoch nicht mit Kosten hinterlegt. Dadurch war ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit nicht möglich.
566. Der Rechnungshof hatte den Verzicht auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. im Aufgabenbereich Verkehr und Straßenwesen der Behörde bereits im Jahr 2012 beanstandet.<sup>10</sup> Er hat den Verstoß gegen § 7 Absatz 2 LHO erneut beanstandet und die BVM und die Bezirksämter Eimsbüttel, Bergedorf, Wandsbek und Hamburg-Nord als Bedarfsträger aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im erforderlichen Umfang für alle finanzwirksamen Maßnahmen erstellt und dokumentiert werden.
567. Die Bezirksämter wollen die Forderung des Rechnungshofs umsetzen.
568. Die BVM hat mitgeteilt, die Wirtschaftlichkeit von Straßenbaumaßnahmen im Bestandsnetz sei im Einklang mit § 7 LHO regelmäßig durch die Aufstellung einer Haushaltsunterlage und durch die Beachtung des öffentlichen Vergaberechts gewährleistet. Unwirtschaftliche Trassierungen würden damit grundsätzlich ebenso ausscheiden wie unwirtschaftliche Ausführungsweisen.

Die Auffassung der BVM geht fehl, da die Haushaltsunterlagen keine Kostenvergleiche enthielten. Die durchgeführten Untersuchungen von Varianten können nach der LHO nur die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllen, wenn sie auch Kostenvergleiche enthalten. Derartige Investitionsmaßnahmen hätten mindestens eine Kostenvergleichsrechnung erfordert.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Jahresbericht 2012 „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen“, Tzn. 269 bis 274.

<sup>11</sup> Nr. 2.3.3.1 VV zu § 7 LHO.

## Sportstättenbau und -management

Behörde für Inneres und Sport / Bezirksämter

**Für die öffentlich finanzierten Sportstätten gibt es keine valide Bedarfsplanung. Es fehlt insbesondere an einheitlichen Kriterien und Verfahren für eine Bedarfsermittlung.**

**Die bisherige Bewirtschaftung veranschlagter Ermächtigungen für den Sportstättenbau kann zu unterjährigen Haushaltsüberschreitungen bei den Bezirksämtern führen.**

### Sportstättenbedarfsplanung

569. In Hamburg werden für öffentliche Sportstätten Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingesetzt. So hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) für Sportinfrastrukturmaßnahmen in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils mehr als 50 Mio. Euro ausgegeben.<sup>1</sup> Allein für bezirkliche Sportstätten verwaltet das zentrale Fachamt Bezirklicher Sportstättenbau im Bezirksamt Hamburg-Mitte (M/BS) für den Planungszeitraum von 2019 bis 2022 Mittel in Höhe von rund 83 Mio. Euro. Diese setzen sich aus der mit dem Haushaltsplan bewilligten Regelfinanzierung sowie einer Vielzahl anlassbezogener zusätzlich beschlossener Mittelbereitstellungen zusammen.
570. Der Rechnungshof hatte bereits 2011 beanstandet, dass den aus öffentlichen Mitteln finanzierten Sportstättenbau- und -instandhaltungsmaßnahmen „keine auf aktuelle Daten gestützte, langfristige und valide Bedarfsplanung mit konkreten Zielen und Maßnahmen zugrunde“ liegt.<sup>2</sup>
571. Seitdem hat der Senat mit der Dekadenstrategie HAMBURGMachtSPORT<sup>3</sup> die Sanierung der bestehenden staatlichen Sportflächen vorangetrieben und im Masterplan Active City<sup>4</sup> (MPAC) einzelne Projekte aus dem Sportstättenkonzept zur Bewerbung um die Olympischen Spiele weiterverfolgt. Mit der noch im Aufbau befindlichen Active City Map<sup>5</sup> hat er eine

*Erheblicher Mitteleinsatz ohne valide Bedarfsplanung*

<sup>1</sup> Siebter Hamburger Sportbericht vom Mai 2019, S. 19.

U. a. werden rund 150 bezirkliche Sportplätze, 14 bezirkliche Sporthallen (darunter die Sporthalle Hamburg und die Leichtathletik-Trainingshalle) sowie die Eisbahn Stellingen, rund 560 Schulsportstätten, Sportanlagen der Universität Hamburg (Sportpark Rotherbaum) und Leistungszentren für den Spitzensport aus öffentlichen Mitteln finanziert.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2012, „Sportförderung“, Tz. 605.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/2948, „Dekadenstrategie Sport“, vom 24. Januar 2012.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/6800, „Masterplan Active City (MPAC)“, vom 22. November 2016.

<sup>5</sup> <https://www.hamburg.de/active-city-map/>, Abruf am 17. Juni 2020.

Bestandsaufnahme der vorhandenen Sportstätten initiiert und veröffentlicht.

- Unterschiedliche Ansätze für quartiersbezogene Bedarfs-ermittlungen*
572. Darüber hinaus wurden und werden konkrete Sportstättenbedarfe mehrfach quartiers- und anlassbezogen von verschiedenen Akteuren nach unterschiedlichen Kriterien ermittelt. Einerseits wurde von den Bezirksämtern Harburg und Wandsbek bei Bedarfsanalysen für den Süderelbebereich bzw. für das Kerngebiet Wandsbek und Farmsen/Berne von einem verhaltensorientierten Ansatz nach neueren sportwissenschaftlichen Erkenntnissen ausgegangen, der die tatsächlich praktizierten Sportaktivitäten berücksichtigt. Andererseits wurden bei der Sportflächenermittlung im Rahmen des Masterplans Oberbillwerder sowie bei den Planungen für das Science-City-Quartier Bahrenfeld jeweils unterschiedliche, feste Richtwerte für die nutzbare Sportfläche je Einwohner nach älteren Richtlinien zugrunde gelegt.
573. Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz staatlicher Mittel im Bereich des Sportstättenbaus setzt voraus, dass er bedarfsgerecht auf Basis einer validen Sportstättenbedarfsplanung erfolgt. Die ergriffenen Initiativen werden dem nicht gerecht, weil ihnen jeweils nur eine ausschnittsweise Betrachtung zugrunde liegt. So
- betrifft die Sanierungsoffensive der Dekadenstrategie nur vorhandene, nicht aber künftig erforderliche Sportstätten,
  - greift der MPAC nur Maßnahmen auf, die für die Olympischen Spiele vorgesehen waren, und
  - beschränken sich die einzelnen quartiersbezogenen Projekte auf die dortigen Bedarfe, die zudem von unterschiedlichen Akteuren mangels einheitlicher Vorgaben jeweils nach unterschiedlichen Kriterien ermittelt wurden.
- Keine einheitlichen Kriterien und Verfahren*
574. Folglich fehlt es an einer systematischen und umfassenden Erfassung der Sportbedarfe und an einer darauf aufbauenden strategischen Planung. Die hierfür erforderlichen Bedarfsanalysen müssen auf Basis gleicher Kriterien und Verfahren erfolgen, welche die Behörde für Inneres und Sport (BIS) aufgrund ihrer übergeordneten Zuständigkeit für die Sportstättenbedarfsplanung hamburgweit entwickeln und festlegen muss. Sowohl bei städtebaulichen Großprojekten als auch bei bestehenden Quartieren und der einzelfallbezogenen Bereitstellung von Haushaltsmitteln muss nach den gleichen Vorgaben verfahren werden, um die unterschiedlichen Interessen gewichten zu können und so einen bedarfsgerechten und damit wirtschaftlichen Einsatz der erheblichen staatlichen Mittel zu erreichen.
575. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer langfristigen und validen Bedarfsplanung erneut beanstandet. Er hat die BIS aufgefordert,
- auf Basis einer aktuellen Bestandsaufnahme und den aus bisherigen Projekten gewonnenen Erkenntnissen einheitliche Kriterien und Verfahren für eine Sportstättenbedarfsermittlung festzulegen,

- auf quartiersbezogene Bedarfsermittlungen nach diesen Maßgaben hinzuwirken und
- die Ergebnisse zu einer Gesamtplanung zusammenzuführen.

576. Die BIS hat dies zugesagt.

### **Bewirtschaftung der Zentralen Mittel für den bezirklichen Sportstättenbau**

577. Für die Durchführung von Bau- und Sanierungsmaßnahmen auf bezirklichen Sportstätten und die Bewirtschaftung der entsprechenden Mittel ist das Fachamt M/BS zuständig.

578. Die Mittel für den bezirklichen Sportstättenbau werden zentral im Einzelplan 1.2 des Bezirksamts Hamburg-Mitte zusammengefasst, um sie flexibel für entsprechende Maßnahmen in allen Bezirken einsetzen zu können. M/BS ist durch Fremdbewirtschaftungsvereinbarungen mit den Bezirksämtern berechtigt, die dort jeweils für die Baumaßnahmen anfallenden Auszahlungen und Kosten anzuweisen.

579. Derartige zentral ermächtigte investive und konsumtive Mittel müssen entsprechend der VV zu § 37 LHO vor Inanspruchnahme in die Kontenbereiche der Aufgabenbereiche der Bezirke, die Baumaßnahmen vornehmen wollen, übertragen werden. Die Übertragung der benötigten Haushaltsmittel von den zentralen Konten auf die zutreffenden Konten wurde jedoch bisher erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten vorgenommen, nachdem alle entsprechenden Auszahlungen bzw. Kosten des abgelaufenen Jahres feststanden.

580. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass diese Praxis nicht den Regelungen der LHO entspricht und in den fremdbewirtschafteten Kontenbereichen unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen entstehen können. Er hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, rechtzeitig vor Inanspruchnahme ausreichende Mittel in die bewirtschafteten Bereiche zu übertragen.

*Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen durch verspätete Mittelübertragung möglich*

581. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat dies zugesagt. Es hat für das Haushaltsjahr 2020 bereits mit entsprechenden Sollübertragungen begonnen.

## Integrierte Stadtteilentwicklung

Bezirksämter /  
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke

**In einigen Fördergebieten sind keine rechts-sicheren Verträge mit Gebietsentwicklern geschlossen und deren Leistungen nicht hinreichend dokumentiert worden.**

**Einzelne Zuwendungsmaßnahmen sind zum Nachteil der Freien und Hansestadt Hamburg abgerechnet worden.**

582. Ziel des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)<sup>1</sup> ist es, durch gezielte Fördermaßnahmen die Lebensqualität in Quartieren mit einem besonderen Entwicklungsbedarf zu verbessern. Derzeit<sup>2</sup> sind in Hamburg 28 Quartiere als RISE-Fördergebiete festgelegt.

Die Bezirksämter sind zuständig für die Steuerung des Gebietsentwicklungsprozesses und die operative Durchführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in den festgelegten Fördergebieten. Die Aufgaben werden von einem Gebietskoordinator im Bezirksamt und einem vom Bezirksamt beauftragten externen Gebietsentwickler wahrgenommen.

Für das Gebietsmanagement erhalten die Bezirksämter Fördermittel von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen. Der Bund beteiligt sich auf der Grundlage von Artikel 104b Grundgesetz an der Finanzierung der Maßnahmen mit einem Drittel der förderfähigen Kosten.

Der Rechnungshof hat in jedem Bezirk für ein Fördergebiet die Verträge mit den Gebietsentwicklern und die Verwendung der RISE-Fördermittel in den Jahren 2017 bis 2019 geprüft.

---

<sup>1</sup> In RISE sind die bisherigen Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramme sowie die Programmsegmente der Bund-Länder-Städtebauförderung unter einem Dach zusammengeführt.

<sup>2</sup> Stand Juni 2020.

### Fördergebiete mit den Programmsegmenten der Bund-Länder-Städtebauförderung

Bezirk	Fördergebiet seit	Soziale Stadt	Stadtumbau	Aktive Stadt und Ortsteilzentren	Städtebaulicher Denkmalschutz
HH-Mitte	Billstedt-Horn 2005	x			
Altona	Osdorfer Born/Lurup 2014	x			
Eimsbüttel	Eidelstedt-Mitte 2016		x	x	
HH-Nord	Dulsberg 2009				x
Wandsbek	Steilshoop 2007	x		x	
Bergedorf	Bergedorf-Süd 2011			x	
Harburg	Zentrum Neugraben 2007	x		x	

Quelle: Eigene Darstellung

## Verträge mit den Gebietsentwicklern

### Rechtssicherheit

583. Alle Verträge und Vertragsergänzungen, mit denen sich die Freie und Hansestadt Hamburg privatrechtlich verpflichtet, sind – auch zur Korruptionsprävention – schriftlich zu schließen. Für Verträge mit einem Auftragswert von über 10.000 Euro sind dabei grundsätzlich Unterschriften von zwei befugten Personen erforderlich.

584. Im Bezirksamt Hamburg-Nord wurde mit dem Gebietsentwickler ein Vertrag geschlossen, der eine pauschale Vergütung der Leistungen vorsah. Da der Gebietsentwickler im Vertragszeitraum mehr Projekte zu bearbeiten hatte als im Vertrag vorgesehen, wurde vereinbart, die zusätzlichen Leistungen nach Aufwand (Einzelkostennachweis) abzurechnen. Außerdem wurde die Öffentlichkeitsarbeit aus dem Pauschalvertrag herausgelöst und nach Aufwand vergütet. Diese Vertragsanpassungen, durch die sich die Honorarsumme um rund 30.000 Euro brutto erhöht hat, hat das Bezirksamt nicht schriftlich dokumentiert.

*Vertragsanpassungen nicht schriftlich dokumentiert*

Im Bezirksamt Bergedorf wurden Verträge, unabhängig von den Auftragswerten, nur von einer vertretungsbefugten Person unterschrieben.

*Verträge nicht rechtsverbindlich unterschrieben*

585. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die betreffenden Bezirksämter aufgefordert, künftig alle Vertragsanpassungen und Vereinbarungen schriftlich und rechtsverbindlich vorzunehmen.

## Leistungsnachweise

586. Bestandteil aller eingesehenen Verträge war die Verpflichtung des Gebietsentwicklers, jährlich einen Sachstandsbericht über seine Aktivitäten im Vorjahr vorzulegen.

*Leistungsnachweise nicht eingefordert*

In einem Fördergebiet wurden seit mehreren Jahren die tatsächlich erbrachten Leistungen des Gebietsentwicklers weder in jährlichen Sachstandsberichten noch im Rahmen der Rechnungslegung schriftlich dokumentiert.

587. Der Rechnungshof hält einen schriftlichen Leistungsnachweis für zwingend erforderlich, da die vom Gebietsentwickler erbrachten Leistungen die Grundlage für das Honorar darstellen.

Er hat das Bezirksamt Wandsbek daher aufgefordert, die vertraglich vereinbarten schriftlichen Sachstandsberichte jährlich einzufordern und künftig nur Teilrechnungen zu akzeptieren, in denen die in Rechnung gestellten Leistungsanteile benannt sind.

## Öffentlichkeitsarbeit

588. Für die Verankerung und Umsetzung der mit RISE verfolgten Ziele zur Beteiligung der Bevölkerung sind Kommunikation und lokale Öffentlichkeitsarbeit von großer Bedeutung.

*Eindeutige Vereinbarungen fehlen*

Bei der Vertragsgestaltung zur Öffentlichkeitsarbeit wurde nicht immer eindeutig zwischen Leistungsbausteinen des Gebietsentwicklers, der Kostenerstattung für Aufträge an Dritte und der Öffentlichkeitsarbeit in Projekten differenziert.

589. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es zur Öffentlichkeitsarbeit nicht in allen Bezirksamtern eindeutige Vereinbarungen gab. Er hat die betreffenden Bezirksamter aufgefordert, künftig eindeutig zu definieren, welche Leistungen der Öffentlichkeitsarbeit auf Nachweis erstattet werden und dies entsprechend mit dem Gebietsentwickler schriftlich zu vereinbaren.

## Stellungnahme der Verwaltung

590. Die Bezirksamter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, künftig alle Vertragsanpassungen und Vereinbarungen schriftlich und rechtsverbindlich vorzunehmen, jährlich schriftliche Sachstandsberichte einzufordern und die Leistungen der Öffentlichkeitsarbeit eindeutig zu definieren.

## Verfügungsfonds

591. Um ein eigenständiges Stadtteileben zu fördern und Bewohnerinnen und Bewohner zur Mitwirkung zu motivieren, können Verfügungsfonds gebildet werden. Aus den Verfügungsfonds, die je nach Fördergebiet jährlich Fördermittel zwischen 10.000 und



30.000 Euro umfassen, können kleinere Maßnahmen, wie zum Beispiel Workshops oder Mitmachaktionen, bezuschusst werden. Die Gebietsentwickler führen je Verfügungsfonds ein Treuhandkonto, aus dem sie die Zuschüsse zahlen. Über die Auszahlungen legt der Gebietsentwickler dem jeweiligen Bezirksamt jährlich einen Rechenschaftsbericht vor. Im Förderjahr nicht benötigte Mittel sind an das Bezirksamt zurückzuzahlen.

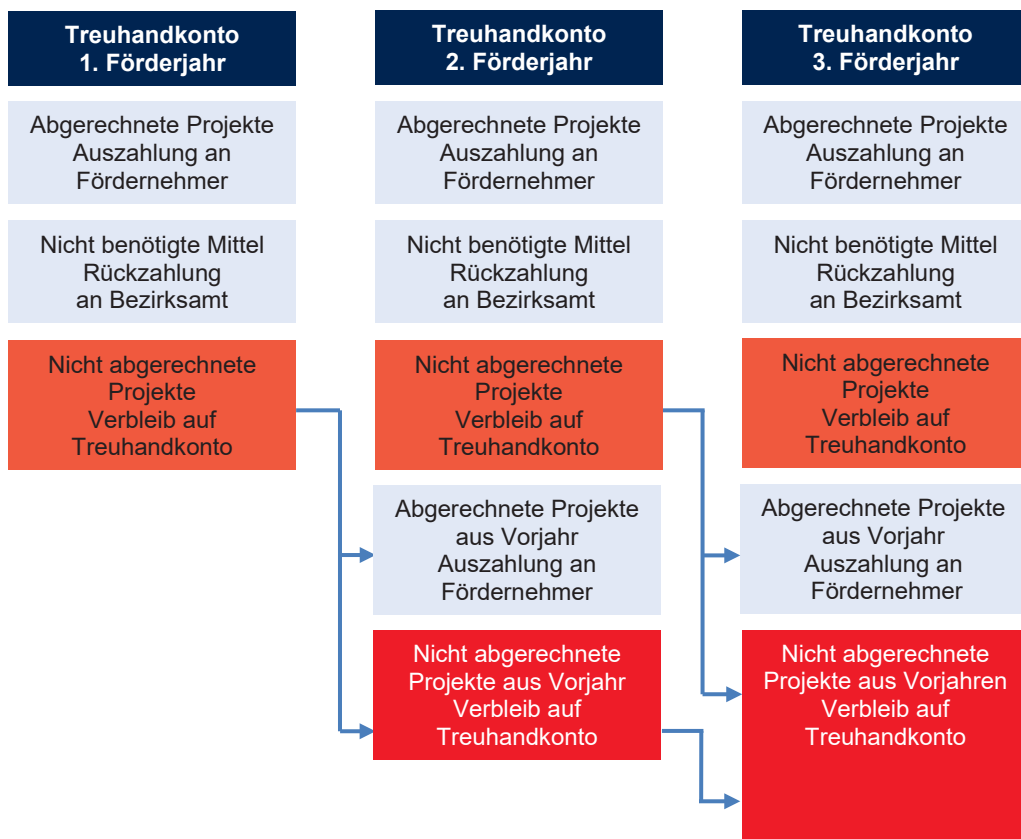
592. Die Verwaltung der Verfügungsfonds ist nicht für alle Fördergebieten umfassend geregelt, sodass
- Zuschüsse auf Basis unvollständiger Verwendungsnachweise ausgezahlt wurden und
  - Rechenschaftsberichte der Gebietsentwickler nicht immer alle erforderlichen Angaben, wie zum Beispiel die tatsächlichen Gesamtkosten der Einzelprojekte, enthielten.

*Verwendungsnachweise und Rechenschaftsberichte unvollständig*

Zudem sind bei der Abrechnung der Treuhandkonten zum Jahresende Gelder für noch nicht abgeschlossene Projekte auf den Treuhandkonten verblieben. In einigen Bezirksamtern haben die Gebietsentwickler für diese Projekte auch später keine Abrechnung vorgelegt, sodass sich auf einigen Treuhandkonten Reste aus Verfügungsfonds-Mitteln angesammelt haben. Damit ist die vertraglich vereinbarte Rückzahlung nicht verausgabter Fördermittel nicht zeitnah erfolgt.

*Treuhandkonten nicht zeitnah endabgerechnet*

**Abrechnung der Treuhandkonten des Verfügungsfonds**



Quelle: Eigene Darstellung

593. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die betreffenden Bezirksämter aufgefordert, die Vorgaben zur Verwaltung der Verfügungsfonds zu konkretisieren und darauf hinzuwirken, dass die Gebietsentwickler diese konsequenter beachten.
594. Die Bezirksämter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, ihre Vorgaben für die Rechenschaftsberichte anzupassen und künftig Endabrechnungen für die Treuhandkonten einzuführen.

## Förderung einzelner Maßnahmen

### Zuwendungen

595. Einzelmaßnahmen der Integrierten Stadtteilentwicklung können über Zuwendungen gefördert werden. Mit dem Zuwendungsbescheid ist die Finanzierungsart (Fehlbedarfs-, Anteils- oder Festbetragsfinanzierung) bindend festzulegen, sodass die Abrechnung der Zuwendung bei etwaigen Minderausgaben oder Mehreinnahmen eindeutig geregelt ist. Reduzieren sich nach der Bewilligung die im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben, so vermindert sich die Zuwendung
- bei der Finanzierungsart „Anteilsfinanzierung“ anteilig mit den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln der Zuwendungsempfängenden,
  - bei der Finanzierungsart „Fehlbedarfsfinanzierung“ um den vollen in Betracht kommenden Betrag.<sup>3</sup>
596. Bei zwei der geprüften Zuwendungsmaßnahmen haben sich die zuwendungsfähigen Gesamtkosten gegenüber den im Zuwendungsbescheid genannten Kosten deutlich reduziert. Durch die in den Zuwendungsbescheiden festgelegte Finanzierungsart „Fehlbedarfsfinanzierung“ war eindeutig geregelt, dass die Minderausgaben der Maßnahmen auch die Höhe der als Zuwendung gewährten RISE-Fördermittel reduzieren.

*Finanzierungsart nachträglich zum Nachteil der FHH geändert*

Die Finanzierungsart wurde jedoch bei beiden Maßnahmen nachträglich zum finanziellen Nachteil der Freien und Hansestadt Hamburg geändert. Eine Maßnahme wurde als „Anteilsfinanzierung“ abgerechnet, die andere als „Festbetragsfinanzierung“. Dadurch sind rund 38.000 Euro Fördergelder mehr ausgezahlt worden, als den Zuwendungsempfängerinnen nach den bestandskräftigen Zuwendungsbescheiden zugestanden hätten.

597. Der Rechnungshof hat die nachträgliche Änderung der Finanzierungsart beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, künftig vor Bewilligung einer Zuwendung sorgfältig zu prüfen, welche Finanzierungsart den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

<sup>3</sup> Siehe Nr. 2 ANBest-P der VV zu § 46 LHO.

