

Jahresbericht 2023

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2021

Hamburg, den 26. Januar 2023

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 428 23-17 72
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–3
I. Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2021 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
Vorbemerkung	4–5
Jahres- und Konzernabschluss 2021	6–18
Eingeschränkter Bestätigungsvermerk	19
Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2021	20–39
II. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Aktenführung in Behörden	40–52
Haushalts- und Konzernrechnung 2021	
Ermächtigungsüberschreitungen	53–62
Deckungsfähigkeiten	63–76
Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr	77–92
Besondere Kostenermächtigungen der Bürgerschaft	93–113
Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss	114–148
Bildung und Soziales	
Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen	149–186
Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	187–224
Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe	225–259
Hilfen und Betreuung beim Übergang in eigenen Wohnraum	260–282
Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm	283–312
Stiftungen im Geschäftsbereich der Sozialbehörde	313–336

Textzahlen

IT und Personal

Pilotierung von Robotic Process Automation	337–352
IT-Beschaffungen des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung	353–371
Zentrale Dienstunfallbearbeitung	372–387
Abgleich von Versorgungsbezügen und Renten	388–395

Stadtentwicklung und Bauen

Hochwasserschutzmaßnahmen	396–467
Projektentwicklung Oberbillwerder	468–526
Erschließungsmaßnahme Neuland 23	527–565
Modernisierung der Alster-Schwimmhalle	566–616
Instandhaltung der Gebäude der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz	617–637
Soziale Erhaltungsverordnungen	638–649
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Tiefbau-, Ingenieurbau- und Landschaftsbaumaßnahmen	650–674

Inneres und Umwelt

Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei	675–686
Regelüberwachung von Industrieanlagen	687–704
Corporate Governance bei der Stadtreinigung Hamburg AöR	705–718

Kultur und Wissenschaft

Zuwendungen der Behörde für Kultur und Medien für Investitionen	719–722
Auswirkungen des Mieter-Vermieter-Modells im Haushalt der Behörde für Kultur und Medien	723–733
Zuwendungsbearbeitung durch die BWFGB	734–766
IT in den Hochschulen	767–796

Textzahlen

Finanzwirtschaft und Steuern

Kennzahlen und Kennzahlenwerte der Gerichte 797–805

Ordnungsmäßigkeit der Planansätze in den Bezirksamtern 806–820

Auswertung notarieller Veräußerungsanzeigen in den
Regionalfinanzämtern 821–838**Abkürzungsverzeichnis**

Entlastungsverfahren

1. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt einschließlich ihrer Sondervermögen und Landesbetriebe (§ 81 Absatz 1 LHO). Dabei prüft er insbesondere, ob gegen Vorschriften und Grundsätze, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, verstoßen wurde. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der Rechnungshof – soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg [HV], § 90 Absatz 1 LHO) – in seinen Jahresberichten zusammen, die er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet.
2. Dem vorliegenden Jahresbericht 2023 hat der Rechnungshof aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums am 26. Januar 2023 zugrunde gelegt. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2022 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 kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Wie in den Vorjahren hat er von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

I Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2021 sowie zur 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 (§ 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO). Der Teil I enthält eine Zusammenfassung aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2021 sowie aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit
 - der Aufstellung, Ausführung und Abrechnung des Haushaltsplans,
 - der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns einschließlich der zu ihrer Sicherstellung eingesetzten Instrumente,
 - der Vergabe von Lieferungen und Leistungen,
 - der Zuwendungsverfahren sowie
 - der Haushaltskennzahlen.
5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und den Geschäftsbericht mit dem Konzern- und Jahresabschluss sowie dem zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2021 am 30. August 2022 zugeleitet.¹

Jahres- und Konzernabschluss 2021

Konzernabschluss 2021

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 2021 sind insgesamt 154 Tochterorganisationen vollkonsolidiert einbezogen worden (u. a.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/9200 vom 30. August 2022.

Landesbetriebe, Sondervermögen, Anstalten, GmbHs, GmbH & Co. KGs).

8. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2021 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2021 schließen wie folgt ab:²

² Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2021 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/9200 vom 30. August 2022). Beträge in Mio. Euro, gerundete Werte. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

Kapitalflussrechnung	
	in Mio. Euro
1. Jahresergebnis	540
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.754
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-15
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	4.373
5. Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	-127
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	30
7. Zunahme/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-3.342
8. Zinsaufwendungen abzüglich Zinserträge	386
9. Beteiligungsergebnis	-131
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	3.468
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	530
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.779
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-3.249
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	8.396
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-7.239
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	1.157
17. Cashflow insgesamt	1.376
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	15
19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	3.752
20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	5.143
davon:	
Liquide Mittel	5.369
Wertpapiere des Umlaufvermögens	5
Forderungen aus dem Cashpool	11
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-113
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-129

Konzernbilanz auf		den 31.12.2021	
Aktiva	in Mio. Euro	Passiva	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	61.838	A. EIGENKAPITAL	0
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	2.899	I. Nettoposition	2.750
II. Sachanlagen	55.628	II. Allgemeine Rücklage	3.435
III. Finanzanlagen	3.310	III. Zweckgebundene Rücklagen	121
B. UMLAUFVERMÖGEN	14.850	IV. Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	6.954
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	242	V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-23
II. Vorräte	1.013	VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-174
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	8.220	VII. Konzern-Bilanzergebnis	-37.339
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	5	VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	24.276
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	5.369	B. SONDERPOSTEN	2.450
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	561	I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.338
D. AKTIVE LATENTE STEUERN	517	II. Sonderposten für Beiträge	46
E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	0	III. Sonstige Sonderposten	67
F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	24.276	C. RÜCKSTELLUNGEN	47.457
		I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	40.985
		II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.473
		III. Sonstige Rückstellungen	3.999
		D. VERBINDLICHKEITEN	51.632
		I. Anleihen und Obligationen	23.045
		II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	13.866
		III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	651
		IV. Verbindlichkeiten aus Lieferungen u. Leistungen	747
		V. Verbindlichkeiten gegen verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen	135
		VI. Verbindlichkeiten gegen Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	5.139
		VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	439
		VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	7.609
		E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	416
		F. PASSIVE LATENTE STEUERN	86
BILANZSUMME	102.041	BILANZSUMME	102.041

Konzern- ergebnisrechnung	
	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	13.621
2. Erträge aus Transferleistungen	3.707
3. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen	355
4. Erträge aus dem Länderfinanzausgleich	5
5. Umsatzerlöse	7.647
6.-9. Übrige Erträge	2.607
10. Materialaufwendungen	-3.937
11. Personalaufwendungen	-10.709
12. Aufwendungen für Transferleistungen	-4.813
13. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse	-1.895
14. Abschreibungen	-1.907
15., 16. Aufwendungen aus Mieten und Pachten und sonstige Aufwendungen	-3.363
17. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	1.318
18.-21. Finanzerträge	304
22. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-20
23. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-969
24. FINANZERGEBNIS	-685
25. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	633
26. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	62
27. Sonstige Steuern	31
28. JAHRESÜBERSCHUSS/-FEHLBETRAG	540
29. Verlustvortrag aus Vorjahren	-37.025
30. Einstellungen in/Entnahmen aus Rücklagen	-422
31. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-427
32. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	90
33. Auf andere Gesellschafter entfallender Verlust	85
34. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-37.339

Jahresabschluss der Kernverwaltung 2021

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 2021 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2021 schließen mit folgenden Zahlen ab:³

³ Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2021 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/9200 vom 30. August 2022). Beträge in Mio. Euro, gerundete Werte. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

Doppische Gesamtfinanzrechnung	
	in Mio. Euro
1.. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	19.506
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-18.183
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	1.323
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	267
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-1.524
6. Saldo aus Investitionen	-1.257
7. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	11
8. Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-217
9. Saldo gegebene Darlehen	-206
10. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	10.700
11. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-9.225
12. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.475
13. Einzahlungen durchlaufende Posten	25.378
14. Auszahlungen durchlaufende Posten	-25.377
15. Saldo durchlaufende Posten	1
16. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	1.336
17. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	3.293
18. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	4.629

Bilanz auf den 31.12.2021	
Aktiva	Passiva
in Mio. Euro	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	43.569
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	4.210
II. Sachanlagen	21.255
III. Finanzanlagen	18.104
B. UMLAUFVERMÖGEN	7.731
I. Vorräte	24
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	3.078
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	4.629
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	485
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	25.476
BILANZSUMME	77