## Übertragung von Fördermitteln

598. Fachämter des Bezirksamts erhalten für die Umsetzung von Maßnahmen der Integrierten Stadtteilentwicklung ebenfalls RISE-Fördermittel. Die Fördermittel werden innerhalb des Bezirksamts von dem für die Gebietskoordination zuständigen Fachamt an das bauausführende Fachamt übertragen.
599. Nach Übertragung der letzten Förderrate haben sich die beteiligten Fachämter häufig nicht mehr über die Entwicklung der Projektkosten ausgetauscht. Den Gebietskoordinatoren war teilweise weder die Höhe der tatsächlichen Gesamtkosten bekannt, noch ob geförderte Maßnahmen bereits schlussgerechnet waren. So ist beispielsweise erst durch Nachfrage des Rechnungshofs festgestellt worden, dass die Gesamtkosten für einen Spielplatz rund 35.000 Euro niedriger waren als ursprünglich für die Ermittlung des Fördermittelanteils zugrunde gelegt.
600. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet, weil dadurch wichtige Informationen für eine aktuelle gesamtstädtische Ressourcensteuerung fehlten. Er hat die betreffenden Fachämter aufgefordert, ein strukturiertes Verfahren zu etablieren, mit dem Gebietskoordinatoren nach Schlussrechnung der geförderten Projekte über deren Gesamtkosten informiert werden.

*Keine Kenntnis über Abschluss und Gesamtkosten der Maßnahmen*

## Stellungnahme der Verwaltung

601. Die Bezirksämter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Zwischenzeitlich seien von einer überbezirklichen Arbeitsgruppe Vorschläge zur Optimierung des Förderverfahrens erarbeitet worden.

# Steuern und Finanzen

## Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements (Teil II)

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Evaluation des bei der programmgesteuerten Bearbeitung eingesetzten Risikomanagements ist in verschiedener Hinsicht noch nicht voll entwickelt. Einzelne IT-Programme, die benötigt werden, stehen auch nach Jahren noch nicht zur Verfügung.**

### Risikomanagement im Veranlagungsbereich der Finanzämter

602. Die Finanzbehörden können im Steuerfestsetzungsverfahren zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen sog. Risikomanagementsysteme einsetzen (§ 88 Absatz 5 Satz 1 Abgabenordnung [AO]). Bei dieser automationsgestützten Beurteilung des Ermittlungs- und Prüfungsbedarfs soll auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung Rechnung getragen werden (§ 88 Absatz 5 Satz 2 AO). Im Spannungsverhältnis zwischen gesetz- und gleichmäßiger Besteuerung einerseits sowie zeitnahe und wirtschaftlichem Verwaltungshandeln andererseits soll der Einsatz dieser Systeme dazu beitragen, dass mit den vorhandenen Ressourcen das bestmögliche Ergebnis erreicht wird.
603. Der Rechnungshof hat die Fortentwicklung des Risikomanagements geprüft und bereits 2020 über einen Teil seiner Feststellungen berichtet.<sup>1</sup> Mit dem vorliegenden Beitrag wird die Berichterstattung fortgesetzt.

### Evaluation des Risikomanagements

604. Das automationsunterstützte Risikomanagement im Veranlagungsbereich der Finanzämter ruht derzeit auf zwei Säulen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen: dem regelbasierten Risikomanagement zur Aussteuerung risikobehafteter Steuererklärungen sowie dem Risikomanagement mithilfe standardisierter Risikoprofile, das bei den Steuerpflichtigen ansetzt. Diese werden einer von drei Risikoklassen zugeordnet, soweit sie nicht wegen einer anstehenden Betriebsprüfung vorübergehend zu einer spe-

<sup>1</sup> Jahresbericht 2020, „Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements –, Tz. 555 ff.

ziellen vierten Klasse gehören (Risikoklassenmodell). Für beide Säulen des Risikomanagements sehen die entsprechenden Verfahrenskonzepte eine laufende Evaluation zur Überprüfung des angestrebten Erfolgs und zur eventuellen Optimierung vor.

## Säule 1: Regelbasiertes Risikomanagement

### IT-gestützte Bereitstellung evaluationsrelevanter Daten

605. Zur Evaluation des regelbasierten Risikomanagements stehen sog. Standardauswertungen zur Verfügung, die den Nutzern in verschiedener Hinsicht Informationen über die Auswirkungen des Risikofilters auf die Fallbearbeitung geben. Hinsichtlich der in die Standardauswertungen einfließenden Daten hat der Rechnungshof in zweierlei Hinsicht strukturelle Defizite festgestellt.
606. – Zum einen geht es um die vollständige Erfassung aller Fälle, in denen die vom Steuerpflichtigen erklärten Daten geändert wurden. Bis heute ist es so, dass nur diejenigen Abweichungen erfasst werden, die aus Sicht des Controllings für relevant gehalten werden. Das sind nur diejenigen, die auf eine Arbeitsleistung der Sachbearbeitung zurückzuführen sind. Änderungen, die auf maschinellen Abgleich oder die Auswertung von Grundlagenbescheiden zurückzuführen sind, zählen hierzu nicht. Auch diese Änderungen sind aber im Rahmen der Abweichungsanalyse für das Risikomanagement und dessen Evaluation von Bedeutung.
607. – Zum anderen ist die statistische Unterscheidung zwischen Steuererklärungen, die den Regelfilter durchlaufen haben, und jenen, die lediglich nach den Kriterien des sog. Mindestfilters geprüft worden sind<sup>2</sup>, programmtechnisch immer noch nicht möglich. Eine filterspezifische Evaluation des regelbasierten Risikomanagements findet deshalb bislang nicht statt.
608. Der Rechnungshof hat hinsichtlich des von Bund und Ländern getragenen Vorhabens KONSENS<sup>3</sup> kritisiert, dass es trotz langjährigen Wissens um den Handlungsbedarf bis heute nicht gelungen ist, in zentralen Punkten die informationstechnischen Voraussetzungen für eine konzeptgerechte Evaluation des regelbasierten Risikomanagements zu schaffen. Die finanziellen Rahmenbedingungen des Vorhabens KONSENS führen dazu, dass als nachrangig bewertete Programmentwicklungen immer weiter zurückgestellt werden. Das ist vor allem dann problematisch, wenn IT-Verfahren – hier die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – aktiviert werden, ohne die konzeptionell nötigen Evaluationsprogramme zur Nachsteuerung der im Primärverfahren maßgeblichen Parameter vollen Umfangs bereitzustellen. Der Rechnungshof hat

*Unvollständige Kennzeichnung von Daten, die auf einer Änderung erklärter Daten beruhen*

*Keine statistische Unterscheidung zwischen Regel- und Mindestfilter*

*Struktureller Handlungsbedarf im länderübergreifenden IT-Vorhaben KONSENS*

<sup>2</sup> Der Mindestfilter ist „größzügiger“ als der Regelfilter eingestellt und kommt bei Steuererklärungen von Steuerpflichtigen zum Einsatz, die der Risikoklasse 3 (Geringes Risiko) zugeordnet worden sind.

<sup>3</sup> Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

gefordert, die Defizite und deren strukturelle Bedeutung im Rahmen des Vorhabens KONSENS zu thematisieren.

609. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass eine auch zur Evaluation des regelbasierten Risikomanagements nutzbare Kennzeichnung geänderter Daten (Tz. 606) erst dann möglich sei, wenn technische Entwicklungen bei anderen Programmiervorhaben einen bestimmten Stand erreicht hätten. Dazu werde es 2021 eine erneute Bestandsaufnahme geben. Das für eine filterspezifische Evaluation des regelbasierten Risikomanagements nötige Programm (Tz. 607) werde zum 31. März 2021 bereitgestellt.
610. Hinsichtlich des Vorhabens KONSENS (Tz. 608) hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – darauf hingewiesen, dass das dem Vorhaben zugewiesene Budget ab 2020 deutlich erhöht worden sei. Auch werde derzeit an einem neuen Konzept zur Priorisierung und Beauftragung von IT-Produkten gearbeitet.
611. Der Rechnungshof erkennt an, dass es gelungen ist, eines der beiden Programme zur Einsatzreife zu bringen. Die deutliche Erhöhung des Budgets um 20 Mio. Euro auf rund 180 Mio. Euro sichert allerdings nur die Erledigung der 2020 zwingend umzusetzenden Aufgaben ab, darunter mit der Hälfte der zusätzlichen Mittel die programmtechnische Umsetzung der Grundsteuerreform und Maßnahmen zum Onlinezugangsgesetz.<sup>4</sup> Deshalb ist ungewiss, ob auch für die übrige Programmentwicklung in hinreichendem Umfang Mittel zur Beschleunigung der Programmentwicklung bereitstehen.

### Datenanalyse in Hamburg

*Keine umfassende Analyse der Standardauswertungen zum regelbasierten Risikomanagement*

612. Die länderübergreifend einheitlichen Standardauswertungen zur Evaluation der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen in den Hamburger Finanzämtern werden von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in unterschiedlicher Tiefe analysiert. Der Rechnungshof hat dies als Indiz dafür gewertet, dass einzelne Auswertungen möglicherweise nicht zu dem ursprünglich erwarteten Erkenntnisgewinn führen. Er hat angeregt, eventuellen Reformbedarf in den dafür zuständigen Bund-Länder-Gremien zu thematisieren. Denkbar sei aber auch, dass der Einsatz einer einzigen Sachbearbeiterin nicht ausreiche, um das Risikomanagement vonseiten der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – umfassend zu betreuen. Der Rechnungshof hat deshalb zugleich empfohlen, die Notwendigkeit zusätzlichen Personals zu prüfen.
613. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat auf die unterschiedliche praktische Relevanz der einzelnen Auswertungstabellen hingewiesen, grundsätzlichen Reformbedarf aber verneint. Die Personalausstattung sei auf 1,4 Vollzeitäquivalente erhöht worden.

<sup>4</sup> Ergänzungen zum Vorhabensplan KONSENS 2020 (Stand: 10. März 2020), S. 3, 4 und 7.

## Säule 2: Risikoklassenmodell

614. Hinsichtlich des Risikoklassenmodells zielt die Evaluation auf die der Klassifizierung der Steuerpflichtigen zugrunde liegende Risikoprognose. Dabei soll in den von der sog. Zufallsauswahl erfassten Fällen geprüft werden, ob der bei der Bearbeitung einer Steuererklärung festgestellte „tatsächliche“ Risikogehalt zu derjenigen Risikoklasse passt, der der Fall aufgrund entsprechender Prognose zugeordnet worden ist. Dazu ist nach dem Verfahrenskonzept vorgesehen, dass die Sachbearbeitungen bestimmte evaluationsrelevante Fragen beantworten. Diese Antworten sollen gespeichert und ausgewertet werden.
615. Nach Angaben der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – findet diese Überprüfung des Zusammenspiels von Risikoprognose und regelbasiertem Risikomanagement bis heute nicht statt. Offenbar ist dies auch nicht mehr beabsichtigt, weil die im Vorhaben KONSENS zuständige Teilprojektleitung eine Überprüfung der Risikoklasse im aktuellen Zeitpunkt einer Steuerfestsetzung für ausreichend und eine auf den ursprünglichen Klassifizierungszeitpunkt bezogene Überprüfung für entbehrlich hält.
616. Der Rechnungshof hat dies kritisiert, weil nur eine auf den ursprünglichen Klassifizierungszeitpunkt bezogene Überprüfung geeignet ist, etwaige Mängel im Klassifizierungssystem zu erkennen. Zugleich hat er auf eine Schwäche des im Verfahrenskonzept vorgesehenen Evaluationsverfahrens hingewiesen, die darin liegt, dass der Bearbeiter seine frühere Entscheidung im Lichte seiner jetzt gewonnenen Erkenntnisse selbst bewerten muss. Der Rechnungshof hat gezeigt, welche Alternativen in Betracht kommen könnten.
617. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat der Feststellung des Rechnungshofs zugestimmt und mitgeteilt, dass sie die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe bitten werde, sich der Sache anzunehmen.

*Keine Evaluation  
der für das Risiko-  
klassenmodell  
konstitutiven  
Risikoprognose*

## Besteuerung des Grundbesitzes der Freien und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde – Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen – /  
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Wahrnehmung der steuerlichen Pflichten der Freien und Hansestadt Hamburg leidet, soweit es um Grundstücke des Verwaltungsvermögens geht, unter strukturellen Mängeln.**

**Aufseiten der Steuerverwaltung bedarf es bei der Besteuerung des Grundbesitzes der Freien und Hansestadt Hamburg in formeller und organisatorischer Hinsicht kleinerer Korrekturen.**

618. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist Eigentümerin einer Vielzahl von Grundstücken. Grundstücke, die sich im Verwaltungsvermögen einer Behörde oder eines Bezirksamts befinden, werden dort verwaltet. Alle übrigen Grundstücke gehören zum Allgemeinen Grundvermögen. Deren Verwaltung obliegt der Finanzbehörde, die sich dazu seit 2013 des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) bedient.
619. Grundbesitz, der von der FHH für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch genutzt wird, ist von der Grundsteuer befreit (§ 3 Absatz 1 Nr. 1 Satz 1 Grundsteuergesetz [GrStG])<sup>1</sup>. Im Übrigen unterliegt die FHH der Grundsteuer wie jeder andere Grundstückseigentümer auch. Die Grundsteuer bemisst sich nach dem festgestellten Einheitswert, der einschlägigen Steuermesszahl und dem von der Bürgerschaft beschlossenen Hebesatz. Für die Feststellung der Einheitswerte und der Grundsteuermessbeträge ist in Hamburg das Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz zuständig. Dort wird – wie in einem kommunalen Steueramt – auch die Grundsteuer festgesetzt.

### Bearbeitung im LIG

620. Seit seiner Gründung 2013 ist der LIG zentraler Ansprechpartner für das Finanzamt. Alle Bescheide, die das Finanzamt erlässt, schickt es dorthin. Sämtliche Korrespondenz einschließlich der Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen sowie der Bescheide führt das Finanzamt mit dem LIG.

---

<sup>1</sup> Weitere Steuerbefreiungen, in deren Genuss die FHH kommen könnte, ergeben sich aus § 3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe a sowie § 4 GrStG. Unter den in den §§ 5 bis 8 GrStG genannten Voraussetzungen können sich Einschränkungen der Steuerbefreiung ergeben.



## Grundstücke im Verwaltungsvermögen der Behörden und Bezirksamter

### Feststellungen und Forderungen

621. Mit der Rolle des Ansprechpartners verknüpfte der LIG die Vorstellung, dass hinsichtlich der Grundstücke im Verwaltungsvermögen die jeweiligen Behörden und Bezirksamter für die Abgabe etwaiger Steuererklärungen oder auch für die Beantwortung von Fragen des Finanzamts zuständig seien. Dies führte dazu, dass entsprechende Eingänge dorthin weitergereicht wurden, ohne dass sich der LIG um das weitere Verfahren kümmerte. Er erfuhr mithin nicht, ob und gegebenenfalls wie sich die Behörden und Bezirksamter gegenüber dem Finanzamt geäußert hatten. Auch erhielt er von Steuererklärungen der Behörden und Bezirksamter keine Kopie, sodass er nicht in der Lage war, eingehende Steuerbescheide zu überprüfen. War eine Behörde oder ein Bezirksamt dem Finanzamt eine Steuererklärung schuldig geblieben, erfuhr der LIG hiervon erst dadurch, dass das Finanzamt erinnerte oder mahnte. Derartige Erinnerungen oder Mahnungen wurden zwar erneut weitergeleitet, garantierten aber nicht, dass wenigstens nun etwas geschah. So kam es immer wieder dazu, dass das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen schätzte und auf dieser Grundlage die Steuer festsetzte. Der LIG nahm das hin und zahlte – wie sonst auch – unter Verzicht auf Prüfung und eine eventuelle Einlegung von Rechtsmitteln die festgesetzte Steuer.

622. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es bis heute an einer Regelung fehlt, die die Verantwortung für die Wahrnehmung der Angelegenheiten der FHH hinsichtlich der Besteuerung ihrer im Verwaltungsvermögen befindlichen Grundstücke so zuordnet, dass für jedes Grundstück nur eine Stelle befugt ist, im Außenverhältnis zu agieren. Nur wenn es hierzu eine Festlegung gibt, kann es gelingen, zwischen den verschiedenen Stellen eine Verantwortungshierarchie zu etablieren, die die Kommunikation mit dem Finanzamt ordnet und intern eine Verfahrensüberwachung ermöglicht, die die Gefahr von Fristversäumnissen minimiert. Schließlich ist es nur bei Fokussierung auf jeweils eine Stelle möglich, die derzeitige Abspaltung des Bescheidempfangs von der Verantwortung für die Erklärungsabgabe zu beseitigen und damit die Voraussetzungen für eine substantielle Prüfung der Steuerbescheide zu schaffen. Der Rechnungshof hat eine Organisationsreform gefordert, die der eingangs genannten Beanstandung Rechnung trägt.

*Zuständigkeit  
eindeutig  
zuordnen*

623. Bei einer Organisationsreform muss entschieden werden, ob die Verantwortung im Außenverhältnis der internen dezentralen Verwaltungskompetenz folgen oder aber der LIG als Dienstleister diese Verantwortung zentral übernehmen soll, was mit einem Verzicht der verwaltenden Behörden auf Handlungskompetenzen im Außenverhältnis verbunden wäre.

*Zentralisierung des  
Auftritts der FHH  
gegenüber dem  
Finanzamt sinnvoll*

Das dezentrale Organisationsmodell hat zwar den Vorzug, dass die Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen der FHH nicht von der übrigen Verwaltung der Grundstücke abgespalten würde. Es birgt aber die Problematik, dass in jeder Behörde und jedem Be-

zirksamt hinreichender Sachverstand in Fragen des Bewertungs- und des Grundsteuerrechts vorgehalten werden müsste, um die steuerlichen Verpflichtungen der FHH sachgerecht zu erfüllen. Demgegenüber kann beim zentralen Organisationsmodell der im LIG für das Allgemeine Grundvermögen vorgehaltene steuerliche Sachverstand auch für das Verwaltungsvermögen der Behörden genutzt werden. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, dem zentralen Modell, in dessen Mittelpunkt der LIG stünde, den Vorrang zu geben.

- Kosten der Grundsteuer verursachungsgerecht zuordnen*
624. Eine Konzentration der steuerlichen Sachbearbeitung beim LIG hätte zur Folge, dass der LIG auch hinsichtlich der im Verwaltungsvermögen befindlichen Grundstücke den Zahlungsverkehr mit der Steuerkasse abwickeln würde. Das im neuen Haushaltswesen angelegte Prinzip einer verursachungsgerechten Zuordnung der Kosten führt allerdings dazu, dass die für die Grundstücke des Verwaltungsvermögens gezahlte Grundsteuer intern von derjenigen Behörde oder demjenigen Bezirksamt getragen werden muss, der bzw. dem das Grundstück als Verwaltungsvermögen zugeordnet worden ist. Schon in der Vergangenheit hätte dies geschehen müssen, weil stets der LIG und nicht die jeweilige Behörde oder das jeweilige Bezirksamt zahlte. Der LIG hatte die Einführung eines Verfahrens zur Weiterbelastung der Grundsteuer zwar schon seit Längerem auf der Agenda. Seine Bemühungen blieben aber erfolglos, weil die Behörden und Bezirksamter angesichts unzureichender oder fehlender Ermächtigungen (§ 5 Absatz 1 LHO) nicht bereit waren, eine solche Weiterbelastung hinzunehmen. Der Rechnungshof hat – auch mit Blick auf die nötige Organisationsreform – gefordert, die Planungen zur Weiterbelastung der Grundsteuer alsbald zu realisieren.

### Stellungnahme des Landesbetriebs

625. Der LIG hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs ausgeführt, dass er der Empfehlung des Rechnungshofs, sämtliche Grundsteuerangelegenheiten der FHH dem LIG zu übertragen, gern gefolgt wäre. Nach Abstimmung mit dem für den LIG zuständigen Amt 1 und dem für den Einzelplan 9.1 zuständigen Referat des Amts 2 der Finanzbehörde stehe dem aber die aktuelle Haushaltsplanung entgegen. Die betroffenen Behörden und Bezirksamter seien derzeit nicht in der Lage, die erforderlichen zusätzlichen Mittel aus den Kostenermächtigungen ihres jeweiligen Haushaltsplans zu erbringen. Was die Zukunft betreffe, sei eine Erhöhung dieser Kostenermächtigungen aus dem Gesamthaushalt der FHH nicht bzw. nur durch eine Erhöhung der Gewinnablieferung des LIG finanzierbar. Damit werde lediglich formal, nicht aber wirtschaftlich eine verursachungsgerechte Zuordnung der Grundsteuer erreicht. Darüber hinaus sei die Zentralisierung der Bearbeitung für den LIG mit zusätzlichen Kosten verbunden, die – wie dargelegt – im wirtschaftlichen Ergebnis ebenfalls nicht refinanziert werden könnten. Angesichts dieser Rahmenbedingungen sei beabsichtigt, die kritisierten Organisationsmängel durch eine umfassende Dezentralisierung der Steuer-sachbearbeitung hinsichtlich der Grundstücke im Verwaltungsver-

mögen der Behörden und Bezirksämter zu beseitigen. Der Sorge des Rechnungshofs, dass es in den Behörden und Bezirksämtern am notwendigen steuerlichen Sachverstand fehle, wolle man – soweit zusätzliches Personal bereitgestellt werde – durch entsprechende Schulungsangebote des LIG entgegenwirken.

626. Hinsichtlich des Zeitplans hat der LIG mitgeteilt, dass die Dezentralisierung mit der Umsetzung der Grundsteuerreform synchronisiert werden solle. Demnach sei vorgesehen, dass der LIG bis zum 31. Dezember 2024 für alle nach bisherigem Recht abzuwickelnden Verfahren zuständig bleibe, während die Behörden und Bezirksämter mit der ab 2022 anlaufenden Neubewertung der Grundstücke die nach neuem Recht in Gang gesetzten Verfahren übernehmen.
627. Wie dieser Übergang im Einzelnen umgesetzt werden soll, ist noch unklar. Auszugehen ist aber davon, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung der Grundsteuer, wie sie der Rechnungshof gefordert hat, bis zum 31. Dezember 2024 nicht stattfinden wird.

*Keine verursachungsgerechte Zuordnung der Grundsteuer vor 2025*

## **Bearbeitung im Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz**

### **Auswertung von Mitteilungen über Baugenehmigungen zugunsten Dritter für städtische Grundstücke**

628. Die Bezirksämter sind zur Mitteilung gegenüber dem Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz verpflichtet, wenn sie einem Bauherrn eine Baugenehmigung erteilen. Erhielt das Finanzamt eine solche Mitteilung, forderte es in verschiedenen Fällen den Bauherrn zur Abgabe einer Erklärung zur Feststellung des Einheitswerts auf, ohne zu prüfen, ob er auch Eigentümer des Grundstücks war. Weigerte sich der Empfänger einer solchen Aufforderung, eine Erklärung abzugeben, weil er sich nicht als Eigentümer ansah, kam es zu teilweise langwierigen Klärungsprozessen. Diese hätten vermieden oder zumindest deutlich verkürzt werden können, wenn das Finanzamt vom zivilrechtlichen Grundfall ausgegangen wäre, das Gebäude als wesentlichen Bestandteil des Grundstücks angesehen hätte und den Eigentümer des Grundstücks zur Abgabe der Erklärung aufgefordert hätte. Aus dessen Erklärung wäre zu entnehmen gewesen, ob das Gebäude gegebenenfalls im rechtlichen oder wirtschaftlichen Eigentum eines anderen steht.
629. Der Rechnungshof hat gefordert, bei der Auswertung von Baugenehmigungen künftig zunächst den Eigentümer des Grundstücks zu ermitteln und grundsätzlich ihn zur Abgabe der Feststellungserklärung aufzufordern.
630. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert und zugesagt, dass in Fällen, in denen der Bauherr nicht zugleich Eigentümer des Grundstücks ist, künftig

*Erklärungen zur Feststellung des Einheitswerts grundsätzlich beim Eigentümer anfordern*

stets der Grundstückseigentümer und nicht der Bauherr zur Erklärungsabgabe aufgefordert wird.

## Adressierung von Bescheiden und Bezeichnung des Eigentümers

631. *Regelkonforme Adressierung von Feststellungs- und Steuerbescheiden sicherstellen* Seit der Errichtung des LIG im Jahre 2013 hat das Finanzamt die den Grundbesitz der FHH betreffenden Bescheide so gestaltet, dass im Anschriftenfeld nur noch der LIG erscheint, ohne dass an anderer Stelle die FHH als eigentlicher Regelungsadressat genannt wird. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und eine regelkonforme Adressierung der Feststellungs- und Steuerbescheide gefordert.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat eine entsprechende Änderung der Praxis angekündigt.

632. Bei der Feststellung des Einheitswerts muss im Bescheid der Eigentümer des bewerteten Grundstücks angegeben werden. Das ist im Fall der FHH nicht beachtet worden, weil nicht sie, sondern – wie bei der Adressierung – der LIG genannt wurde. Der Rechnungshof hat gefordert, in künftigen Bescheiden den zivilrechtlichen Eigentümer zu benennen.

633. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass künftig der im Grundbuch eingetragene Eigentümer angegeben werde.

## Freistellung von der Pflicht zum Steuerabzug bei Bauleistungen

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Finanzämter erteilen Freistellungsbescheinigungen oftmals zu Unrecht oder mit zu langer Geltungsdauer. Sie überwachen erteilte Bescheinigungen nicht.**

**Die derzeit existierenden Vorgaben der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sind keine sachgerechte Ergänzung der mit den Ländern abgestimmten Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen. Darüber hinaus fehlt es an praxisgerechten Arbeitshilfen.**

634. Mit dem Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe wurde zur Sicherung der Steueransprüche gegen Bauunternehmer 2002 ein Steuerabzug an der Quelle eingeführt. Danach ist der Empfänger einer im Inland erbrachten Bauleistung verpflichtet, von der dem Bauunternehmer geschuldeten Gegenleistung 15 % einzubehalten. Den Abzugsbetrag muss er beim Finanzamt anmelden und für Rechnung des Bauunternehmers dorthin abführen. Den Abzugsbetrag rechnet das Finanzamt auf die vom Bauunternehmer zu zahlenden Steuern an.

Die Pflicht zum Steuerabzug besteht nur, wenn der Empfänger der Bauleistung ein Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Sie entfällt, wenn der Bauunternehmer dem Leistungsempfänger eine im Zeitpunkt der Gegenleistung gültige Bescheinigung seines Finanzamts vorlegt, die den Leistungsempfänger von der Pflicht zum Steuerabzug befreit (Freistellungsbescheinigung).

635. Der Rechnungshof hat für die Prüfung eine repräsentative Stichprobe im Umfang von 463 Fällen gezogen.<sup>1</sup> Bei einer Analyse der Stichprobe hat sich herausgestellt, dass sie 198 Fälle enthielt, die gelöscht werden sollten, tatsächlich aber nur unvollständig gelöscht worden waren. In weiteren 111 Fällen waren keine Anträge auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung gestellt worden.<sup>2</sup> Beide Faktoren führten dazu, dass für die Prüfung letztendlich 154 Fälle verblieben. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof in sämtlichen Regionalfinanzämtern wie auch im Finanzamt für Großunternehmen die Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung

<sup>1</sup> Die Stichprobe wurde aus einer Grundgesamtheit von 18.165 Steuerpflichtigen gezogen, denen am 1. September 2019 eine der Gewerkekennzahlen des Wirtschaftszweigs „Baugewerbe“ zugeordnet war.

<sup>2</sup> Da die Anträge elektronisch nicht erfasst werden, war es nicht möglich, das Vorliegen eines Antrags schon bei der Bestimmung der Grundgesamtheit zu berücksichtigen.

einer Freistellungsbescheinigung und die Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen geprüft.

## Erteilung von Freistellungsbescheinigungen

636. Das Finanzamt hat dem Bauunternehmer auf Antrag eine Freistellungsbescheinigung zu erteilen, wenn der zu sichernde Steueranspruch nicht gefährdet erscheint. In diesem Fall ist eine Sicherung des Steueranspruchs durch Steuerabzug an der Quelle ausnahmsweise nicht erforderlich. Sobald der Steueranspruch gefährdet erscheint, ist die beantragte Bescheinigung zu versagen oder so zu befristen, dass die Gefährdung vernachlässigt werden kann. Auch wenn der Steueranspruch nicht gefährdet erscheint, werden Freistellungsbescheinigungen längstens für drei Jahre erteilt.
637. „Nachhaltige“ Steuerrückstände, aber auch die wiederholt unpünktliche oder ganz ausbleibende Abgabe von Steuererklärungen und -anmeldungen sind Indizien dafür, dass der aus künftigen Bauleistungen resultierende Steueranspruch gefährdet ist. Gibt es nach einer Betriebsgründung noch keine vergangenheitsbezogenen Indizien zur Beurteilung der Gefährdungslage, kann die Erteilung einer Freistellungsbescheinigung nur dazu dienen, dem Bauunternehmer aus dem Indizienmangel keinen Nachteil erwachsen zu lassen. Ihre Geltungsdauer muss deshalb – anders als in den übrigen Fällen – so weit verkürzt werden, dass eine erneute Prüfung stattfinden kann, sobald erstmals eine Beurteilung des Abgabe- und Zahlungsverhaltens möglich ist.
638. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 150 von 154 überprüften Anträgen auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung stattgegeben worden war. Nur in einem Fall war der Antrag abgelehnt worden.<sup>3</sup> Damit war die Erteilung der beantragten Freistellungsbescheinigungen der Regelfall und die Versagung die seltene Ausnahme.
639. Wegen der Besonderheiten, die bei Erstanträgen nach Betriebsgründungen zu beachten sind (Tz. 637), hat der Rechnungshof zwischen Fällen, in denen der Betrieb bei Antragstellung bereits ein Jahr oder länger bestand – sog. Bestandsfällen – und Fällen mit entsprechend kürzerer Aktivität des Betriebs – sog. Neugründungsfällen – unterschieden. Die Qualität der Antragsbearbeitung war in den Bestandsfällen deutlich besser als in den Neugründungsfällen.

## Bestandsfälle

640. Von den 150 Anträgen, denen die Finanzämter stattgegeben hatten, waren 126 den sog. Bestandsfällen zuzuordnen. Soweit der Rechnungshof die Bearbeitung dieser Anträge kritisiert hat, hatte dies zuweilen auch mehrere Gründe, sodass die im Folgenden an-

<sup>3</sup> Drei Anträge waren noch nicht abschließend bearbeitet worden, obwohl der Eingang des Antrags bereits geraume Zeit zurücklag.

gegebenen Zahlen nicht addiert werden können, um daraus eine Gesamtbeanstandungsquote zu errechnen.

641. 26 Freistellungsbescheinigungen (21 %) hat der Rechnungshof beanstandet, weil sie trotz wiederholt verspäteter oder gänzlich unterbliebener Abgabe von Steueranmeldungen oder -erklärungen erteilt worden waren. In neun Fällen (7 %) hätte das Finanzamt die Bescheinigung versagen müssen, während in den übrigen 17 Fällen (13 %) die Erteilung einer Bescheinigung nicht gänzlich ausgeschlossen war, eine kürzere Befristung aber nötig gewesen wäre.
- Ungenügende Berücksichtigung von Erklärungsversäumnissen*
642. Auch nachhaltigen Steuerrückständen ist nicht immer hinreichend Rechnung getragen worden. Von den überhaupt prüfaren Fällen<sup>4</sup> waren zwei zu beanstanden, weil die Ausschöpfung der maximalen Geltungsfrist von drei Jahren nicht dem Zahlungsverhalten des jeweiligen Bauunternehmers gerecht wurde. In einem weiteren Fall ließ sich das Finanzamt davon beeindrucken, dass der Bauunternehmer seine permanenten Steuerrückstände immer dann „glattzog“, wenn er einen Antrag auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung gestellt hatte. Schließlich hat der Rechnungshof weitere Fälle beanstandet, in denen Freistellungsbescheinigungen trotz unzutreffender Angaben in Steueranmeldungen und -erklärungen oder trotz der Verletzung von Auskunftspflicht und Mitwirkungspflicht erteilt worden waren.
- Freistellungsbescheinigungen trotz nachhaltiger Steuerrückstände*
643. Der Rechnungshof führt die Bearbeitungsmängel vorrangig darauf zurück, dass das komplizierte Zusammenspiel der Vorgaben schwer verständlich ist und deshalb nicht von allen Bearbeiterinnen und Bearbeitern hinreichend beherrscht wird. Dies betrifft speziell den Umstand, dass über die Gefährdung des künftigen Steueranspruchs zunächst auf der Grundlage vergangenheitsbezogener Indizien zu entscheiden ist, bei Bejahung einer Steuergefährdung die Versagung einer Freistellungsbescheinigung aber nicht zwingend sein soll. Denn nach den entsprechenden Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist es – wie bereits oben ausgeführt (Tz. 636) – möglich, eine zunächst bejahte Gefährdung des Steueranspruchs bei kurzer Geltungsdauer der Freistellungsbescheinigung im Gesamtergebnis zu verneinen. Als die frühere Oberfinanzdirektion 2002 hierzu eine heute noch gültige Verfügung an die Finanzämter gerichtet hat, ist es bei einzelnen mit den Ländern abgestimmten Vorgaben des Bundes zu Akzentverschiebungen gekommen, die eine zutreffende Entscheidung erschweren.<sup>5</sup>
- Sachgerechte Erläuterung der Vorgaben und Bereitstellung geeigneter Arbeitshilfen erforderlich*
644. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bearbeiterinnen und Bearbeiter durch eine sachgerechte Erläuterung der Vorgaben besser als bisher anzuleiten. Zugleich sollten sie praktische Hilfestellun-

<sup>4</sup> In vielen hinsichtlich der Entscheidungsgründe nicht hinreichend dokumentierten Fällen ließen sich bei Antragsbearbeitung eventuell vorhandene Steuerrückstände nachträglich nicht mehr ermitteln.

<sup>5</sup> Beispiel: Nach dem Schreiben des BMF kann die Freistellungsbescheinigung auf bestimmte Zeit, längstens jedoch für einen Zeitraum von drei Jahren, oder bezogen auf einen bestimmten Auftrag erteilt werden. Demgegenüber heißt es in der Verfügung der früheren Oberfinanzdirektion Hamburg, dass Freistellungsbescheinigungen grundsätzlich für drei Jahre erteilt werden sollen.



gen erhalten, wie es in anderen Ländern der Fall ist. Dort stehen Arbeitshilfen zur Verfügung, die das Prüfschema vorgeben und zum Teil auch eine Dokumentation der maßgeblichen Entscheidungsgründe ermöglichen.

## Neugründungsfälle

### Freistellungsbescheinigung zur Überbrückung der Anlaufphase

645. *Keine ausreichende Beschränkung der Geltungsdauer von Freistellungsbescheinigungen*
- 24 der insgesamt 150 positiv beschiedenen Anträge waren sog. Neugründungsfällen zuzuordnen. In 17 Fällen (71 %) war das Bearbeitungsergebnis mit Mängeln behaftet. Am häufigsten, nämlich in 15 Fällen (62 %), war die Geltungsdauer der Freistellungsbescheinigung zu beanstanden. Denn die gewählten Befristungen trugen der Besonderheit der Neugründungsfälle – dem Fehlen vergangenheitsbezogener Indizien zur Beurteilung der Steuergefährdung (siehe oben Tz. 637) – nicht oder nicht ausreichend Rechnung. In sieben Fällen (29 %) wurde auf jegliche Verkürzung der Geltungsdauer verzichtet. In den übrigen acht Fällen (33 %) war die Geltungsdauer zwar enger begrenzt, aber nicht hinreichend verkürzt worden: Sie reichte immer noch über den Zeitpunkt hinaus, zu dem es erstmals möglich gewesen wäre, das steuerliche Verhalten anhand konkreter Umstände zu beurteilen.
646. *Befristungsvorgaben für Freistellungsbescheinigungen zugunsten von Existenzgründern sachgerecht präzisieren*
- Der Rechnungshof hat die unzureichende Befristung der Freistellungsbescheinigungen insbesondere darauf zurückgeführt, dass nach einer Verfügung der früheren Oberfinanzdirektion Hamburg auch Existenzgründern eine Bescheinigung mit einer Geltungsdauer von drei Jahren erteilt werden kann. Dieser Hinweis harmonisiert nicht mit den Vorgaben des BMF, da es dort mit entgegengesetztem Akzent heißt, dass bei erstmals bekannt werdenden Unternehmern eine Freistellungsbescheinigung mit einer kürzeren Laufzeit als drei Jahre ausgestellt werden könne. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang eine grundlegende Überarbeitung der Erläuterungen zu den Vorgaben des BMF gefordert. Dabei sollte deutlich werden, dass die Erteilung von Bescheinigungen in Neugründungsfällen jeweils nur eine kurzfristige Überbrückungsmaßnahme sein kann, bis sich zeigt, wie der Existenzgründer seine steuerlichen Pflichten wahrnimmt (siehe oben Tz. 637). Das wird ein halbes oder spätestens ein Jahr nach Antragstellung der Fall sein, wenn die ersten (Vor-)Anmeldungen bzw. Jahreserklärungen fällig sind.

### Freistellungsbescheinigung bei fehlender Gewinnerwartung

647. Unabhängig von den oben genannten Voraussetzungen (siehe Tz. 636 f.) soll das Finanzamt eine Freistellungsbescheinigung auch dann erteilen, wenn der Bauunternehmer glaubhaft macht, dass keine zu sichernden Steueransprüche bestehen. Denn ohne einen Steueranspruch kann es nicht zu einer Gefährdung von



Steueransprüchen kommen, die mithilfe des Steuerabzugs gesichert werden müssten. Diese Regelung richtet sich u. a. an Existenzgründer, die sich in einer ertraglosen Anlaufphase befinden.

648. Unter den geprüften Fällen befand sich kein einziger Fall, in dem ein Bauunternehmer diesen Weg beschritten und den Versuch unternommen hatte, das Nichtbestehen von zu sichernden Steueransprüchen darzulegen und glaubhaft zu machen. Dieser Befund überrascht, weil von 21 Existenzgründern<sup>6</sup> zwölf in einem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung ihres neuen Betriebs angegeben hatten, dass ihre Einkünfte im Jahr der Betriebseröffnung unterhalb des Grundfreibetrags liegen würden. Damit wäre es in mehr als jedem zweiten Fall möglich gewesen, von der besonderen Antragsmöglichkeit bei fehlender Gewinnerwartung Gebrauch zu machen.
649. Der Rechnungshof hat das Schattendasein dieser Antragsmöglichkeit auf Unkenntnis zurückgeführt. Weder das Merkblatt zum Steuerabzug bei Bauleistungen noch der für die Antragstellung nutzbare Fragebogen zur steuerlichen Erfassung enthalten entsprechende Hinweise, denen ein Existenzgründer folgen könnte. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, sowohl hinsichtlich des Merkblatts als auch hinsichtlich des Fragebogens in den zuständigen Gremien von Bund und Ländern auf entsprechende Änderungen hinzuwirken. Auch die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Finanzämtern sollten stärker als bisher mit dieser Verfahrensoption vertraut gemacht werden.

*Information über besondere Antragsmöglichkeit verbessern*

## Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen

650. Eine Freistellungsbescheinigung soll widerrufen werden, wenn der Steueranspruch gefährdet erscheint. In diesem Fall ist es dem Bauunternehmer nicht mehr möglich, seinem Auftraggeber eine gültige Bescheinigung vorzulegen. Der Steuerabzug an der Quelle der zu versteuernden Einnahmen wird so reaktiviert.
651. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine der von der Stichprobe erfassten Freistellungsbescheinigungen widerrufen worden war. In 16 von 150 Fällen (11 %) wäre dies jedoch geboten gewesen, weil das nach Erteilung der Bescheinigung gezeigte steuerliche Verhalten des jeweiligen Bauunternehmers eine Gefährdung des Steueranspruchs erkennen ließ.
652. Ein genereller Grund für die Bedeutungslosigkeit revidierender Entscheidungen dürfte darin liegen, dass eine systematische Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen nicht stattfindet. Eine solche Überwachung bedarf innerhalb eines Finanzamts des Zusammenwirkens verschiedener Stellen. Der Rechnungshof hat Vorschläge zur Organisation gemacht und ein anforderungs-

*Unterbliebener Widerruf einer Freistellungsbescheinigung in jedem zehnten Fall*

*Systematische Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen sicherstellen*

<sup>6</sup> Es geht hier nur um diejenigen Existenzgründer, die ihren Antrag auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung im Rahmen des Fragebogens zur steuerlichen Erfassung ihres Betriebes gestellt hatten.

*IT-Unterstützung  
anstreben*

gerechtes Überwachungskonzept gefordert, das in technischer Hinsicht den gegenwärtigen Bedingungen Rechnung trägt. Mittelfristig sollte ein IT-Verfahren entwickelt werden, das der für den Widerruf zuständigen Stelle automatisch einen Hinweis gibt, wenn der Inhaber einer Freistellungsbescheinigung ein auffälliges Erklärungs-, Anmelde- oder Zahlungsverhalten zeigt.

**Stellungnahme der Finanzbehörde  
– Steuerverwaltung –**

653. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen des Rechnungshofs akzeptiert und will in allen Punkten tätig werden. Sie bereitet derzeit einen Erlass vor, um dem Handlungsbedarf Rechnung zu tragen.

## Kassensicherheit bei IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Fachbehörden (ohne Behörde für Inneres  
und Sport) / Senatsämter / Landesbetriebe und  
Hochschulen

**Landesbetriebe, Hochschulen sowie Justiz-  
und Steuerkasse setzen 59 unterschiedliche  
IT-Verfahren mit Bezug zum Haus-  
halts-, Kassen- und Rechnungswesen ein,  
mit denen im Jahr 2018 ein Finanzvolumen  
von rund 97 Mrd. Euro bewegt worden ist.  
Die jeweils erforderliche Einwilligung der  
Finanzbehörde hat gefehlt und bei Über-  
prüfung im Einzelfall haben sich erhebliche  
Mängel gezeigt. Dies beinhaltet Risiken für  
die Kassensicherheit.**

654. Der Rechnungshof hat bei 19 Landesbetrieben und sechs Hochschulen sowie bei der Justiz- und Steuerkasse geprüft, welche IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) genutzt werden und ob für diese Verfahren die nach der LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften erforderlichen Einwilligungen der Finanzbehörde zum Betrieb erteilt worden sind.
655. Die geprüften Stellen haben 63 unterschiedliche IT-Verfahren als HKR-Verfahren benannt oder diese sind vom Rechnungshof aufgrund der Angaben der geprüften Stellen zu ihrem Nutzungszweck und ihrer Relevanz für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen als solche eingestuft worden.

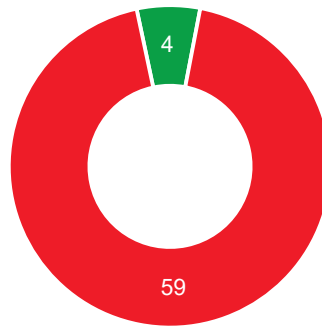
Für 59 (92 %) dieser HKR-Verfahren liegt die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde zum Betrieb nicht vor. Nach Angaben der geprüften Stellen wurden im Jahr 2018 mithilfe dieser HKR-Verfahren ein Finanzvolumen<sup>1</sup> von rund 97 Mrd. Euro mit rund 14 Mio. Belegen<sup>2</sup> bewegt.

*92 % der HKR-  
Verfahren ohne  
Einwilligung der  
Finanzbehörde*

<sup>1</sup> Auf das Hausbankverfahren (ausgehender Zahlungsverkehr) des Landesbetriebs Kasse.Hamburg entfielen rund 87 Mrd. Euro. In Einzelfällen wurde kein Finanzvolumen angegeben.

<sup>2</sup> Auf das Hausbankverfahren entfielen davon rund 9 Mio. Belege. Nicht enthalten ist das IT-Verfahren des Forderungsmanagements, das aufgrund besonderer Prozessanforderungen rund 1,95 Mrd. zusätzliche Belege bei einem Finanzvolumen von 64 Mio. Euro erzeugt hat.

## HKR-Verfahren



■ Einwilligung liegt vor      ■ Einwilligung liegt nicht vor

Quelle: Angaben der geprüften Stellen, eigene Berechnungen und Darstellungen

Zu einzelnen HKR-Verfahren haben die geprüften Stellen erklärt, dass eine Ablösung bevorstehe.

656. Bei fünf HKR-Verfahren in drei Landesbetrieben hat der Rechnungshof darüber hinaus die Einhaltung kassenrechtlicher Vorgaben konkret überprüft. Dabei sind u. a. folgende erhebliche Mängel festgestellt worden:

- Es wurde kein Vier-Augen-Prinzip bei der Datenerfassung und -prüfung eingerichtet.
- Es wurde keine Funktionstrennung bei der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung sowie der Übertragung von Auszahlungsdaten an die Bundesbank vorgenommen.
- Eine kassenrechtliche Risikoanalyse wurde nicht durchgeführt.
- Verfahrensbeschreibungen sowie Dienst- und Fachanweisungen fehlten.

Im Rahmen eines Einwilligungsverfahrens hätten solche Mängel erkannt und behoben werden können.

*Mängelbehafteter Einsatz von HKR-Verfahren*

657. Der ungenehmigte und – soweit konkret überprüft – mangelbehaftete Einsatz dieser HKR-Verfahren mit einem erheblichen Finanz- und Belegvolumen beinhaltet Risiken für die Kassensicherheit.

658. Der Rechnungshof hat den Einsatz der ungenehmigten HKR-Verfahren beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Einwilligungen – soweit nicht im Einzelfall bereits erfolgt – zeitnah bei der Finanzbehörde zu beantragen. Sofern geprüfte Stellen einen Ersatz eines solchen HKR-Verfahrens planen, hat der Rechnungshof sie aufgefordert, auf eine zeitnahe Ablösung hinzuwirken, oder – sofern sich die Planungen zur Einführung einer Nachfolgelösung nicht realisieren sollten – die Einwilligung für das bestehende Verfahren zügig zu beantragen.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

659. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen zugesagt.

## Zuführungen an Landesbetriebe

Finanzbehörde /  
Landesbetrieb Kasse.Hamburg /  
Landesbetrieb Gebäudereinigung Hamburg

**Die Finanzbehörde hat die Zuführungen an die geprüften Landesbetriebe über Jahre hinweg zu hoch veranschlagt und unabhängig von deren wirtschaftlichen Entwicklung auch ausgezahlt. In der Folge konnten die Landesbetriebe nicht notwendige Rücklagen ansparen, wodurch der Budgethoheit der Bürgerschaft Mittel entzogen werden.**

660. Die Landesbetriebe Kasse.Hamburg (K.HH) und Gebäudereinigung Hamburg (LGH) können ihren Geschäftsgang nicht aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit heraus, sondern nur über Zuführungen aus dem Kernhaushalt finanzieren. Diese Zuführungen werden im Einzelplan 9.1 der Aufsicht führenden Finanzbehörde veranschlagt.

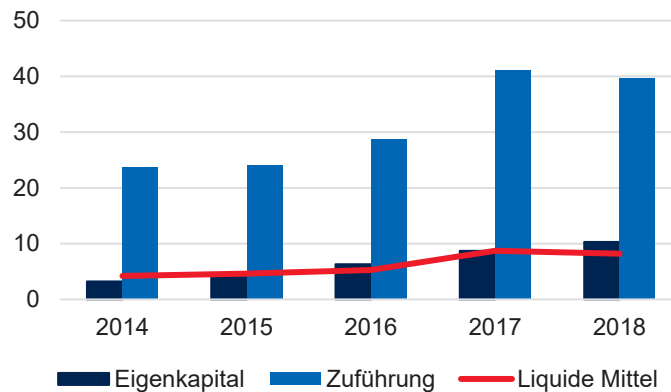
### Landesbetrieb Kasse.Hamburg

661. Seit dem 1. Januar 2011 ist die K.HH als Landesbetrieb organisiert. Sie ist als zentraler Dienstleister für die Behörden und Ämter für den Zahlungsverkehr, das Vollstreckungswesen und die Buchhaltung zuständig. Ihr Aufgabenportfolio hat sich in den vergangenen Jahren stetig erweitert.
662. Darüber hinaus wirkt die K.HH regelmäßig an diversen Projekten mit. Die Finanzierung der Projektaufgaben erfolgt durch Sollübertragungen aus zentralen Mitteln des Einzelplans 9.2.

Diese Projektzuschüsse werden bislang seitens der K.HH nicht bei der Wirtschaftsplanung berücksichtigt. Trotzdem fließen sie in den Jahresabschluss der K.HH ein und finden sich in der Abrechnung des Wirtschaftsplans wieder, ohne dass dabei erkennbar wird, welche Aufwendungen für Kern- bzw. Projektaufgaben angefallen sind. Das ist der Wirtschaftsplanung liegt daher regelmäßig signifikant über dem Plan.

663. Die wirtschaftliche Entwicklung der K.HH stellt sich seit 2014 wie folgt dar:

### Entwicklung Zuführungen, Eigenkapital und liquide Mittel (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus den Wirtschaftsplänen der K.HH

Die Zuführung hat sich – auch aufgrund der Zunahme der Aufgaben der K.HH – auf rund 40 Mio. Euro in 2017/2018 stetig erhöht. Die Zuführung in 2018 wurde zum Jahresende erstmals von der Finanzbehörde gekürzt und lag deswegen leicht unter der Zuführung in 2017.

Das Eigenkapital der K.HH ist gleichmäßig über die Jahre hinweg bis auf rund 10 Mio. Euro angestiegen. Es bildet sich weit überwiegend in einer Kapitalrücklage ab, resultierend aus der kontinuierlichen Ansammlung der Jahresüberschüsse.<sup>1</sup>

Die liquiden Mittel der K.HH nehmen über ein Geschäftskonto am Cash Clearing der FHH teil und werden als Forderungen gegen die FHH in der Bilanz des Landesbetriebs ausgewiesen. Diese Forderungen stellen sofort verfügbare liquide Mittel dar, zu deren Verfügbarmachung die FHH verpflichtet ist, gegebenenfalls durch kreditäre Finanzierung. In 2018 betragen sie rund 8 Mio. Euro.

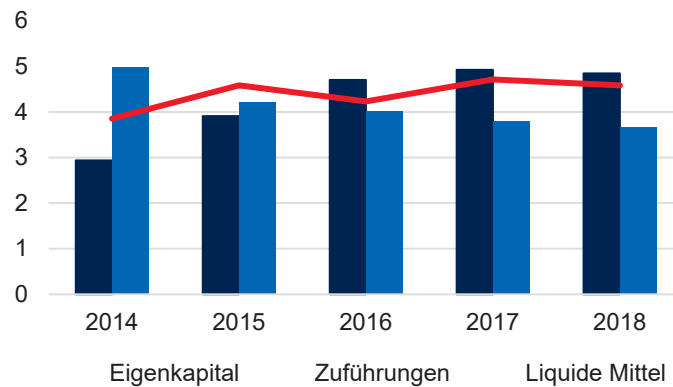
## Landesbetrieb Gebäudereinigung Hamburg

664. Der LGH wurde zum 1. Januar 2012 als Landesbetrieb gegründet, um nach dem Verkauf der städtischen Krankenhäuser an die Asklepios Kliniken das Rückkehrrecht der Reinigungskräfte der rechtlich selbstständigen Tochterunternehmen des ehemaligen Landesbetriebs Krankenhäuser zur FHH umzusetzen. Im Jahr 2013 sind zusätzlich die Eigenreinigungskräfte des Landesbetriebs Schulbau Hamburg vom LGH übernommen worden. Kernaufgabe des LGH ist die Unterhaltsreinigung von Verwaltungsgebäuden, Schulen, Sporthallen und Hochschulen der FHH.

<sup>1</sup> Die Kapitalrücklage wurde im Jahr 2018 aufgeteilt, um eine „zweckgebundene Rücklage“ für das Projekt „ERP 4.0“ in Höhe von 4,4 Mio. Euro zu bilden.

665. Der LGH ist auf eine Abwicklung des Personalbestands ausgelegt. Eine vollständige Einstellung des Geschäftsbetriebs nach Ausscheiden sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist für die 2030er-Jahre vorgesehen.
666. Die tatsächlichen Reinigungskosten des LGH übersteigen die Vergleichswerte anderer Reinigungsdienstleister aufgrund des erhöhten Vergütungsanspruchs des zurückgekehrten Personals. Die Zuführung aus dem Kernhaushalt soll diese Differenz kompensieren, sodass in den Einzelplänen der den LGH beauftragenden Behörden lediglich die Kosten veranschlagt werden müssen, die auch für einen externen Dienstleister entstehen würden.
667. Die wirtschaftliche Entwicklung des LGH stellt sich seit 2014 wie folgt dar:

**Entwicklung Zuführungen, Eigenkapital und liquide Mittel**  
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus den Wirtschaftsplänen des LGH

Seit 2016 verstetigt sich das Eigenkapital des LGH auf einem hohen Niveau, in 2018 belief es sich auf 4,8 Mio. Euro.

Die Zuführung wird seit 2014 jährlich absinkend geplant. Trotzdem ist es dem Landesbetrieb stetig gelungen, Jahresüberschüsse zu erwirtschaften. Erst in 2018 wurde erstmals ein geringes negatives Jahresergebnis (79 Tsd. Euro) ausgewiesen.

Das Eigenkapital und die liquiden Mittel des LGH, die dieser als Forderungen gegen die FHH ausweist, sind kontinuierlich so hoch, dass der Landesbetrieb rechnerisch auch ein Jahr ohne Zuführung auskommen könnte.

## Beanstandungen und Forderungen

668. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde bei der Planung und Steuerung der Zuführungen an die K.HH und den LGH maßgebliche Haushaltsgrundsätze nicht ausreichend beachtet hat:



- Der Wirtschaftsplan wird von beiden Landesbetrieben grundsätzlich nach den Ansätzen des Vorjahres fortgeschrieben. Signifikante Änderungen der Rahmenbedingungen fließen zwar in die Planung ein und werden begründet. Sowohl die Landesbetriebe als auch die Aufsicht führende Finanzbehörde haben jedoch in der Vergangenheit zum Jahresende erwirtschaftete Jahresüberschüsse nicht bei der darauffolgenden Wirtschaftsplanaufstellung berücksichtigt. Die Zuführungshöhe hat sich entsprechend ausschließlich am geplanten Verlust aus dem jeweils aktuellen Wirtschaftsplan orientiert.
 

*Mängel in Planung und unterjähriger Steuerung der Zuführungen*
  - Auch eine unterjährige Steuerung der Zuführungshöhe hat in der Vergangenheit grundsätzlich nicht stattgefunden. Im Geschäftsbetrieb auftretende, von der Planung abweichende Faktoren, führten nicht zu unterjährigen Anpassungen der Zuführungen. Erst in jüngerer Zeit haben sich von dieser Praxis Abweichungen ergeben, allerdings ohne dass diese zu einer sichtbaren Reduzierung der vorhandenen Rücklagen geführt haben.
  - Den Landesbetrieben war es möglich, in einem nicht notwendigen Umfang Rücklagen zu bilden. Bei der Planung der Zuführungen hätte die finanzielle Entwicklung der Landesbetriebe stärker berücksichtigt werden müssen.
 

*Rücklagen der Landesbetriebe nicht notwendig*
  - Die Finanzbehörde hat in ihrer Rolle als Fachaufsicht nicht steuernd eingegriffen und gemeinsam mit den Landesbetrieben frühzeitig eine Strategie entwickelt, um die bestehenden Rücklagen aufzulösen bzw. zumindest deutlich zu reduzieren.
  - Bei der Haushaltsplanaufstellung wurde nicht darauf hingewirkt, dass der Wirtschaftsplan der K.HH die zu erwartenden Erträge für Projektstätigkeit aus Zuschüssen des Einzelplans 9.2 enthält und damit vollständig veranschlagt wird.
 

*Wirtschaftsplan K.HH unvollständig*
669. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert,
- bei künftigen Haushaltsplanaufstellungen die mit freien liquiden Mitteln hinterlegten Rücklagen bei der Ermittlung der Zuführungshöhe zu berücksichtigen,
  - eine regelhafte unterjährige Zuführungssteuerung zu etablieren und nicht verbrauchte bzw. nicht benötigte Zuführungen künftig schon unterjährig einzubehalten,
  - eine Strategie zur Rückführung der angehäuften Rücklage zu entwerfen und umzusetzen, gegebenenfalls über eine zeitweise deutliche Reduzierungen der Zuführungen sowie
  - bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans der K.HH künftig darauf hinzuwirken, dass dieser die zu erwartenden Zuschüsse aus dem Einzelplan 9.2 berücksichtigt.
670. Der Rechnungshof hat die K.HH aufgefordert, die Zuschüsse aus dem Einzelplan 9.2 zukünftig in ihrer Wirtschaftsplanung abzubilden.

Er hat der K.HH die Einführung einer „Trennungsrechnung“ empfohlen, um eine klare Unterscheidung zwischen Kern- und Projektaufgaben in Planung, Bewirtschaftung und Abrechnung vornehmen zu können. Dadurch wird eine intransparente Quersubventionierung verhindert.

## **Stellungnahme der geprüften Stellen**

671. Die geprüften Stellen haben den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und Anpassungen in Planung und Steuerung zugesagt.

Die K.HH hat die Auffassung des Rechnungshofs einer über Jahre hinweg zu hohen Veranschlagung nicht geteilt. Die Wirtschaftsplanaufstellung sei stets regelkonform und gewissenhaft erfolgt. Eine kontinuierliche Erhöhung der Rücklagen sei zwar nicht zielführend, die Auflösung der bestehenden Rücklage werde allerdings kritisch gesehen. Es sollte Landesbetrieben möglich sein, über Rücklagen zu verfügen, die aus wirtschaftlich erfolgreichem Handeln resultieren.

## **Bewertung durch den Rechnungshof**

672. Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit vergleichbare Sachverhalte bei der Prüfung von Landesbetrieben vorgefunden.<sup>2</sup> Er hält an seiner Beurteilung fest. Nur die vollständige und bedarfsgerechte Veranschlagung sämtlicher Zuweisungen des Kernhaushalts unter Berücksichtigung der vorhandenen Rücklagen lassen eine rechtskonforme, am Grundsatz der Notwendigkeit ausgerichtete Veranschlagung und Bewirtschaftung zu.

Auch gutes Wirtschaften in der Verwaltung konstituiert keine Besitzansprüche. Mittel in Gestalt von Rücklagen beim Landesbetrieb zu belassen hieße, sie der Budgethoheit der Bürgerschaft zu entziehen.

---

<sup>2</sup> Jahresbericht 2020, „Finanzausstattung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung“, Tz. 246 ff.; Jahresbericht 2017, „Grundstücksgeschäfte der Freien und Hansestadt Hamburg“, Tz. 555 ff.

# Wirtschaft und juristische Personen öffentlichen Rechts

## Finanzierung Luftfahrtcluster

Behörde für Wirtschaft und Innovation

**Bei der Förderung des Luftfahrtclusters und des später hierfür gegründeten Vereins hat die Behörde keine messbaren Ziele formuliert und keine Erfolgskontrolle vorgenommen. Die Verwendungsnachweise hat sie erst mit mehrjähriger Verzögerung eingefordert und zudem verspätet geprüft.**

**Bei der Bemessung der Zuwendungen an den Verein hat die Behörde eine stärkere finanzielle Beteiligung der Vereinsmitglieder bislang nicht ausreichend geprüft.**

## Förderung des Luftfahrtclusters

673. Der Senat hat 2005 das Projekt „Luftfahrtcluster Hamburg/Norddeutschland“ etabliert<sup>1</sup>, um die Einzelaktivitäten von Unternehmen, Hochschulen, Forschungsinstituten, Behörden, Kammern und Verbänden zu koordinieren und die Zusammenarbeit zu vertiefen. Für die verschiedenen Aktivitäten im Rahmen des Projekts wurden von der Bürgerschaft für die Jahre 2005 bis 2010 insgesamt 23,5 Mio. Euro bewilligt.

Für den gesamten Zeitraum hat die Behörde keine messbaren Ziele für das Projekt und die mit ihm verbundenen konkreten Aktivitäten formuliert.

674. Bei Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist gemäß § 7 Absatz 4 LHO während und nach ihrer Durchführung deren Überprüfung auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Erfolgskontrolle) vorgeschrieben. Bei längerfristigen Maßnahmen soll diese zweijährlich begleitend erfolgen.

675. Aufgrund des erheblichen finanziellen Volumens hätten Erfolgskontrollen erfolgen müssen, was mangels formulierter Ziele weder begleitend noch nach Abschluss des Projekts möglich war.

*Keine Erfolgskontrolle des Projekts durchgeführt*

676. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde es unterlassen hat, die wesentlichen Zielsetzungen der Förderung zu operationalisieren und begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2925 vom 27. September 2005.

Er hat die Behörde aufgefordert, künftig die erforderlichen Erfolgskontrollen vorzusehen und durchzuführen.

## Zuwendungen an den Verein

677. Seit 2011 erfolgt die Förderung des Clustermanagements über institutionelle Zuwendungen an einen hierfür von Wirtschaftsunternehmen, Hochschulen, Verbänden und Forschungseinrichtungen der Luftfahrtbranche sowie der öffentlichen Hand gegründeten Verein mit zuletzt 1 Mio. Euro jährlich.

In den jährlichen Zuwendungsverfahren hat die Behörde keine Festlegungen zum angestrebten Ziel sowie zu Zeitpunkt und Methoden einer beabsichtigten Erfolgskontrolle getroffen. Seit 2019 enthalten die Zuwendungsbescheide 25 Indikatoren zur Erfolgskontrolle, deren Werte der Verein mit dem jährlichen Sachbericht übermitteln soll.

678. Mit Prüfung der Zuwendungsanträge sind gemäß der VV zu § 46 LHO Ziel, Zeitpunkt, Methoden und Indikatoren für vorzunehmende Erfolgskontrollen festzulegen. Entsprechend ist bei wiederkehrenden Zuwendungen ab 25.000 Euro jährlich im Rahmen dieser Kontrollen die Zielerreichung zu untersuchen.

*Fehlende Erfolgskontrolle auch bei den Zuwendungen*

679. Die Aufnahme von Indikatoren zur Erfolgskontrolle in die Zuwendungsbescheide ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Für 2019 und 2020 fehlt aber weiterhin die Festlegung des angestrebten Ziels. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist daher für diese Jahre nicht möglich.

680. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde keine bzw. unvollständige Festlegungen zu Erfolgskontrollen getroffen und dementsprechend keine Erfolgskontrollen durchgeführt hat. Er hat die Behörde aufgefordert, zukünftig die erforderlichen Festlegungen zu treffen und entsprechende Erfolgskontrollen durchzuführen.

681. Der Verein war nach den Zuwendungsbescheiden entsprechend den VV zu § 46 LHO verpflichtet, der Behörde jeweils bis zum 30. Juni des Folgejahres Verwendungsnachweise über die erhaltene Zuwendung einzureichen. Die Einreichung unterblieb jedoch.

Die Verwendungsnachweise wurden von der Behörde erstmals im Januar 2018 für die Jahre ab 2011 angefordert. Der Verein reichte die Verwendungsnachweise für die Jahre 2011 bis 2014 im zweiten Halbjahr 2018 und für die Jahre 2015 bis 2018 in 2019 ein.

Die übersandten Verwendungsnachweise wurden von der Behörde erst in 2020 geprüft.

682. Gemäß der VV zu § 46 LHO ist die Behörde verpflichtet, das Zuwendungsverfahren zu überwachen und die Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen.

683. Die Behörde hat
- das Zuwendungsverfahren nur unzureichend überwacht, insbesondere nicht auf das fristgerechte Einreichen der Verwendungsnachweise durch den Verein hingewirkt, sodass Nachweise erst mit mehrjähriger Verzögerung vorgelegt wurden, und
  - die übersandten Verwendungsnachweise verspätet geprüft.
684. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, das Zuwendungsverfahren zukünftig angemessen zu überwachen, auf ein rechtzeitiges Einreichen der Verwendungsnachweise hinzuwirken und diese unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen.

*Verwendungsnachweise verspätet abgefordert und geprüft*

## **Finanzierung des Vereins**

685. Die Finanzierung des Vereins ist wesentlich durch den öffentlichen Anteil von über 80 % geprägt. Die Satzung enthält umfassende Regelungen zu Beitragsbefreiungen. Diese führten dazu, dass im Jahr 2019 von 176 Vereinsmitgliedern lediglich 67 beitragspflichtig waren. Die Beitragseinnahmen betragen 55 Tsd. Euro.
686. Haushaltsmittel sind gemäß §§ 6 und 7 LHO wirtschaftlich und sparsam einzusetzen und auf das notwendige Maß zu begrenzen. Gemäß der VV zu § 46 LHO sollen sich Dritte angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen, wenn der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt.
687. Aus den vom Verein angebotenen Aktivitäten, insbesondere der Netzwerkförderung, ergeben sich für alle Vereinsmitglieder Vorteile. Durch eine Ausweitung der Beitragspflicht könnte die Zuwendungshöhe reduziert werden. Die Behörde sollte daher im Interesse einer Begrenzung der Zuwendung auf das notwendige Maß prüfen, ob die Mitglieder stärker ihrem Nutzen und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechend an der Finanzierung des Vereins beteiligt werden sollten.
688. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Potenziale zur Beitrags-erhebung des Vereins bisher nicht entsprechend geprüft worden sind. Er empfiehlt, eine Beitragspflicht für alle Vereinsmitglieder zu prüfen.

*Finanzielle Beteiligung der Mitglieder prüfen*

## **Stellungnahme der Verwaltung**

689. Die Behörde teilt alle Feststellungen und Bewertungen des Rechnungshofes und hat die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

## GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AÖR

GKL Gemeinsame Klassenlotterie  
der Länder AÖR / Finanzbehörde

**Der Verkauf von Lotterielosen in das Ausland bis 2017 war durch den Anstaltszweck nicht gedeckt. Diese Losverkäufe haben zu Steuernachzahlungen im Ausland in Millionenhöhe geführt.**

690. Im Jahr 2012 wurde durch einen Staatsvertrag die GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder als Anstalt öffentlichen Rechts errichtet (GKL-Staatsvertrag).<sup>1</sup> Sie ist Rechtsnachfolgerin der Nordwestdeutschen Klassenlotterie AÖR (NKL) und der Süddeutschen Klassenlotterie AÖR (SKL). Der Zweck dieser von allen Bundesländern gemeinsam getragenen Anstalt ist die Veranstaltung von Klassenlotterien zur Erfüllung des im Glückspielstaatsvertrag (GlüStV) formulierten Ziels. Dieses Ziel ist die Sicherstellung eines ausreichenden Glückspielangebots (§ 10 Absatz 1 und 3 GlüStV), um den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken (§ 1 Nr. 2 GlüStV).

Der Vertrieb der Lotterielose erfolgt über staatliche Lottereeinnahmer, die als selbstständige Handelsvertretungen für die GKL tätig sind und mit denen sie Vertriebsverträge geschlossen hat.

### Auslandsgeschäft

691. Ende 2015 unterrichtete die Glücksspielaufsicht der Niederlande die GKL über Ermittlungen gegen zwei Lottereeinnahmer, die letztlich eingestellt wurden. Sie hatte diesen vorgeworfen, gegen niederländisches Glücksspielrecht verstoßen zu haben, weil sie ohne Erlaubnis Glücksspielprodukte der GKL verkauft haben sollen.
692. Ein Auslandsgeschäft ist der Anstalt durch den GKL-Staatsvertrag zwar nicht ausdrücklich verboten. Nach dem Zweck der Anstalt, der sich auf die Bevölkerung und das Bundesgebiet bezieht, wollte der Gesetzgeber die Aktivität der Anstalt jedoch grundsätzlich auf das Inland begrenzen.

Dem steht auch nicht entgegen, dass § 2 Absatz 2 des GKL-Staatsvertrags die Möglichkeit eröffnet, sich an anderen Unternehmen zu beteiligen oder mit solchen zu kooperieren und die Begründung zum Staatsvertrag als Beispiel eine „grenzüber-

---

<sup>1</sup> Drucksache 20/2950 „Fusion der Klassenlotterien NKL und SKL durch Abschluss eines Staatsvertrages über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV)“ vom 31. Januar 2012.

schreitende Zusammenarbeit mit ausländischen Veranstaltern“<sup>2</sup> nennt. Dies soll lediglich Kooperationen bei der Veranstaltung von Lotterien mit anderen staatlichen Monopolanbietern ermöglichen.

Losgelöst vom Anstaltszweck nach dem GKL-Staatsvertrag ermöglichten die Vertriebsverträge, die im Wege der Gesamtrechtsnachfolge von NKL und SKL auf die GKL übergegangen waren, sowie die Betriebsvorschriften und Geschäftsanweisungen der GKL den Lottereeinnehmern einen Verkauf von Glücksspielprodukten auch an Kunden im Ausland.

*Auslandsgeschäft war den Lottereeinnehmern nicht verboten worden*

693. Der GKL waren die Auslandsumsätze der Lottereeinnnehmer zwar grundsätzlich bekannt, aber es lagen keine näheren Informationen über Art und Umfang des Auslandsgeschäfts vor.

Die Ermittlungen der niederländischen Glücksspielaufsicht nahm die GKL zum Anlass, das Auslandsgeschäft auf mögliche glücksspiel- und abgabenrechtliche Verpflichtungen zu prüfen. Dazu forderte sie die Lottereeinnnehmer auf, alle Losumsätze mit Spielteilnehmenden im Ausland für den Zeitraum 2013 bis 2016 mitzuteilen.

Nach der rechtlichen Überprüfung der größten länderbezogenen Auslandsumsätze – bei einem Teil der Umsätze wurde diese Ermittlung aus Aufwandsgründen von der Anstalt unterlassen – waren die Umsätze der GKL in Österreich und Großbritannien steuerpflichtig. Die GKL erklärte die in diesen Ländern erzielten Umsätze für die maßgeblichen Zeiträume bei den dortigen Behörden nach. Die Verfahren sind noch nicht abgeschlossen. Bisher hat die GKL auf die nacherklärten Umsätze in den beiden Ländern rund 10,4 Mio. Euro Steuern gezahlt.

*10,4 Mio. Euro Steuernachzahlung*

Zwar hat die GKL ein zukünftiges Auslandsgeschäft der Lottereeinnnehmer unter enge Voraussetzungen gestellt und erklärt, dass alle Lottereeinnnehmer den Vertrieb von Losen in das Ausland 2017 eingestellt hätten, sodass seitdem kein Auslandsgeschäft mehr existiere. Gleichwohl bleibt damit ein solches Auslandsgeschäft grundsätzlich möglich.

694. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die GKL Lotterielose in das Ausland verkauft hat, obwohl diese Umsätze nicht dem Zweck der Anstalt dienten.

Er hat die GKL aufgefordert sicherzustellen, dass Auslandsgeschäfte zukünftig nicht zugelassen werden.

## **Vergabe von Rechts- und Beratungsleistungen**

695. Die glücksspiel- und abgabenrechtliche Überprüfung hat die GKL an eine Anwaltskanzlei vergeben, mit der seit 2015 eine zeitlich unbefristete Rahmenvereinbarung über Rechtsberatungsleistungen besteht. Über die Rahmenvereinbarung waren bis 2018 bereits mehr als 900 Tsd. Euro abgerechnet worden.

*Rechtsberatungskosten von mehr als 900 Tsd. Euro aus Rahmenvereinbarung*

<sup>2</sup> Ebenda, S. 9, Abschnitt B. 2.



Seit 2016 dürfen solche Rahmenvereinbarungen nur noch bis zu einem Schwellenwert in Höhe von 750 Tsd. Euro (ohne Umsatzsteuer) und mit einer Höchstlaufzeit von vier Jahren abgeschlossen werden (§ 21 Absatz 6 Vergabeverordnung).

Insofern sind die 2015 geltenden Vergabevorschriften zwar nicht verletzt worden. Gleichwohl hat der Rechnungshof die GKL auf die neue Rechtslage hingewiesen und empfohlen, Beratungsleistungen grundsätzlich unter Berücksichtigung der aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen im Wettbewerb zu vergeben.

696. *Weiterer Rechts-  
beratungsbedarf  
bei zweiter  
Kanzlei*

Aufgrund der als schwierig eingeschätzten Auslandssachverhalte hatte die GKL eine weitere Anwaltskanzlei nach Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens beauftragt.

Die vergaberechtliche Auswahlentscheidung war anhand der Dokumentation nicht zweifelsfrei nachzuvollziehen. So fehlte ein eindeutiger Bewertungsmaßstab für die Bewertung der einzelnen Angebote.

697. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die GKL die Vergabe der Mandats- und Vergütungsvereinbarung nicht hinreichend transparent dokumentiert hat.

Er hat die GKL aufgefordert, die vergaberechtlichen Bestimmungen zukünftig zu beachten.

## Rechtsaufsicht

698. Nach dem GKL-StV unterliegt die GKL der Rechtsaufsicht. Sie wird im Benehmen mit den anderen Vertragsländern von der Finanzbehörde ausgeübt. Festlegungen zu Informations- oder Vorlagepflichten bestehen nicht.
699. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, diese festzulegen.

## Stellungnahme der Verwaltung und der GKL

700. Verwaltung und GKL haben die dargestellten Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die GKL hat auf die Einstellung des Auslandsgeschäfts 2017 verwiesen; sie will gleichwohl prüfen, ob hinsichtlich der Untersagung des Auslandsgeschäfts weitere Maßnahmen möglich bzw. notwendig sind. Eine Neuausschreibung der Rahmenvereinbarung zur Rechtsberatung will sie prüfen und die Hinweise des Rechnungshofs zur Dokumentation im Vergabeverfahren beachten.

Bezüglich der Auslandsumsätze hat die GKL ergänzend darauf hingewiesen, dass für diese jedenfalls die deutsche Lotteriesteuer stets abgeführt worden sei.



## **Aufsicht über berufsständische Kammern (II) Aufsicht über Versorgungswerke**

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz /  
Sozialbehörde / Behörde für  
Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für  
Wirtschaft und Innovation / Finanzbehörde

**Die Aufsichtsbehörden können nur teilweise beurteilen, ob hamburgische Versorgungswerke ihr Sicherungsvermögen rechtskonform anlegen. Sie haben fehlerhafte Entscheidungen einzelner Versorgungswerke über Leistungsanpassungen unbeanstandet gelassen.**

**Die Aufsicht über einige exterritoriale Versorgungswerke, denen Mitglieder hamburgischer berufsständischer Kammern angeschlossen sind, steht nicht im Einklang mit den zugrunde liegenden Staatsverträgen.**

701. Die Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder einer berufsständischen Kammer (berufsständische Versorgung) wird in der Regel durch ein kammerbezogenes, berufsständisches Versorgungswerk gewährleistet. Versorgungswerke erfassen einen durch doppelte Pflichtmitgliedschaft gekennzeichneten Personenkreis: Personen, die kraft Gesetzes wegen ihrer Berufszugehörigkeit Pflichtmitglieder der berufsständischen Kammer sind, sind grundsätzlich zugleich Pflichtmitglieder des kammerbezogenen Versorgungswerks.

702. In Hamburg haben das Zahnärztliche Versorgungswerk, das Ärztliche Versorgungswerk, das Notarversorgungswerk Hamburg (Notarversorgungswerk) und das Versorgungswerk der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Freien und Hansestadt Hamburg (Rechtsanwälteversorgungswerk) ihren Sitz. Sie nehmen die berufsständische Versorgung der Mitglieder der Ärztekammer Hamburg, der Zahnärztekammer Hamburg, der Hamburgischen Notarkammer und der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer wahr.

Die berufsständische Versorgung der Mitglieder weiterer hamburgischer Kammern erfolgt durch Versorgungswerke mit Sitz in anderen Bundesländern (exterritoriale Versorgungswerke), deren Mitglieder die hamburgischen Kammermitglieder kraft Staatsvertrags oder Kammerrechts sind.

703. Die Aufsicht über das Ärztliche und das Zahnärztliche Versorgungswerk führt die Sozialbehörde auf der Grundlage des Hamburgischen Kammergesetzes für die Heilberufe (HmbKGGH).

Die Aufsicht über das Notarversorgungswerk und über das Rechtsanwölteversorgungswerk liegt bei der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) auf der Grundlage des Gesetzes über das Notarversorgungswerk Hamburg (NotVersorgWG) und des Gesetzes über das Versorgungswerk der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Freien und Hansestadt Hamburg.<sup>1</sup> Die Behörden haben die Aufsicht grundsätzlich nur als Rechts- und nicht als Fachaufsicht wahrzunehmen.

Die exterritorialen Versorgungswerke unterliegen der Aufsicht durch die zuständigen Behörden des Sitzlandes. Durch Staatsvertrag zwischen dem Sitzland und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) ist bestimmt, dass die zuständigen Sitzlandbehörden die Aufsicht im Benehmen mit der zuständigen Behörde der FHH ausüben, soweit die Belange der Hamburger Mitglieder oder Versorgungsberechtigten berührt sein können.

704. Die Versorgungswerke mit Sitz in Hamburg waren 2018 für die berufsständische Versorgung von insgesamt rund 28.600 Mitgliedern zuständig. Exterritoriale Versorgungswerke betreuten insgesamt rund 11.800 weitere hamburgische Mitglieder.

## Aufsicht über Hamburgische Versorgungswerke

### Aufsicht über die Kapitalanlage

705. Die Versorgungswerke sind satzungsrechtlich verpflichtet, ihr Sicherungsvermögen<sup>2</sup> nach Maßgabe bestimmter Anlagegrundsätze anzulegen. Für die Anlage des Sicherungsvermögens des Ärztlichen und des Zahnärztlichen Versorgungswerks sowie des Rechtsanwölteversorgungswerks bestehen auch landesgesetzliche Vorgaben. Sie verweisen auf Vorschriften des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und die auf seiner Grundlage erlassene Anlageverordnung (AnIV), die Anlagegrundsätze u. a. zur Mischung und Streuung von Anlageformen sowie zur zulässigen Risikokapitalquote enthält. Für das Notarversorgungswerk gibt es keine landesgesetzlichen Vorgaben für die Kapitalanlage.
706. Die Berichte der Abschlussprüfer für das Zahnärztliche Versorgungswerk und für das Rechtsanwölteversorgungswerk enthielten zwar jeweils Aussagen zur Kapitalanlage. Diese waren aber so allgemein gehalten, dass die BGV und die Justizbehörde im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht nicht beurteilen konnten, ob die Versorgungswerke die Vorgaben für die Kapitalanlage eingehalten haben. Die Abschlussprüferberichte für das Notarversorgungswerk trafen

*Einhaltung von Vorgaben zur Kapitalanlage nicht beurteilbar*

<sup>1</sup> Im Prüfungszeitraum waren die damalige Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) und die Justizbehörde zuständige Aufsichtsbehörden.

<sup>2</sup> Dieses Vermögen sichert die vorrangige Befriedigung der Forderungen der Versicherten, Begünstigten oder geschädigten Dritten gegen das Versicherungsunternehmen im Falle seiner Insolvenz (vgl. § 315 des Versicherungsaufsichtsgesetzes).

keine diesbezüglichen Aussagen. Ein Abschlussprüferbericht für das Rechtsanwälteversorgungswerk enthielt einen Hinweis auf einen Rechtsverstoß.

Beide Aufsichtsbehörden haben nicht darauf hingewirkt, dass ihnen die genannten Versorgungswerke überhaupt oder ergänzende Informationen über ihre Praxis der Kapitalanlage zur Verfügung stellen. Die Justizbehörde hat auf den Hinweis der Abschlussprüfer zum Rechtsanwälteversorgungswerk nicht reagiert.

707. Der Rechnungshof hat die unzureichend ausgeübte Rechtsaufsicht beanstandet.

Er hat beide Behörden aufgefordert, auf ihre angemessene Unterrichtung durch die Versorgungswerke hinzuwirken, sodass sie die Einhaltung der Vorgaben zur Kapitalanlage beurteilen können.

Die BJV hat er aufgefordert, dem aufgezeigten Rechtsverstoß nachzugehen. Er hat ihr ferner empfohlen zu prüfen, ob mit Blick auf die anderen Versorgungswerke ein gesetzlicher Regelungsbedarf für die Kapitalanlage des Notarversorgungswerks besteht, und gegebenenfalls ein Gesetzgebungsverfahren zur Ergänzung des NotVersorgWG vorzubereiten.

708. Die Behörden haben die Beanstandung des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen zu entsprechen. Die BJV hat zugesagt, der Empfehlung nachzukommen.

709. Seit ihrer Novellierung im Jahr 2015 enthalten § 215 VAG und die AnIV, auf die die ebenfalls novellierten landesrechtlichen Bestimmungen für die Anlage des Sicherungsvermögens verweisen, nur noch ein Regelwerk für die Kapitalanlage kleinerer Versicherungsunternehmen und sehen für diese Erleichterungen von den Kapitalanlagestandards<sup>3</sup> vor. Klein sind nach der einschlägigen EU-Richtlinie<sup>4</sup>, auf die insoweit verwiesen wird, Versicherungsunternehmen, deren jährliche Bruttobeitragseinnahmen 5 Mio. Euro und deren versicherungstechnische Rückstellungen 25 Mio. Euro nicht überschreiten. Bei keinem der hamburgischen Versorgungswerke handelt es um ein kleines Versicherungsunternehmen.<sup>5</sup> Die von der BJV und der Sozialbehörde jeweils initiierte landesgesetzliche Bezugnahme auf die genannten novellierten Vorschriften als Maßstab für die Kapitalanlage ist daher sachlich nicht nachvollziehbar. Die Sozialbehörde hat ihr Vorgehen damit gerechtfertigt, dass Versorgungswerke den Pensionskassen vergleichbar seien,

*Bei Regelungen für Kapitalanlage Unternehmensgröße nicht berücksichtigt*

<sup>3</sup> Zu den Kapitalanlagestandards gehören zum Beispiel die Verwaltung als Sondervermögen und seine Aufbewahrung in einem Mitglied- oder Vertragsstaat nach § 7 Nr. 22 VAG (§ 125 Absatz 4 VAG), die Führung eines Vermögensverzeichnisses (§ 126 VAG) sowie Entnahmeverbote (§ 130 VAG).

<sup>4</sup> Richtlinie 2009/138/EG.

<sup>5</sup> Die von den Versorgungswerken bilanzierten gesamten versicherungstechnischen Rückstellungen und die jährlich gebuchten Bruttobeitragseinnahmen überschreiten die genannten Normbeträge jeweils um ein Vielfaches und bewegen sich bei den Rückstellungen bei drei Versorgungswerken mindestens im dreistelligen Millionenbereich.

auf die die Erleichterungen für kleine Versicherungsunternehmen unabhängig von deren Größe Anwendung fänden.

Der Rechnungshof teilt diese Ansicht nicht. Pensionskassen gehören als Teil der Betrieblichen Altersvorsorge zur zweiten – freiwilligen – Säule der Altersversorgung in Deutschland, während berufsständische Versorgungswerke als Äquivalent zur gesetzlichen Rentenversicherung Teil der ersten Säule sind und damit die Altersversorgung grundlegend und im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft sicherstellen. Insofern besteht hier ein erhöhter Schutzbedarf.

710. Der Rechnungshof hat beide Behörden aufgefordert, eine Gesetzesinitiative zu prüfen mit dem Ziel, die landesgesetzlichen Vorgaben für die Kapitalanlage entsprechend der Größe der Versorgungswerke anzupassen.
711. Die Behörden haben dies zugesagt.

## Aufsicht über die Mittelverwendung

712. Das Satzungsrecht der Versorgungswerke über die Mittelverwendung ist auf die Gewährung und Verbesserung von Versorgungsleistungen gerichtet, soweit Mittel nicht für andere Zwecke – etwa für notwendige Verwaltungskosten oder zur Deckung von Fehlbeiträgen – erforderlich sind. Demzufolge besteht ein grundsätzliches Gebot zur Ausschüttung vorhandener Mittel an die Leistungsberechtigten. Ausschüttungsentscheidungen haben die Versorgungswerke nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.
713. Das Zahnärztliche Versorgungswerk, das Rechtsanwälterversorgungswerk und das Notarversorgungswerk haben Vermögenspositionen (u. a. Rücklagen) geschaffen, die nicht ihren satzungrechtlichen Bestimmungen für eine zulässige Mittelverwendung entsprachen. Rechnerisch vermindern diese Vermögenspositionen den jeweiligen Rohüberschuss<sup>6</sup>. Dadurch stehen weniger Mittel zur Verfügung, die zur Verbesserung der Versorgungsleistungen an die Leistungsberechtigten ausgeschüttet werden können. Die Versorgungswerke haben teilweise wiederholt Ausschüttungsentscheidungen getroffen, für die sie von einem verminderten Rohüberschuss infolge einer satzungrechtlich unzulässig gebildeten Vermögensposition ausgegangen sind. Diese Entscheidungen waren ermessensfehlerhaft.
714. Die Aufsichtsbehörden BGV und Justizbehörde sahen diese Vorgänge nicht als aufsichtsrelevant an und gingen deshalb nicht gegen die Entscheidungen vor.

*Gegen fehlerhafte Entscheidungen nicht eingeschritten*

<sup>6</sup> Der Rohüberschuss bezeichnet den Überschuss der versicherungsmathematischen Bilanz; er ist nach Maßgabe des Satzungsrechts auf bestimmte Rückstellungen und Rücklagen der Handelsbilanz aufzuteilen.

715. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und beide Behörden aufgefordert, auf eine satzungsgemäße Mittelverwendung durch die Versorgungswerke hinzuwirken.
716. Die Behörden haben dies zugesagt.

## Aufsicht über extraterritoriale Versorgungswerke

### Reichweite der staatsvertraglichen Aufsicht

717. Sechs extraterritoriale Versorgungswerke mit Sitz in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unterliegen der Aufsicht, die die zuständige Sitzlandbehörde auf staatsvertraglicher Grundlage im Benehmen mit der zuständigen hamburgischen Aufsichtsbehörde wahrnimmt. Alle drei Sitzländer führen die Aufsicht über diese Versorgungswerke nach Maßgabe ihres Landesrechts als Rechts- und als Versicherungsaufsicht.<sup>7</sup>

Durch den Wortlaut in drei Staatsverträgen ist die Aufsicht im Benehmen über extraterritoriale Versorgungswerke ausdrücklich auf die Rechtsaufsicht der Sitzlandbehörde beschränkt.<sup>8</sup> Nach dem Wortlaut von drei anderen Staatsverträgen u. a. zur Steuerberaterversorgung Niedersachsen und zum Wirtschaftsprüferversorgungswerk in Nordrhein-Westfalen erstreckt sich die Aufsicht im Benehmen auf die „staatliche Aufsicht“.

718. Die Finanzbehörde und die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI), die die „staatliche Aufsicht“ im Benehmen über die Steuerberaterversorgung und das Wirtschaftsprüferversorgungswerk wahrnehmen, sind von den jeweils zuständigen Sitzlandbehörden bislang nur mit Angelegenheiten befasst worden, die die Rechtsaufsicht über diese Versorgungswerke betreffen. Beide Behörden halten diese Praxis für staatsvertragskonform, weil nach ihrer Auffassung auch die „staatliche Aufsicht“ ausschließlich die von der jeweiligen Sitzlandbehörde ausgeübte Rechtsaufsicht umfasse. In den Staatsverträgen finde sich jeweils nur eine Regelung mit wörtlichem Bezug zur Versicherungsaufsicht, die nicht die Aufsicht im Benehmen betreffe. Im Umkehrschluss erfasse der Begriff der „staatlichen Aufsicht“ diese gerade nicht, sondern beschränke sich auf die Rechtsaufsicht. Nach Ansicht der Finanzbehörde habe sich die FHH mit dem Abschluss des Staatsvertrages nicht dem niedersächsischen Landesrecht unterworfen.
719. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die von den Behörden genannte Regelung betrifft den Sonderfall der Kündigung des Staatsvertrages und der nachfolgenden Vermögensauseinandersetzung und enthält nur dafür einen Bezug zur Versiche-

*„Staatliche Aufsicht“ nur als Rechtsaufsicht verstanden und ausgeübt*

<sup>7</sup> Versicherungsaufsicht ist eine auf den Betrieb eines Versicherungsunternehmens bezogene Fachaufsicht. Ihr Hauptziel ist der Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen (§ 294 Absatz 1 VAG).

<sup>8</sup> Staatsverträge über die Patentanwalts-, Apotheker- und Tierärzteversorgung.

zungsaufsicht. Für den Regelfall der Aufsichtsausübung knüpft der Begriff der „staatlichen Aufsicht“ dagegen an die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen der jeweiligen Sitzländer zur Aufsicht über Versorgungswerke an. Nach dem Recht Niedersachsens übt dessen zuständige Behörde die Aufsicht aus, ohne dass diese auf die Rechtsaufsicht beschränkt ist. Mangels landesgesetzlicher Differenzierung umfasst die Aufsicht im Benehmen deshalb die gesamte Aufsicht und schließt die Versicherungsaufsicht ein. Nach dem Recht Nordrhein-Westfalens übt dessen zuständige Behörde die Aufsicht als Rechtsaufsicht und als Versicherungsaufsicht aus. Wäre eine Beschränkung der Aufsicht im Benehmen nur auf die Rechtsaufsicht intendiert gewesen, hätte der Staatsvertrag – wie u. a. die Staatsverträge, die die FHH mit dem Freistaat Bayern und dem Land Niedersachsen über andere Versorgungswerke geschlossen hat (Tz. 717) – entsprechend gefasst werden müssen.

Im Ergebnis folgt daraus, dass die Finanzbehörde und die BWI als staatsvertraglich zuständige Aufsichtsbehörden neben der Rechtsaufsicht auch eine versicherungsaufsichtsrechtliche Grundkompetenz sicherstellen müssen.

720. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde und die BWI bislang nicht gegenüber der jeweils zuständigen Sitzlandbehörde darauf hingewirkt haben, dass diese die Aufsicht im Benehmen auch auf die Versicherungsaufsicht erstreckt.

Er hat beide Behörden aufgefordert, entweder auf eine staatsvertragskonforme Praxis oder auf eine entsprechende Änderung der Staatsverträge hinzuwirken, die die bisherige Praxis legitimiert.

## Mitwirkung an der Aufsicht

- Aufsicht ohne hamburgische Beteiligung*
721. Aufgrund ihres jeweiligen Satzungsrechts sind die Mitglieder der Hamburgischen Architektenkammer dem Versorgungswerk der Architektenkammer Baden-Württemberg und die Mitglieder der Hamburgischen Ingenieurkammer-Bau dem Versorgungswerk der Ingenieurkammer Niedersachsen angeschlossen. Die Aufsicht über diese Versorgungswerke führt ausschließlich die jeweilige Sitzlandbehörde. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), die die Kammeraufsicht wahrnimmt, ist in die Aufsicht der Sitzlandbehörden nicht einbezogen, weil entsprechende staatsvertragliche Vereinbarungen mit den Sitzländern nicht existieren.
- Haftungsrisiken nicht erkenn- und beurteilbar*
722. Nach § 15 Absatz 5 des Hamburgischen Architektengesetzes haftet die Hamburgische Architektenkammer unbeschränkt für Ansprüche aus ihrem Versorgungsstatut, durch das der Anschluss der Kammermitglieder an das Versorgungswerk der Architektenkammer Baden-Württemberg erfolgte. Die BSW kann Haftungsrisiken mit dem Instrumentarium der Kammeraufsicht weder erkennen noch angemessen beurteilen. Bei der Hamburgischen Ingenieurkammer kann sie trotz Betroffenheit hamburgischer Versorgungsempfänger mangels staatsvertraglicher Regelung ebenfalls nicht auf die Aufsichtsausübung einwirken.



723. Der Rechnungshof hat der BSW empfohlen, wegen des Haftungsrisikos Abhilfe zu schaffen und zu prüfen, ob ein Abschluss von Staatsverträgen mit den Sitzländern Baden-Württemberg und Niedersachsen in Betracht kommt, durch den sie in die Aufsicht der Sitzlandbehörden über die Versorgungswerke einbezogen wird.
724. Die BSW ist der Auffassung, der Anwendungsbereich des Haftungstatbestands sei auf den Fall beschränkt, dass die Architektenkammer ein eigenes Versorgungswerk mit Sitz in Hamburg errichte. Gleichwohl hat sie zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen. Sie erwägt, auf die Änderung von § 15 Absatz 5 des Hamburgischen Architektengesetzes hinzuwirken.

## Übergreifende Empfehlungen des Rechnungshofs

725. Über das Ärztliche und das Zahnärztliche Versorgungswerk führt die Sozialbehörde auch eine auf die Kapitalanlage bezogene eingeschränkte Versicherungsaufsicht, im Übrigen – wie die BJV über das Notar- und das Rechtsanwälterversorgungswerk – nur die Rechtsaufsicht. Für die gesetzlichen Aufsichtsrechte beider Behörden gibt es trotz gleicher Aufgaben der Versorgungswerke keinen einheitlichen landesgesetzlichen Standard.

Auch soweit exterritoriale Versorgungswerke im Benehmen mit der zuständigen hamburgischen Behörde beaufsichtigt werden, umfasst diese Aufsicht teilweise nur die Rechtsaufsicht, teilweise auch die Versicherungsaufsicht.

726. Der Rechnungshof hat den Behörden empfohlen zu prüfen, ob und inwieweit die unterschiedliche Ausgestaltung der gesetzlichen und staatsvertraglichen Aufsicht über Versorgungswerke sachlich gerechtfertigt ist. Er hat sie mit Blick auf eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenwahrnehmung gebeten, sich gegebenenfalls auf gemeinsame Standards zu verständigen und für deren Umsetzung auf entsprechende Gesetzesänderungen sowie auf Änderungen der Staatsverträge hinzuwirken.

*Unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung der Aufsicht überprüfen*

727. Der Rechnungshof hat den Aufsichtsbehörden auch empfohlen zu prüfen, ob und inwieweit die Organisation der Aufsicht über Versorgungswerke geändert werden sollte. In der FHH ist diese bislang an die Kammeraufsicht geknüpft. Alternativ könnte die Aufsicht über Versorgungswerke zur Bündelung der Fachkompetenz hamburgweit konzentriert werden.
728. Die Sozialbehörde, die BJV und die BSW – falls ein Staatsvertrag geschlossen werden soll (Tz. 723) – haben zugesagt, den Empfehlungen nachzukommen. Die BWI und die Finanzbehörde sehen für sich keinen Handlungsbedarf.

# Sicherheit und Personal

## Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in der BIS

Behörde für Inneres und Sport

**In einigen Fällen bilden Kennzahlen-Istwerte, die aus elektronischen Datenbanken ermittelt werden, nur Näherungswerte ab. Der Senat weist nicht darauf hin, dass die zählbaren Werte nicht exakt angegeben sind.**

**Einigen Kennzahlen fehlt es an Steuerungsrelevanz. Definitionen der Kennzahlen im Kennzahlenbuch sind teilweise irreführend, widersprüchlich oder unvollständig. Gleichartigen Kennzahlen liegen unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde.**

729. Seit dem Haushaltsjahr 2015 sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen durch die Bürgerschaft, Kosten zu verursachen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt.
730. Der Rechnungshof hat 45 Kennzahlen und deren 90 Istwerte in den Berichtszeiträumen 2018 und erstes Halbjahr 2019 auf ihre Ordnungsmäßigkeit geprüft. Besonderes Augenmerk hat der Rechnungshof bei dieser Prüfung auf die Kriterien Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte, Art und Weise der Berechnung bzw. Erhebung der Werte, Bezeichnung bzw. Definition der Kennzahlen im Kennzahlenbuch<sup>1</sup>, Dokumentation und Anleitung zur Ermittlung der Werte sowie Qualitätssicherung gelegt.

### Gesamtbild

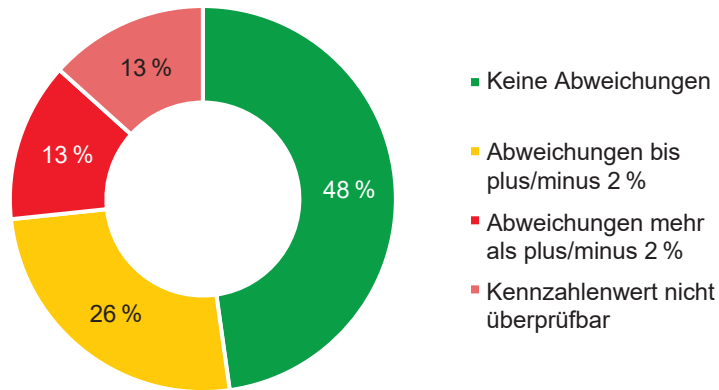
731. Insgesamt ergaben sich bei 43 der vom Rechnungshof geprüften 90 Istwerte (48 %) keine Abweichungen zwischen den im Haushaltsberichtswesen ausgewiesenen und den vom Rechnungshof ermittelten Werten. Bei 23 Kennzahlen (26 %) ergaben sich Abweichungen, die weniger als 2 % ausmachten. Bei zwölf geprüften Kennzahlen-Istwerten (13 %) waren die Abweichungen größer als 2 %. Zwölf Istwerte (13 %) waren für den Rechnungshof nicht

<sup>1</sup> Kennzahlenbuch zum Haushaltplan 2019/2020, Einzelplan 8.1 – Behörde für Inneres und Sport – (Kennzahlenbuch 2019 – <https://www.hamburg.de/contentblob/11504738/fcc5c5042f7117cf2475866ca7156a67/data/kennzahlenbuch-epl-8-1.pdf> – Abruf am 15. Juni 2020)



überprüfbar. Die Prüfung hatte bei elf Kennzahlen Nachschaucharakter zur Prüfung „Kennzahlen – Behörde für Inneres und Sport“ aus dem Jahr 2016<sup>2</sup>. Auch bei einigen der geprüften Kennzahlen mit Nachschaucharakter zeigten sich im Rahmen dieser Prüfung Mängel.

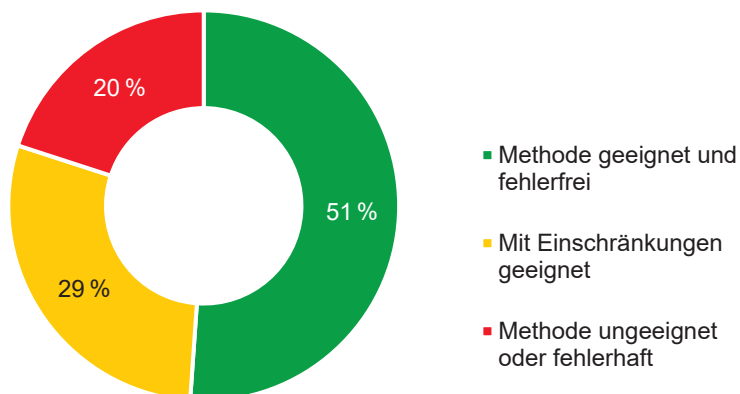
#### Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte



Quelle: Ergebnis der örtlichen Erhebungen, Grafik: Rechnungshof

Bei 46 von 90 Kennzahlen-Istwerten (51 %) waren die Ermittlungsmethoden zur Berechnung und Erhebung fehlerfrei, bei 26 Kennzahlen (29 %) waren die Ermittlungsmethoden nur mit Einschränkungen geeignet. Bei 18 (20 %) waren die Methoden zur Erhebung und Berechnung ungeeignet oder fehlerhaft.

#### Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Erhebung der Kennzahlen-Istwerte

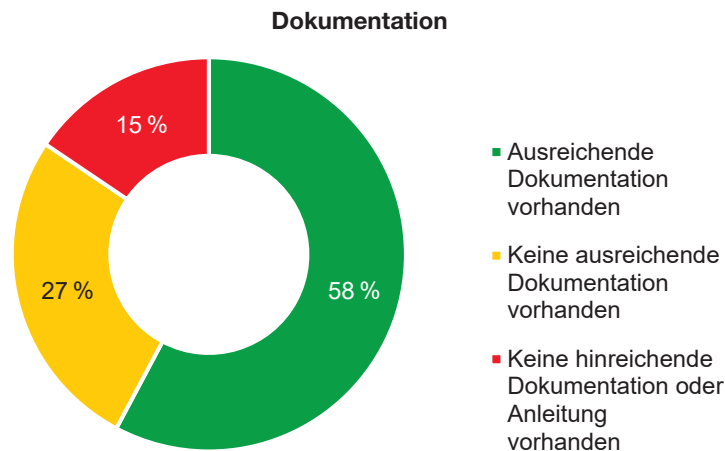


Quelle: Ergebnis der örtlichen Erhebungen, Grafik: Rechnungshof

Bei 26 von 45 Kennzahlen (58 %) war eine ausreichend revisions-sichere Dokumentation vorhanden, keine ausreichend revisions-sichere Dokumentation gab es bei zwölf Kennzahlen (27 %). Bei

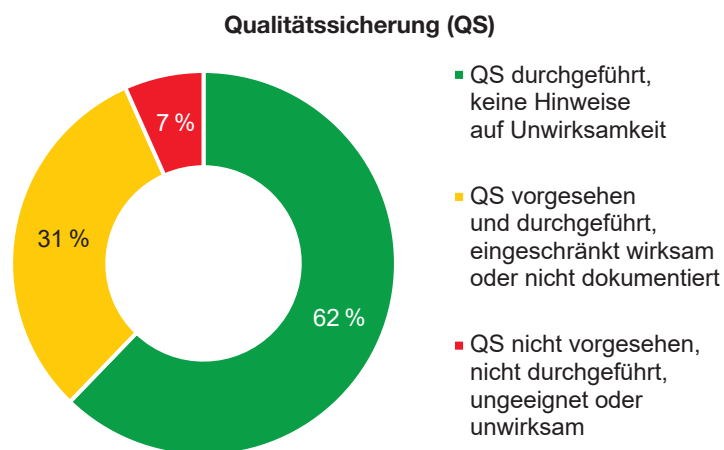
<sup>2</sup> Jahresbericht 2017, „Kennzahlen - Behörde für Inneres und Sport“, Tz. 614 ff.

sieben Kennzahlen (15 %) lag keine hinreichende Dokumentation oder Anleitung vor.



Quelle: Ergebnis der örtlichen Erhebungen, Grafik: Rechnungshof

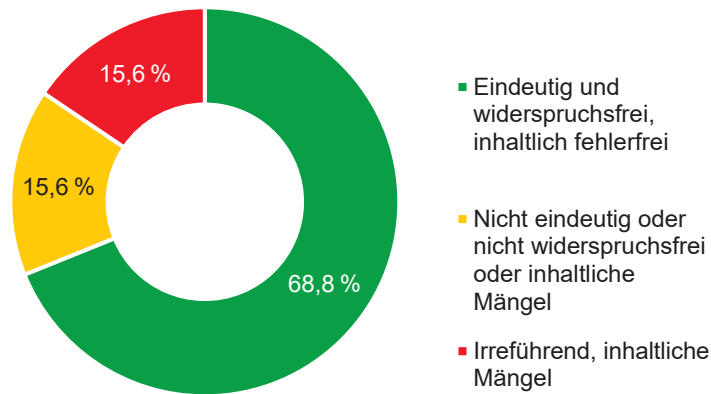
Bei 28 von 45 Kennzahlen (62 %) wurde eine wirksame Qualitätssicherung durchgeführt. Bei 14 Kennzahlen (31 %) war eine Qualitätssicherung vorgesehen und wurde auch durchgeführt, diese war jedoch nur eingeschränkt wirksam oder wurde nicht dokumentiert. Bei drei Kennzahlen (7 %) war die Qualitätssicherung ungeeignet oder unwirksam.



Quelle: Ergebnis der örtlichen Erhebungen, Grafik: Rechnungshof

Bei 31 von 45 Kennzahlen (68,8 %) waren Bezeichnung und Definition eindeutig und widerspruchsfrei sowie inhaltlich fehlerfrei, bei sieben Kennzahlen (15,6 %) waren Bezeichnung und Definition nicht eindeutig oder nicht widerspruchsfrei oder hatten inhaltliche Mängel und bei sieben Kennzahlen (15,6 %) erweckten Bezeichnung oder Definition einen Anschein, der nicht vom Inhalt gedeckt war, und hatten teilweise zusätzlich inhaltliche Mängel.

## Definition / Bezeichnung



Quelle: Ergebnis der örtlichen Erhebungen, Grafik: Rechnungshof

## Retrograd veränderliche Datenbestände

732. Bei einigen Kennzahlen gewann die Behörde für Inneres und Sport (BIS) Istwerte aus elektronischen Datenbanken, deren Datenbestand sich noch ändern kann, nachdem Werte für einen abgeschlossenen Zeitraum zur Ermittlung von Kennzahlen-Istwerten abgefragt wurden (retrograde Veränderlichkeit der gespeicherten Datenbestände). In den überwiegenden Fällen sind diese nachträglichen Änderungen aus dem technischen Aufbau der Systeme erklärbar und das Resultat bekannter Prozesse. Bei einigen Kennzahlen verbessert sich die Datenqualität mit zeitlicher Entfernung zum Abfragezeitraum, bei anderen verschlechtert sie sich aber auch<sup>3</sup>.

*Elektronische Datenbestände verändern sich rückwirkend für abgeschlossene Zeiträume*

*Elektronische Datenbanken liefern keine exakten Werte*

733. Die Abweichungen waren dabei zwar so gering, dass sie nicht steuerungsrelevant sein dürften. Dennoch handelt es sich bei diesen Kennzahlen-Istwerten, die der Senat der Bürgerschaft vorgelegt hat, um systembedingt unrichtige Daten, da sie die Fallzahlen der Wirklichkeit nicht exakt abbilden und aus dem Kennzahlenbuch oder sonstigen Erläuterungen nicht hervorgeht, dass es sich nur um Näherungswerte handelt. Dies ist insbesondere immer dann für den Empfänger unerwartet, wenn es sich um zählbare Ereignisse handelt, die durch die Verwaltung selbst erzeugt oder nur im direkten Zusammenspiel mit ihr erzeugt werden (zum Beispiel Einsätze der Polizei, angezeigte Verkehrsordnungswidrigkeiten).

<sup>3</sup> So verbessert sich beispielsweise die Qualität bei der Kennzahl zur Anzahl der Funkstreifeneinsätze mit zeitlichem Abstand, da nur Einsätze in die Auswertung eingehen, die ein Mitarbeiter im operativen IT-System abgeschlossen hat und die systemseitig in das Archivsystem kopiert wurden. Die Archivierung erfolgt automatisiert erst bis zu 48 Stunden nach dem Abschluss im operativen System. Nach ursprünglicher Auswertung abgeschlossene und archivierte Einsätze erhöhen deshalb nachträglich die ausgewertete Zahl und nähern sich dem korrekten Wert an. Eine nachträgliche Verschlechterung der Qualität ist beispielsweise bei der Anzahl der angezeigten Ordnungswidrigkeiten der Fall: Ist es im Verlauf eines Verfahrens erforderlich, den Tatvorwurf zu ändern und diese Entscheidung wird im elektronischen Verfahren OwI21 erfasst, wird die betreffende Anzeige bei einer späteren Datenbankabfrage doppelt gezählt. Dies erhöht bei späteren Datenbankabfragen die ausgewertete Zahl der Anzeigen, ohne dass tatsächlich erfolgte Anzeigen in der entsprechenden Höhe vorliegen.

734. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BIS im Kennzahlenbuch auf die Ungenauigkeit bzw. Vorläufigkeit der Werte hinweist und die erwarteten Abweichungsspannen angibt, sofern es aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, exakte Werte anzugeben. Damit die Steuerungsrelevanz gewährleistet bleibt, hat der Rechnungshof in den betroffenen Fällen ebenfalls gefordert, dass die Einhaltung der anzugebenden Abweichungsspanne durch die BIS regelmäßig überprüft wird.

## Zivil- und Katastrophenschutz

- Abweichende Berechnungsregel im Kennzahlenbuch*
735. Die Kennzahl „Durchgeführte Übungen im Katastrophenschutz“ enthält in der Erläuterung im Kennzahlenbuch 2019 den Hinweis, dass der Kennzahlen-Istwert durch eine Addition der Übungen der Katastrophenschutzstäbe erfolgt. Tatsächlich bildete die BIS die Kennzahl davon abweichend durch eine Addition sämtlicher behördenübergreifender Übungen unter der Koordination der BIS, wie es auch die Bezeichnung der Kennzahl nahelegt. Auf die Beteiligung von Stäben kam es ihr dabei nicht an. Damit deckt sich die Berechnungsregel nicht mit der Bezeichnung der Kennzahl, die BIS folgte allein der Bezeichnung.
- Mangelnde Qualitätssicherung*
736. Die BIS fragte zum Ausweis der Kennzahlen „Teilnehmer an Übungen“ und „Zahl der Ehrenamtlichen im Katastrophenschutz“ Angaben bei den Hilfsorganisationen ab und übernahm diese ungeprüft, obwohl sich nicht von der Hand zu weisende Zweifel an der Richtigkeit aufdrängten<sup>4</sup>. Die Zahl der Ehrenamtlichen ist auch für Zuwendungsverfahren von Bedeutung. Denn die Anzahl der bei den Hilfsorganisationen des Katastrophenschutzes mitwirkenden Personen beeinflusst die Höhe der Zuwendungen. Einen Abgleich zwischen der Zahl der Ehrenamtlichen und der Zahl der mitwirkenden Personen nahm die BIS jedoch nicht vor.
737. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Richtigkeit der von den Hilfsorganisationen gemeldeten Zahlen der Ehrenamtlichen und der Teilnehmenden an Übungen zumindest stichprobenhaft zu überprüfen, um der Bürgerschaft zutreffende Zahlen berichten zu können.

## Einwohner-Zentralamt: Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr

- Elektronisch ermittelte Istwerte nur Näherungswerte*
738. Bei den Kennzahlen „Quote der Verfahreinstellungen“ und „Angezeigte Verkehrsordnungswidrigkeiten“ ermittelte die BIS Istwerte auf der Grundlage von elektronischen Datenbeständen, die zum Zeitpunkt der Ermittlung der Kennzahlen-Istwerte nur Näherungswerte

<sup>4</sup> So meldete beispielsweise eine Hilfsorganisation für die Zeiträume zwischen dem 31. Dezember 2017 und dem 30. Juni 2019 auf Abfrage der geprüften Stelle für die Kennzahl der Ehrenamtlichen im Katastrophenschutz beständig 866 Helferinnen und Helfer, während die anderen Hilfsorganisationen wechselnde Zahlen meldeten. Außerdem gab diese Hilfsorganisation in Zuwendungsvorgängen davon abweichende Werte an.

rungswerte darstellten. Diese Tatsache ist der BIS bekannt, die Ursache hat sie bisher nicht vollständig aufgeklärt.

739. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und gefordert, dass die BIS aufklärt, welche Ursachen den zeitlich inkonsistenten Auswertungsergebnissen der Anzahl angezeigter Ordnungswidrigkeiten und der Anzahl der Verfahrenseinstellungen zugrunde liegen, und diese beseitigt.

740. Die BIS ermittelte Kennzahlen-Istwerte zu sog. durchschnittlichen Kosten und Erlösen je angezeigter Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr. Die Istwerte ermittelte die BIS mit fünf Euro für die Kosten in 2018 und im ersten Halbjahr 2019 sowie mit 25 Euro an Erlösen in 2018 und 24 Euro an Erlösen im ersten Halbjahr 2019. Dies erweckt den Anschein einer Überdeckung der Kosten um 20 bzw. 19 Euro je angezeigter Ordnungswidrigkeit. Dies entspricht jedoch nicht den Tatsachen, da bei den ausgewiesenen Kosten nicht die Vergütung berücksichtigt wurde, die die BIS an den Landesbetrieb Verkehr (LBV) für die Lieferung von Daten bezüglich erkannter Ordnungswidrigkeiten für die Bereiche Parkraummanagement und Verkehrsüberwachung (Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung) zahlt. Hierbei handelt es sich aber um einen wesentlichen Bestandteil der Kosten, weil eine Vielzahl von Ordnungswidrigkeiten überhaupt erst durch die Überwachungstätigkeit des LBV zur Anzeige gelangt und damit ursächlich für die Realisierung der entsprechenden Erlöse ist. Bei Ansatz dieser Kosten für die Vergütung des LBV in Höhe von rund 18,1 Mio. Euro im Jahr 2018 und von rund 12,3 Mio. Euro im ersten Halbjahr 2019 würden sich die Kosten je angezeigter Ordnungswidrigkeit auf 14 Euro bzw. 17 Euro steigern und die Kostenüberdeckung entsprechend verringern. Zwar enthält das Kennzahlenbuch einen Hinweis darauf, dass die Kosten für den LBV nicht berücksichtigt werden. Der äußere Anschein, der sich aus Bezeichnung und Nebeneinanderstellung mit den Erlösen ergibt, führt den Betrachtenden aber in die Irre.

*Kosten je angezeigter Ordnungswidrigkeit wesentlich zu niedrig ausgewiesen*

741. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, sich im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2021/2022 für die Streichung der beiden Kennzahlen zu Kosten und Erlösen je angezeigter Ordnungswidrigkeit und für den Ersatz durch eine Kennzahl zum Anteil der internen Kosten der PG 274.05 an den Erlösen aus angezeigten Ordnungswidrigkeiten einzusetzen.

## **Polizei: Versammlungen und Aufzüge**

742. Bei der Kennzahl „Anzahl aller Versammlungen und Aufzüge“ handelt es sich nach dem Kennzahlenbuch um eine ressourcenbegründende Kennzahl, die einen Bezug zum (Personal-)Bedarf im Bereich der Polizei aufzeigen soll. Da die Polizei grundsätzlich jede Versammlung und jeden Aufzug begleitet, ist der direkte Zusammenhang zwischen der Anzahl der Versammlungen und Aufzüge und dem zur Begleitung eingesetzten Polizeipersonal jedoch nur für eine Grundauslastung von Personalstunden gegeben. Der größte Anteil von Personalstunden zur Begleitung von Versammlungen und Aufzügen wird aber von einem kleinen Anteil von gro-

*Fehlende Steuerungsrelevanz*

Ben Versammlungen und Aufzügen verursacht. Dies wird anhand der Kennzahl nicht deutlich. Der vorhandenen Kennzahl fehlt deshalb die geforderte Steuerungsrelevanz.

743. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der BIS empfohlen, im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2021/2022 eine neue Kennzahl zu Personalstunden, die im Rahmen der Begleitung von Versammlungen und Aufzügen bei der Polizei aufgewendet werden, vorzuschlagen.

### **Polizei: Mehrarbeitsstunden Schutz- und Wasserschutzpolizei sowie Landeskriminalamt**

*Bestandswert  
als Flusswert  
ausgewiesen*

744. Bei den Kennzahlen „Mehrarbeitsstunden PG Schutz- und Wasserschutzpolizei“ und „Mehrarbeitsstunden LKA“ handelt es sich nach dem Kennzahlenbuch 2019 um Flusskennzahlen (Saldo des Auf- und Abbaus von Mehrarbeitsstunden im Berichtszeitraum). Tatsächlich ermittelte die BIS den Kennzahlenwert aber als Bestand von Mehrarbeitsstunden des laufenden Jahres zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen nicht ausgeglichenen Mehrarbeitsstunden. Bei einer Ermittlung der Mehrarbeitsstunden als Flusskennzahl hätte dagegen nur der Saldo aus aufgelaufenen und ausgeglichenen Mehrarbeitsstunden des laufenden Jahres ausgewiesen werden dürfen. Durch diese Darstellungsweise ist der Betrag der ausgewiesenen Stunden um ein Vielfaches höher, als er nach der Definition als Flusskennzahl hätte sein dürfen. Die Folge davon ist, dass die Gefahr des Anscheins einer extrem hohen Arbeitsbelastung durch hinzukommende Mehrarbeitsstunden im laufenden Jahr besteht, während der Saldo der Mehrarbeitsstunden in Wirklichkeit negativ ist und im laufenden Jahr jeweils der aus dem Vorjahr übernommene Mehrarbeitsstundensockel abgebaut wird. Die Summe der ausgewiesenen Bestandswerte zur Mehrarbeit bei der Polizei betrug rund 880.000 Stunden in 2018 und rund 820.000 Stunden im ersten Halbjahr 2019, während die ermittelten Flusswerte in den gleichen Zeiträumen rund -34.000 bzw. rund -58.000 betragen.

745. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Senat sein Berichtswesen zu den Kennzahlen Mehrarbeitsstunden bei Schutz- und Wasserschutzpolizei sowie beim Landeskriminalamt entsprechend der Definition im Kennzahlenbuch ausgestaltet und Werte des Berichtszeitraums als Flusskennzahlen (Saldo des Auf- und Abbaus von Mehrarbeitsstunden im Berichtszeitraum) ausweist.

### **Wasserschutzpolizei-Schule**

*Auch unter-  
richtsfreie Tage  
als Lehrgangs-  
teilnehmertage  
gezählt*

746. Die Wasserschutzpolizei-Schule ist das gemeinsame Bildungsinstitut der Wasserschutzpolizeien. Sie führt ihr Bildungsangebot in Form eines Internatsbetriebes durch. Die BIS ermittelt eine Kennzahl zu „Lehrgangsteilnehmertagen“. Sie rechnet in diesen Kennzahlen-Istwert neben Tagen, an denen Unterricht stattfindet, auch Wochenenden und Feiertage ein, an denen regelmäßig kein

Unterricht stattfindet. Weder aus dem Kennzahlenbuch noch aus der Bezeichnung der Kennzahl ergibt sich, dass auch unterrichtsfreie Tage in die Kennzahl eingehen. Auch wenn die Einbeziehung von unterrichtsfreien Tagen wegen des Internatsbetriebs gerechtfertigt sein mag, eröffnet die nicht hinreichend klare Definition der Kennzahl die Möglichkeit zur unzutreffenden Interpretation. Dies beeinträchtigt auch Benchmark-Vergleiche mit anderen Bildungsinstitutionen.

747. Die Kennzahl „Zufriedenheit Lehrgangsteilnehmer“ beinhaltet einen Durchschnittswert der Ergebnisse von Evaluationsbögen zu Unterkunft und Verpflegung. Die Aufgabe der Wasserschutzpolizei-Schule ist Aus- und Fortbildung. Unbeteiligte Dritte, die allein auf die Bezeichnung der Kennzahl sehen, dürften die „Zufriedenheit“ der Lehrgangsteilnehmenden nicht zuvorderst auf Unterkunft und Verpflegung beziehen, sondern eine Aussage zum Angebot der Lehr- und Unterrichtsveranstaltungen erwarten. In der Berichterstattung zum Jahr 2018 blieb mangels Erläuterung verborgen, dass mit der Kennzahl nur ein Teilaspekt des Auftrags der Wasserschutzpolizei-Schule beleuchtet wird. Zwar wurde im Kennzahlenbuch 2019 erläutert, dass es sich bei der Kennzahl nur um die Zufriedenheit mit Unterkunft und Verpflegung handelt. Dies beseitigt jedoch nicht die bereits durch die Bezeichnung der Kennzahl entstehende Fehlvorstellung.

*Zufriedenheit der Lehrgangsteilnehmer beinhaltet keine Aussage über Lehrgangsinhalte*

748. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BIS aufgefordert, in die Kennzahl zur Zufriedenheit der Lehrgangsteilnehmenden Ergebnisse zur Bewertung der eigentlichen Lehrtätigkeit mit einzu beziehen. Ferner hat der Rechnungshof der BIS empfohlen, auf eine Ergänzung der Erläuterungen im Kennzahlenbuch für den Haushaltsplan 2021/2022 hinzuwirken, aus der zweifelsfrei hervorgeht, dass auch unterrichtsfreie Tage, insbesondere Wochenenden und Feiertage, in die Berechnung der Kennzahl einfließen.

## Feuerwehr: Erfüllungsquote Eintreffzeiten

749. In den Haushaltsplänen 2018 und 2019 sind im Aufgabenbereich Feuerwehr vier Kennzahlen mit Erfüllungsquoten von Eintreffzeiten enthalten. Es handelt sich um die Eintreffzeit
- im öffentlichen Rettungsdienst, unterteilt nach Rettungswagen und Notarzt, sowie
  - der Feuerlöschzüge beim sog. „kritischen Wohnungsbrand“.

Weiterhin spielt sie eine Rolle beim Ausweis des Anteils an kritischen Wohnungsbränden, bei denen unter Einsatz der Freiwilligen Feuerwehren die Erfüllungsquote Eintreffzeit erreicht wurde.

Diesen Kennzahlen liegen Notfälle im weitesten Sinn zugrunde, bei denen Menschen in Notsituationen (medizinischer Notfall, Brand, Explosion oder sonstige Gefahr für Leib oder Leben oder bedeutende Sachwerte) Hilfe durch die Feuerwehr benötigen. Entscheidend für Hilfe suchende Menschen ist die Zeit, die von der

*Realitätsferne Zeitpauschalen verwendet*



Meldung des Notfalls bei der Feuerwehr bis zum Eintreffen der Einsatzkräfte vergeht. Die Ermittlung der Kennzahlen-Istwerte erfolgt durch die Zusammensetzung verschiedener Zeitanteile wie Dispositions- und Gesprächszeit, Ausrückezeit und Anfahrtzeit. Die in den untereinander verwandten Kennzahlen enthaltenen Zeitanteile werden dabei nicht einheitlich verwendet. So enthalten die Kennzahlen zur Erfüllungsquote Eintreffzeit beim kritischen Wohnungsbrand und beim Anteil der kritischen Brände, bei denen unter Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr die Erfüllungsquote erreicht wird, im Einklang mit der Beschreibung im Kennzahlenbuch gar keine Dispositions- und Gesprächszeit, obwohl diese für Betroffene von erheblicher Bedeutung ist. Bei einer Einrechnung von Dispositions- und Gesprächszeit würden die Eintreffzeiten später und mithin die Erfüllungsquoten niedriger ausfallen. Bei den Kennzahlen zu den Erfüllungsquoten der Eintreffzeit von Notarzt und Rettungswagen setzt die BIS im Einklang mit dem Kennzahlenbuch Pauschalen von jeweils 1,5 Minuten für Gesprächs- sowie Dispositionszeit an. Diese Pauschalen entsprechen jedoch nicht der Wirklichkeit und sind zu knapp bemessen<sup>5</sup>, sodass die Erfüllungsquoten bei Berücksichtigung tatsächlicher Zeitwerte niedriger ausfallen. Die Erfüllungsquoten sind daher tendenziell zu positiv dargestellt.

750. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, die Mängel zu beheben.

## Feuerwehr: Fahrzeugbestand

*Istwerte nicht nach dem Kennzahlenbuch ermittelt und nicht überprüfbar*

751. Die Ermittlung der Istwerte zum Fahrzeugbestand der Feuerwehr erfolgt auf der Grundlage eines hilfsweise entwickelten Systems manueller Fortschreibungen, das nicht der im Kennzahlenbuch beschriebenen Ermittlungsweise entspricht. Das Kennzahlenbuch sieht vor, die Istwerte auf Grundlage einer Dienstanweisung zum Fahrzeugbestand der Feuerwehr zu ermitteln. Diese Dienstanweisung legt die Sollausstattung der Standorte der Feuerwehr an Fahrzeugen fest, bezeichnet allein nach Fahrzeugkategorien<sup>6</sup>. Hinzu kommt, dass die Dienstanweisung seit drei Jahren nicht mehr aktualisiert wurde, sodass ihre Angaben zahlenmäßig nicht mit dem Ist-Bestand übereinstimmen. Sie ist somit nicht zur Ermittlung der Kennzahl geeignet. Die Dienstanweisung verweist ihrerseits auf das Instandhaltungssteuerungs- und Materialbewirtschaftungssystem der Feuerwehr mit der Angabe, dass darin der Ist-Fahrzeugbestand jederzeit aktuell gehalten werde. Allerdings ist aus diesem System eine Auswertung für diese Kennzahl nicht möglich. Das hilfsweise genutzte System manueller Fortschrei-

*Vorhandenes IT-System liefert nicht den Fahrzeugbestand*

<sup>5</sup> Gemäß Angabe des Senats in Beantwortung der Kleinen Schriftlichen Anfrage „Noch längere Leitung unter Notrufnummer 112?“ des Abgeordneten Gladiator (CDU) (Bürgerschaftsdrucksache 21/10312) vom September 2017 unter Auswertung und Benennung einer Zeitreihe von dreieinhalb Jahren bis zum Ende des ersten Halbjahrs 2017 hat die durchschnittliche Zeitdauer zwischen Annahme des Notrufes und der Alarmierung des ersten Rettungsmittels 175 Sekunden betragen.

<sup>6</sup> Wie zum Beispiel Sonderlöschfahrzeug-Tunnel, Löschfahrzeug 16/12 KatS, Gerätewagen oder Rettungswagen.



bungen enthält ebenfalls keine individuellen Fahrzeugmerkmale. Der Rechnungshof konnte die Kennzahlen-Istwerte somit nicht überprüfen.

752. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, eine transparente, nachvollziehbare Dokumentation zu erstellen, anhand derer die Quelldaten zum Fahrzeugbestand nachvollzogen und abgestimmt werden können.

## **Feuerwehr: Werkstattkosten**

753. Die BIS weist für die Werkstätten der Feuerwehr (Kfz- und Gerätewerkstatt, Atemschutzwerkstatt und Telekommunikationstechnik) Kosten je Werkstattstunde aus. Diese Stundensätze werden nach dem Kennzahlenbuch auf Grundlage der Kosten des vorigen Haushaltsjahres berechnet. Aufgrund der Kennzahlen soll gemäß Kennzahlenbuch auch ein Vergleich mit externen Anbietern gezogen werden können. Die Daten, die in das Kalkulationsmodell einfließen, sind jedoch tatsächlich bis zu drei Jahre älter als angegeben, sodass sie für derartige Vergleiche veraltet sind.

*Werkstattkosten  
veraltet*

754. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Kennzahlen zu den Kosten je Werkstattstunde entsprechend dem Kennzahlenbuch regelmäßig nach dem Jahresabschluss bis zum nächsten Berichtszeitpunkt zu aktualisieren und aktuelle Kennzahlen-Istwerte gemäß Kennzahlenbuch zu berichten.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

755. Die BIS will die Forderungen des Rechnungshofs erfüllen oder, soweit noch nicht einschätzbar, auf ihre Umsetzbarkeit prüfen. Soweit möglich, will sie Forderungen bereits zum Haushalt 2021/2022 umsetzen und hierbei insbesondere auf die Anpassung des Kennzahlenbuchs hinwirken.

## IT im Landesbetrieb Verkehr

Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /  
Landesbetrieb Verkehr

**Der Landesbetrieb Verkehr hat Senatsvorgaben zur Informationssicherheit nur teilweise umgesetzt.**

**Der Betrieb seiner IT-Verfahren verstößt in Teilen gegen IT- und kassenrechtliche Vorgaben. Er erfolgt in einem nicht ausreichend sicheren Rechenzentrum.**

### Informationssicherheitsmanagement

#### Vorgehen nach IT-Grundschutz

756. Nach den Vorgaben des Senats hat der Landesbetrieb Verkehr (LBV) seine IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auszurichten. IT-Grundschutz ist die vom BSI entwickelte Vorgehensweise zum Identifizieren und Umsetzen von Informationssicherheitsmaßnahmen.
757. Die notwendigen Maßnahmen nach dem IT-Grundschutzkonzept des BSI müssen folgende Punkte umfassen:
- Risikoanalyse und Bewertung der Risiken,
  - Bestimmung von Schutzmaßnahmen und deren Bewertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und
  - Umsetzung der Maßnahmen und Prüfung auf Wirksamkeit.
758. Der LBV hat dies nur teilweise umgesetzt. Die für einige IT-Verfahren vorgelegten Dokumente setzen sich lediglich mit einzelnen Sicherheitsaspekten auseinander. Für andere IT-Verfahren fehlte es an jeglicher IT-Grundschutzbedarfsanalyse. Ohne vollständige Kenntnis der Schutzbedarfe seiner Daten fehlen dem LBV jedoch die Informationen, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen auch unter Kosten- und Nutzenaspekten ableiten zu können. Ohne Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Schutzmaßnahmen weiß der LBV auch nicht, ob der Schutzzweck erreicht worden ist.
759. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBV aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Senatsvorgaben vollständig umgesetzt werden.

*IT-Grundschutz  
nur teilweise  
umgesetzt*

## Datenverfügbarkeit und Datensicherung

760. Nach IT-Grundschutz ist u.a. die Erstellung eines Datensicherungskonzeptes erforderlich.

Der LBV hat zur Datensicherung und Wiederherstellung seiner IT-Verfahren kein Konzept mit Arbeitsschritten und Bedienungsanweisungen zur systematischen Sicherung und Wiederherstellung der IT-Verfahren erstellt. Es liegen nur vereinzelte Beschreibungen vor.

*Fehlendes Datensicherungskonzept*

Sollte in einer Notsituation bei Abwesenheit (zum Beispiel Urlaub, Krankheit) von Wissensträgern aus der IT des LBV gegebenenfalls eine andere Person eine Wiederherstellung von IT-Systemen und Daten vornehmen müssen, reichen die aktuell dokumentierten Informationen zur Fortführung des Geschäftsbetriebs nicht aus.

761. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBV aufgefordert, ein entsprechendes Datensicherungskonzept zu erstellen, es umzusetzen sowie dessen Wirkung zu überprüfen.

## Sicherheit des Rechenzentrums

762. Der LBV betreibt neben den im Rechenzentrum bei Dataport geführten Verfahren für Kfz-Zulassungen und Führerscheine Angelegenheiten diverse weitere IT-Verfahren, zum Beispiel zur Abwicklung seines Rechnungswesens und des städtischen Fahrzeugservices. Letztere werden in einem eigenen Rechenzentrum mit zwei Technik- bzw. Serverräumen an seinem zentralen Standort in Hamburg-Hammerbrook betrieben. Der zentrale Serverraum befindet sich im Untergeschoss, der andere Serverraum auf der Ebene des Erdgeschosses. Die Daten des LBV, die sich nicht im Rechenzentrum bei Dataport befinden, werden jeweils redundant in beiden Technikräumen vollständig gesichert. Standortbedingt liegen die beiden Technikräume in einem hochwassergefährdeten Gebiet.

763. Das BSI empfiehlt zwischen den Räumen einen Minimalabstand von fünf Kilometern.

764. Dieser Minimalabstand wird bei den Technikräumen des LBV deutlich unterschritten. Unternehmenskritische Daten wie beispielweise Daten des Rechnungswesens können in einem etwaigen Katastrophenfall unrettbar verloren gehen, weil Daten nicht permanent redundant in sicherer Entfernung gespeichert werden. Bezüglich der Serverräume besteht eine erhöhte Gefährdungslage, da sie und die darin befindliche Hardware durch die Lage im Untergeschoss bzw. auf der Ebene des Erdgeschosses bei einem Hochwasserfall durch einen Wassereinbruch gefährdet sind. Die bisherigen Maßnahmen zum Schutz von unternehmenskritischen Daten sind damit nicht ausreichend.

*Drohender Verlust unternehmenskritischer Daten im Hochwasserfall*

765. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und den LBV aufgefordert, die Ausgestaltung und Wirksamkeit von Maßnahmen zum Schutz von

unternehmenskritischen Daten, beispielsweise durch eine permanente redundante Speicherung an einem ausreichend weit entfernten Ort, zu verbessern.

## Produktivbetrieb von IT-Verfahren

### Kassensicherheit von HKR-Verfahren

766. Der LBV betreibt verschiedene IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren), die kassenrechtliche Anforderungen erfüllen müssen.

767. Dieses ist nicht in jedem Fall gegeben. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Mängel vorgefunden:
- Kassenrechtliche Vorgaben nicht eingehalten*
- Ein als Ersatz für das regelhafte Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung der erfassten Daten in einem HKR-Verfahren genutztes Stichprobenverfahren deckt nicht alle spezifischen Anforderungen (u. a. Nachvollziehbarkeit der Stichprobenparameter) ab. Es wird auch nicht wie erforderlich durch ein vorgeschriebenes Fehlermanagement und Berichtswesen sowie verbindliche Dienst- und Fachanweisungen unterstützt.
  - Sicherungen elektronischer Daten des Rechnungswesens werden nur für maximal einen Monat vorgehalten. Wird ein Softwareproblem oder ein Datenverlust erst nach mehr als einem Monat entdeckt, ist keine Datensicherung mit einem Stand vor Eintritt des Softwareproblems oder des Datenverlustes mehr verfügbar. In Papierform werden zwar Buchhaltungsbelege inklusive Auszahlungsanordnungen für zehn Jahre aufbewahrt, dieses betrifft aber nur einen Teil der aufzubewahrenden Unterlagen. Insoweit ist eine revisionssichere Aufbewahrung nicht gegeben.
  - Der Betrieb seiner HKR-Verfahren erfolgt in dem Rechenzentrum des LBV, das nicht BSI-zertifiziert ist. Nach den Vorgaben der Finanzbehörde dürfen solche IT-Verfahren jedoch ausschließlich durch Rechenzentren von Dataport oder durch BSI-zertifizierte Rechenzentren betrieben werden. Eine andernfalls erforderliche Ausnahmegenehmigung liegt nicht vor.
768. Der Rechnungshof hat diese Verstöße beanstandet und den LBV aufgefordert, Abhilfe zu schaffen.

### Freigabe von IT-Verfahren

769. Die IT-Verfahren des LBV umfassen Standardsoftware, modifizierte Standardsoftware sowie selbst entwickelte Software. Für die eigenentwickelten IT-Verfahren und die modifizierte Standardsoftware liegen nicht durchgehend Dokumentationen vor.

770. Nach der Freigabe-Richtlinie muss sowohl modifizierte Standardsoftware als auch selbst entwickelte Software getestet und freigegeben werden. Darüber hinaus muss solche Software umfangreich dokumentiert werden. Ohne eine vollständige Dokumentation hätte der LBV das jeweilige IT-Verfahren nicht freigeben dürfen.

*Freigabe von  
IT-Verfahren trotz  
unvollständiger  
Dokumentationen*

Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und den LBV aufgefordert, die Vorgaben der Freigabe-Richtlinie künftig zu beachten.

### Stellungnahme der Verwaltung

771. Der LBV hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

## Qualität der Beihilfebearbeitung

Personalamt, Landesbetrieb  
Zentrum für Personaldienste

**Der Geschäftsbereich Beihilfe des Landesbetriebs hat zielführende Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungszeit zu verkürzen und die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Verbesserungspotenzial sieht der Rechnungshof bei der Vermeidung von Widersprüchen.**

**Zulagen an Bedienstete der Beihilfesachbearbeitung wurden ohne Rechtsgrund und zahlungsbegründende Unterlagen ausbezahlt.**

772. Seit vielen Jahren treten im Geschäftsbereich Beihilfe des Landesbetriebs Zentrum für Personaldienste (ZPD) Rückstände in der Bearbeitung von Beihilfeanträgen auf. Die Zielvorgabe einer jahresdurchschnittlichen Bearbeitungsdauer von zehn Arbeitstagen war zuletzt im Jahr 2010 erreicht worden sowie – nach Ende der Prüfung – auch im zweiten Quartal 2020. Prüfungen des Rechnungshofs in den Jahren 2003 und 2012 offenbarten zudem in einem Drittel der geprüften Fälle Qualitätsmängel in der Bearbeitung.
773. Seit der letzten Prüfung hat das ZPD diverse Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungszeit zu verkürzen und die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Insbesondere die Umorganisation des Geschäftsbereichs, die Erhöhung der Personalkapazität und die elektronische Antragsbearbeitung haben erkennbar dazu beigetragen, dass die Bearbeitungszeit gesunken ist und die vorgegebene Bearbeitungsdauer seit dem zweiten Quartal 2020 sogar unterschritten wird.

Ziel dieser Prüfung war es, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Qualität der Beihilfesachbearbeitung zu prüfen.

### Widerspruchsbearbeitung

774. Widersprüche können ein Indikator für die Bearbeitungsqualität sein. Sie beeinflussen stets durch den Arbeitsaufwand die Bearbeitungsdauer aller Erstattungsanträge.

Beihilfeberechtigte legen insbesondere dann Widerspruch ein, wenn Aufwendungen entgegen einem vermeintlichen oder tatsächlichen Anspruch nicht erstattet werden. Die Anzahl der Widersprüche könnte vermindert werden, wenn die Beihilfeberechtigten bereits vor der Antragstellung über verständliche Informationen zu ihren Ansprüchen verfügen würden, die sie problemlos in den

Beiträgen und Merkblättern auf den Intra- bzw. Internetseiten zur Beihilfe auffinden können.

Der Beihilfebescheid enthält für abgelehnte Aufwendungen eine Begründung in Form eines Textbausteins.

775. Der Rechnungshof hat im Geschäftsbereich Beihilfe u. a. aus den eingegangenen Widersprüchen der Jahre 2018 und 2019 eine Stichprobe von 270 Fällen geprüft.

Zunächst wurde geprüft, ob die Informationen im Intra- bzw. Internet zur Beihilfe aussichtslosen Widersprüchen ausreichend vorbeugen.

Dabei wurde u. a. festgestellt, dass

- auf den Informationsseiten im Internet in Einzelbeiträgen auf den erheblich veralteten Stand (November 2014) der Hamburgischen Beihilfeverordnung (HmbBeihVO) verlinkt wurde, der die Änderungen zum 1. Januar 2017 und 1. Februar 2020 nicht berücksichtigte,
- sämtliche Änderungen der HmbBeihVO zum 1. Februar 2020 auch zum Ende des Monats Februar 2020 noch immer auf keiner der Informationsseiten dargestellt waren,
- eine wichtige Erklärung zu einem der Hauptgründe von Widersprüchen im Rahmen von Heilbehandlungen nur in der Fußnote auf der letzten Seite eines 14-seitigen Rundschreibens zu finden war,
- Informationen zum Thema „allgemeine Lebenshaltung“ gänzlich fehlten und zu den Themen „Wahlleistungen“ und „Kieferorthopädische Behandlungen“ nicht ausreichend waren,
- bei anderen Beiträgen auf veraltete Merkblätter verlinkt wurde oder es zu maßgeblichen Themen weder Merkblätter noch Beiträge gab.

*Unvollständige  
Informationsseiten  
im Internet*

776. Weiterhin wurde geprüft, ob Widersprüche durch verbesserte Textbausteine im Beihilfebescheid vermeidbar gewesen wären. Die Textbausteine im Beihilfebescheid, die zur Erläuterung einer Ablehnung dienen, waren in vielen Fällen eher allgemein gehalten oder missverständlich:

- So lautet ein Ablehnungstextbaustein: „Aufwendungen, die der allgemeinen Lebenshaltung zuzuordnen sind, sind nicht beihilfefähig (§ 80 Abs. 4 Satz 2 HmbBG)“. 20 % der geprüften Widersprüche richteten sich gegen Ablehnungen, die so begründet wurden. Der im Textbaustein nicht angegebene Text des § 80 Hamburgisches Beamten-gesetz (HmbBG) lautet: „Nicht beihilfefähig sind Aufwendungen, die der allgemeinen Lebenshaltung zuzurechnen sind, insbesondere Aufwendungen für Nahrung, Kleidung, Wohnung, Körperpflege, Erziehung, Ausbildung, körperliche Ertüchtigung und Erholung.“ In den geprüf-

*Missverständliche  
Textbausteine in  
den Bescheiden*

ten Fällen wurden Aufwendungen für Impfungen, Rehabilitationssport, bestimmte Medikamente oder Laserbehandlungen abgelehnt. Weder der Textbaustein noch der Gesetzestext ermöglichte es den Beihilfeberechtigten, die Ablehnungsgründe im persönlichen Einzelfall nachzuvollziehen.

- Ähnliches gilt für weitere 20 % der Widersprüche, die die Themen „Kieferorthopädische Behandlungen“, „Wahlleistungen“ und „Heilbehandlungen, wie Massagen und Krankengymnastik“ betrafen.

Auch in anderen Ablehnungsbescheiden wurden in den Textbausteinen für die Antragstellenden nicht ohne Weiteres nachvollziehbare Ablehnungsgründe und veraltete Quellenangaben festgestellt.

777. Ohne eine nachvollziehbare Begründung wird sehr häufig Widerspruch gegen eine Ablehnung eingelegt. In fast 75 % der geprüften Fälle wurden die Widersprüche nach einer schriftlichen, ausführlichen Begründung der Ablehnung zurückgenommen. Dies belegt, dass bereits eine hinreichende Begründung im Textbaustein des Beihilfebescheids Widersprüche vermeiden könnte und dadurch Bearbeitungskapazitäten frei werden würden.
778. Der Rechnungshof hat die fehlenden Maßnahmen zur Reduzierung des Widerspruchsaufkommens beanstandet.
779. Das ZPD hat zugesagt, die Informationen im Intra- bzw. Internet zu aktualisieren. Es werde dafür Sorge tragen, dass die erkennbar gewordenen Fehlerpotenziale und Hinweise aufgearbeitet und zur Verbesserung der Sachbearbeitung genutzt werden. Eine grundlegende Überarbeitung der Textbausteine werde spätestens mit der Einführung des neuen Beihilfefachverfahrens im Jahr 2021 erfolgen.

## Bearbeitung des Schriftverkehrs

- Bis zu 170 Tage  
Bearbeitungs-  
rückstände*
780. Im Geschäftsbereich Beihilfe wurde seit Ende des Jahres 2017 die Bearbeitung von eingehendem Schriftverkehr gegenüber den neu eingehenden Beihilfeanträgen nachrangig behandelt. Der eingehende Schriftverkehr wurde nach Themen priorisiert, nur bestimmte Vorgänge sollten innerhalb von zehn Arbeitstagen bearbeitet werden. Der Rest, darunter auch Widersprüche und nachgereichte Unterlagen, wurden nach Eingangsdatum bearbeitet. Für diese Vorgänge bestanden zeitweise Bearbeitungsrückstände von bis zu 170 Tagen, die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug 100 Tage.

Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen, insbesondere hinsichtlich der langen Bearbeitungsdauer von Widersprüchen und nachgereichten Unterlagen, beanstandet.

781. Das ZPD hat hierzu mitgeteilt, dass eine Priorisierung in der oben genannten Form nicht mehr stattfände und sich die Bearbeitung



des Schriftverkehrs – auch aufgrund weiterer Maßnahmen – normalisiert habe.

## Nachschau Mehrarbeit und Überstunden

782. Im Jahr 2012 hatte der Rechnungshof bei seiner Prüfung festgestellt, dass im Geschäftsbereich Beihilfe zur Bewältigung der Bearbeitungsrückstände in großem Umfang Über- und Mehrarbeitsstunden geleistet wurden. Hierbei wurde mehrfach gegen gesetzliche und tarifliche Vorschriften verstoßen, insbesondere wurden die zulässigen Höchstarbeitszeiten überschritten.<sup>1</sup>
783. In der aktuellen Prüfung wurde festgestellt, dass der Geschäftsbereich Beihilfe nur noch in geringem Umfang Mehrarbeit an Sonnabenden nutzt, um die vorgegebene Bearbeitungsdauer zu erreichen. Im Gegensatz zu den Feststellungen der Prüfung im Jahr 2012 wurde in keinem Fall die Höchstarbeitszeit überschritten, es kam nur in sehr wenigen Fällen zu einem Verstoß gegen tarifliche bzw. besoldungsrechtliche Vorschriften durch die Auszahlung von nicht angeordneten Mehrarbeitsstunden.
784. Das ZPD hat der Forderung des Rechnungshofs entsprechend zugesagt, dass es künftig bei der Anordnung und Zahlung von Überstunden und Mehrarbeit die rechtlichen Vorgaben beachten werde.

*Kaum Verstöße bei der Auszahlung von Mehrarbeitsstunden*

## Zahlung übertariflicher Zulagen

785. Im Januar 2018, als die Bearbeitungsdauer für Beihilfeanträge durchschnittlich fast 20 Arbeitstage betrug, schloss das ZPD mit einigen Beihilfesachbearbeiterinnen und Beihilfesachbearbeitern individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die zu einem erhöhten Output führen sollten. Die Beihilfesachbearbeiterinnen und Beihilfesachbearbeiter erhielten hierfür im Februar und März 2018 eine übertarifliche Zulage ausgezahlt. Bereits im Jahr 2018 hatte die Revision für Personalausgaben festgestellt, dass die Gewährung und Auszahlung der Zulage ohne Rechtsgrund erfolgt war, denn die für die Gewährung einer übertariflichen Zulage erforderliche Zustimmung des Personalamts lag nicht vor. Die Gesamtsumme der ausgezahlten Zulagen betrug rund 9.000 Euro. Aus den Feststellungen der Revision für Personalausgaben zog das ZPD keine Konsequenzen. So gab es zum Beispiel keine Prüfung einer Rückforderung oder von eventuell bestehenden Regressansprüchen.

*Rechtsgrundlose Zahlungen*

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Rechnungshof ergänzend fest, dass die Auszahlungen auch gegen wesentliche kassenrechtliche Regelungen verstießen: Die Zahlungen wurden bereits im Februar 2018 durch die Personalstelle angewiesen, obwohl keine

*Fehlende zahlungs-begründende Unterlagen*

<sup>1</sup> Jahresbericht 2014, „Beihilfebearbeitung im Zentrum für Personaldienste“, Tzn. 603 bis 607.

einzigste Ziel- und Leistungsvereinbarung in Schriftform vorlag und erst recht keine Bestätigung, dass die vereinbarte Leistung auch erbracht worden war. Damit fehlten sämtliche zahlungsbegründende Unterlagen; die sachliche Richtigkeit hätte nicht festgestellt und die Zahlung nicht angeordnet werden dürfen.

786. Das ZPD teilte hierzu mit, dass die Vereinbarungen nur mündlich abgeschlossen worden seien und deren Erfüllung im Nachgang durch eine Kontrolle des Arbeitsbestands erfolgt sei. Unterlagen hierzu wären nicht vorhanden.
787. Der Rechnungshof hat den Umgang mit den Feststellungen der Revision für Personalausgaben und die kassenrechtlichen Verstöße beanstandet.
788. Das ZPD hat hierzu mitgeteilt, dass es die Hinweise künftig beachten werde.

## Anhang

### Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen

Der Rechnungshof berichtet im Folgenden über eigene und Prüfungen anderer Rechnungshöfe im Rundfunkbereich. Er kommt damit seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht aus § 37 des Medienstaatsvertrags<sup>1</sup> nach.

### Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH

NDR, Studio Hamburg GmbH

**Rundfunkstaatsvertrag und NDR-Staatsvertrag haben in Bezug auf Beteiligungen keine einheitlichen Regelungen und Begriffe. Der NDR-Staatsvertrag ist nach nunmehr zehn Jahren an den Rundfunkstaatsvertrag anzupassen.**

**Der NDR und die Studio Hamburg GmbH müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Zudem sollte die Transparenz über die Beteiligungen innerhalb der Studio Hamburg GmbH verbessert und die Konzernstruktur gestrafft werden.**

789. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (federführend) haben gemeinsam das Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH geprüft.
790. Die Studio Hamburg GmbH ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der NDR Media GmbH, einer 100%igen Tochtergesellschaft des Norddeutschen Rundfunks (NDR). Die Studio Hamburg GmbH gehört somit zum Konzernverbund des NDR. Studio Hamburg bietet TV- und Kinoproduktionen an und produziert Dokumentationen

<sup>1</sup> Zuvor: § 14a Rundfunkstaatsvertrag. Der Medienstaatsvertrag ist am 7. November 2020 in Kraft getreten und ersetzt den Rundfunkstaatsvertrag.

und Unterhaltungssendungen. Laut des letzten veröffentlichten Verflechtungsplans hielt die Studio Hamburg GmbH am 31. Dezember 2019 insgesamt 32<sup>2</sup> unmittelbare und mittelbare Beteiligungen. Sie gliedern sich in die Bereiche „Produktion & Distribution“, „Atelier & Technik“ und „Services“.

791. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an kommerziell tätigen Unternehmen dürfen Rundfunkanstalten nur eingehen, wenn die gesetzlichen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages (RStV)<sup>3</sup> eingehalten werden. Der NDR und damit auch die Studio Hamburg GmbH haben zudem die entsprechenden Regelungen des NDR-Staatsvertrages (NDR-StV)<sup>4</sup> einzuhalten.
792. Die Rechnungshöfe haben sich im Rahmen ihrer Prüfung mit verschiedenen Aspekten des Beteiligungsmanagements befasst und insbesondere geprüft, ob die vorgenannten gesetzlichen Regelungen eingehalten wurden.

## Vereinheitlichung rechtlicher Regelungen

793. Die Regelungen zur Beteiligung an Unternehmen im RStV und NDR-StV sind im Wortlaut nicht identisch. Dies kann zu Auslegungsproblemen führen.

*Nötiger Einfluss  
nicht sicher-  
gestellt*

Dies zeigt sich zum Beispiel an der Regelung des § 35 Absatz 1 NDR-StV. Dieser spricht nur vom Eingehen neuer „Beteiligungen“. Es wird nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen unterschieden. Der NDR legt dies dahingehend aus, dass § 35 Absatz 1 NDR-StV nur unmittelbare Beteiligungen des NDR betreffe. Nach dieser Auslegung würden die Regelungen des § 35 NDR-StV bereits für die Studio Hamburg GmbH als nur mittelbare Tochter des NDR nicht mehr gelten. Der NDR dürfte sich folglich ohne jede Einflussmöglichkeit und ohne Beachtung seiner gesetzlichen Aufgaben mittelbar an ihr beteiligen.

794. Die Rechnungshöfe vertreten die Auffassung, dass die Regelungen der §§ 16a ff. RStV anzuwenden sind. In diesen ist ausdrücklich geregelt, dass die dort genannten Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Beteiligungen gelten.
795. Sowohl beim RStV als auch beim NDR-StV handelt es sich um landesgesetzliche Regelungen. Beide Staatsverträge stehen somit grundsätzlich gleichrangig nebeneinander. Die Regelungen der § 16a ff. RStV wurden 2008 in den RStV aufgenommen. Der NDR-StV wurde letztmals 2005 geändert. Die Regelungen des RStV verdrängen als *lex posterior* damit hinsichtlich der Voraussetzungen für

<sup>2</sup> [www.studio-hamburg.de/beteiligungen](http://www.studio-hamburg.de/beteiligungen), (Abruf am 30. Januar 2020).

<sup>3</sup> §§ 16a ff. des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des 22. Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, in Kraft getreten am 1. Mai 2019.

<sup>4</sup> § 35 des NDR Staatsvertrages (NDR-StV) vom 17./18. Dezember 1991, zuletzt geändert mit dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den NDR vom 1./2. Mai 2005, in Kraft getreten am 1. August 2005.

das Eingehen von Beteiligungen gegebenenfalls abweichende Regelungen des NDR-StV. Zudem ist in § 1 Absatz 2 RStV geregelt, dass der RStV anderen landesgesetzlichen Regelungen vorgeht. Diese finden nur dort Anwendung, wo der RStV keine anderweitigen Regelungen vorsieht.

Die Änderungen des RStV traten bereits zum 1. Juni 2009 in Kraft. Nach nunmehr zehn Jahren erwarten die Rechnungshöfe, dass die Landesregierungen die Abweichungen zwischen RStV und NDR-StV durch eine Anpassung des NDR-StV beseitigen.

796. Aus Sicht des NDR besteht keine rechtliche Notwendigkeit für eine Anpassung des NDR-StV an den RStV.
797. Die Rechnungshöfe halten gleichwohl eine Anpassung des NDR-StV für erforderlich, weil sich der NDR und die Studio Hamburg GmbH bei ihrer Auslegung auf den NDR-StV stützen und die abweichenden Regelungen des RStV nicht beachten.
798. Die Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben mitgeteilt, dass sie sich darüber bewusst seien, dass der NDR-StV dringend an den RStV angepasst werden müsse. Daher hätte das Land Schleswig-Holstein 2019 als seinerzeit federführende Rechtsaufsicht über den NDR eine Novellierung des NDR-StV initiiert, die bislang jedoch nicht umgesetzt werden konnte. Die damaligen Entwürfe eines novellierten NDR-StV hätten u. a. auch eine Anpassung des § 35 NDR-StV beinhaltet. Die Anmerkungen der Rechnungshöfe würden aber berücksichtigt, sobald die Novellierung des NDR-StV wieder aufgegriffen werde.

## **Einhaltung gesetzlicher Vorgaben**

799. Der NDR und die Studio Hamburg GmbH als Einzelgesellschaft müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Dies gilt insbesondere für folgende Punkte:
- Die Zustimmung der Gremien muss beim Eingehen von Beteiligungen eingeholt werden.<sup>5</sup>
  - Es dürfen nur Beteiligungen an juristischen Personen eingegangen werden.<sup>6</sup>
  - Ein Aufsichtsorgan ist einzurichten.<sup>7</sup>
  - Der nötige Einfluss auf die Geschäftsführung muss sichergestellt sein.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> § 16a Absatz 2 RStV.

<sup>6</sup> § 16b Absatz 1 Nr. 2 RStV.

<sup>7</sup> § 16b Absatz 1 Nr. 3 RStV.

<sup>8</sup> § 16b Absatz 2 RStV.

- Die Jahresabschlüsse der Gesellschaften müssen durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden.<sup>9</sup>
- Der Programmauftrag ist zu beachten.<sup>10</sup>
- Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaften dürfen nicht an anderen Unternehmen derselben Branche beteiligt sein.<sup>11</sup>
- Den Rechnungshöfen sind Prüfungsrechte für die Beteiligungsgesellschaften einzuräumen.<sup>12</sup>

*Verstöße gegen  
gesetzliche  
Vorgaben*

800. Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass bei einigen Beteiligungen gegen die oben genannten Vorgaben verstoßen wurde. So wurden zum Beispiel nicht alle Gründungen und Beteiligungen wie vorgeschrieben dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt, der nötige Einfluss des NDR bei Beteiligungen nicht in allen Fällen sichergestellt. Ferner wurden Prüfungsrechte für die Rechnungshöfe nicht eingetragen sowie das Verbot der Beteiligung von Geschäftsführern der Studio Hamburg Gruppe an anderen Unternehmen nicht durchgängig beachtet. Überdies haben sich in Einzelfällen Geschäftsführer von Beteiligungsunternehmen, die gleichzeitig Gesellschafter waren, wegen eines fehlenden zusätzlichen Aufsichtsgremiums selbst entlastet. In zwei Fällen war zudem die Verpflichtung zur Prüfung durch einen Abschlussprüfer nicht im Gesellschaftsvertrag verankert.
801. Die Rechnungshöfe fordern den NDR und die Studio Hamburg GmbH auf, die Regelungen des RStV beim Halten und Eingehen von Beteiligungen zu beachten.
802. Nach der vom NDR und der Studio Hamburg GmbH vertretenen Rechtsauffassung zum RStV sei beim Halten und Eingehen von Beteiligungen nur in wenigen Einzelfällen gegen Vorgaben verstoßen worden. Gegen Gremienpflichten sei nicht verstoßen worden.
803. Die Rechnungshöfe halten an ihren Feststellungen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben fest und verweisen auf ihre vorgenannten Ausführungen.<sup>13</sup>

## Transparenz im Beteiligungsmanagement

*Mangelhafte  
Transparenz*

804. Über das Wirken der Beteiligungen herrscht nicht die für eine Steuerung erforderliche Transparenz. Neben den bereits in Tz. 799 genannten Punkten sollte insbesondere das Berichtswesen verbessert werden. So ist zum Beispiel der Bericht über die Marktkonformität in Bezug auf die Rendite von Beteiligungen wenig aussagekräftig, da die Rendite bei Beteiligungen mit einem Ergebnisabführungsvertrag zwangsläufig mit 0 % ausgewiesen wird.

<sup>9</sup> § 16b Absatz 2 RStV.

<sup>10</sup> § 35 Absatz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 5 NDR-StV.

<sup>11</sup> § 35 Absatz 5 NDR-StV.

<sup>12</sup> § 35 Absatz 6 NDR-StV.

<sup>13</sup> Vgl. Tz. 799.

Weiterhin wird in der internen Berichterstattung über einige Beteiligungen nicht einzeln berichtet. Die Ergebnisse fließen lediglich in die Berichterstattung der jeweiligen Obergesellschaft ein. Auch der Beteiligungsbericht enthält nicht alle erforderlichen Informationen, eine Beteiligung wurde nicht explizit erwähnt und in Einzelfällen waren Erläuterungen verbesserungsbedürftig.

805. Die Rechnungshöfe fordern die Studio Hamburg GmbH auf, zukünftig für eine bessere Transparenz ihrer Beteiligungen im Konzern zu sorgen und insbesondere die Aufsichtsgremien besser und umfassend zu informieren.
806. Aus Sicht der Studio Hamburg GmbH besteht durchgängig hinreichende Transparenz. Die Produktionsmuttergesellschaften informierten die Holding über Projekte und wichtige Vorgänge ihrer Beteiligungen, diese informierte ihrerseits die Aufsichtsgremien.
807. Die Rechnungshöfe halten eine lediglich anlassbezogene Berichterstattung aus den Enkelgesellschaften bei auftretenden Besonderheiten hingegen für nicht ausreichend. Geschäftsanweisungen der Studio Hamburg GmbH, die u. a. die turnusmäßige Berichterstattung regeln, gelten zudem nur für Mehrheitsbeteiligungen.

## **Straffung der Konzernstruktur**

808. Die Rechnungshöfe haben eine recht kleinteilige Konzernstruktur mit 32 Beteiligungen<sup>14</sup> vorgefunden, bei der die Gefahr besteht, dass wirtschaftliche Risiken nicht rechtzeitig erkannt und einzelne Beteiligungen nicht ausreichend kontrolliert und gesteuert werden. Sie haben angeregt, die Konzernstrategie zu überdenken und die Konzernstruktur insgesamt zu straffen.
809. Die Studio Hamburg GmbH vertritt die Auffassung, dass gerade die Ausgliederung von einzelnen „Geschäftsprojekten“ die Transparenz erhöhe und dass auf diese Weise Risiken wirkungsvoller begrenzt werden könnten.
810. Aus Sicht der Rechnungshöfe ist hingegen eine größere Transparenz gegeben, wenn einzelne Projekte nicht ausgegliedert werden. Damit verbunden ist zugleich eine bessere Risikoversorge.

---

<sup>14</sup> [www.studio-hamburg.de/beteiligungen/](http://www.studio-hamburg.de/beteiligungen/) (Abruf am 30. Januar 2020).

## **Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens**

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte die Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens in der Rechtsform einer GmbH.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Landesrechnungshof Brandenburg in seinem Abschließenden Bericht nach § 14a Satz 3 RStV.

[http://www.lrh-brandenburg.de/media\\_fast/6096/A-schlie%C3%9Fender\\_Bericht\\_Pr%C3%BCfung\\_Rundfunkbeteiligungsunternehmen.pdf](http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/A-schlie%C3%9Fender_Bericht_Pr%C3%BCfung_Rundfunkbeteiligungsunternehmen.pdf)

## **Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom SWR federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018**

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung von ARD.de.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem Abschließenden Bericht nach § 14a Absatz 3 RStV.

[https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-\\_und\\_Fraktionspruefungen/Abschliessender\\_Bericht\\_14a\\_ARD.de\\_-\\_final.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf)

Hamburg, den 27. Januar 2021

Dr. Stefan Schulz      Joachim Mose      Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner      Birgit Fuhlendorf      Birgit Carstens-Wähling



**Abkürzungen**

4. IVFL	4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG
AA	Agentur für Arbeit
AB	Aufgabenbereich
a. F.	alte Fassung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AnIV	Anlageverordnung
AO	Abgabenordnung
AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AVB	Allgemeine Vertragsbestimmungen
BAFSYS 2	IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem BaFöG
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum HKR
BGF	Brutto-Grundfläche
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BJV	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
BWI	Behörde für Wirtschaft und Innovation
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
DAW-IT	Fachverfahren zur Bearbeitung des Wohngelds
DEF	Sollveränderungsart in SAP-BI; Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
DIWOG	Fachverfahren zur Abrechnung des Wohngelds
Drs.	Drucksache
EMS	Erhaltungsmanagementsystem
Epl.	Einzelplan
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FI-AA	Assets Accounting (Anlagenbuchhaltung); SAP-Modul

GBS/GTS	IT-Verfahren für Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der BSB
GI	Grundinstandsetzung
GKL	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AöR
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMH	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GMP	Garantierter Maximalpreis
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GRfW	Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs
GrStG	Grundsteuergesetz
HANA	High Performance Analytic Appliance
HAW Hamburg	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung
HESS	Fachverfahren für Zahlungsverkehr mittels Kassenautomaten
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegegesetz
HH-SIB	Hamburgische Straßen-Informationsbank
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HIP	Hybrid Integration Platform; Mastersystem für Landesbetriebe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
HmbBeihVO	Hamburgische Beihilfeverordnung
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbMVollzG	Hamburgisches Maßregelvollzugsgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HÖB	Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HZE	Hilfen zur Erziehung
IfBQ	Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung
IKS	Internes Kontrollsystem
IMPF	IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH
ISZ	Immobilien Service Zentrum der Sprinkenhof GmbH
IT	Informationstechnik
Jobcenter	Jobcenter team.arbeit.hamburg
JUS-IT	IT-Verfahren JUS-IT
Kfz	Kraftfahrzeug
K.HH	Kasse.Hamburg
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
LBV	Landesbetrieb Verkehr
LEB	Landesbetrieb Erziehung und Beratung

LGH	Landesbetrieb Gebäudereinigung Hamburg
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LI	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
LIF	Abteilung Fortbildung des LI
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LiV	Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst
LKA	Landeskriminalamt
LOI	Letter of Intent
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LVS	Lehrveranstaltungsstunde(n)
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
M/BS	Fachamt Bezirklicher Sportstättenbau des Bezirksamts Hamburg-Mitte
Mio.	Million(en)
MPAC	Masterplan Active City
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NBB	Sollveränderungart in SAP-BI; Nachbewilligung Bürgerschaft
NDR	Norddeutscher Rundfunk AöR
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NotVersorgWG	Gesetz über das Notarversorgungswerk Hamburg
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Owi21	IT-Verfahren zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren
PAISY	Fachverfahren zur Personalabrechnung
PepKo	PepKo Perspektiv-Kontor Hamburg GmbH
PG	Produktgruppe
PKD	Pflegekinderdienst
ProCAB	Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSA	Fachverfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe
PROSOZ	Programm zur Bearbeitung von Sozialhilfe
PSP	Projektstrukturplan; SAP-Modul
PTF	Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal
ReGe Hamburg	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
RISE	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung
RPW	Richtlinien für Planungswettbewerbe der FHH
RRZ	Regionales Rechenzentrum
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien – Rundfunkstaatsvertrag
RVP	Ressourcen, Verbrauch, Produkte; Doppisches SAP-Verfahren
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Senatskanzlei
SKL	Süddeutsche Klassenlotterie AöR

SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz)
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
StellplatzRL	„Richtlinien über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen“ vom 13. Januar 1994
StV	Staatsvertrag
SUB	Sollübertragungsbuchung
Tsd.	Tausend
TÜ-Zuschlag	Totalübernehmerzuschlag
TV	Television
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergV	Vergütungsvereinbarung
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WiKü	Wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
W.I.R	work and integration for refugees
WTU	Werttransportunternehmen
ZAF/AMD	Landesbetrieb Zentrum für Aus- und Fortbildung / Arbeitsmedizinischer Dienst
ZPD	Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste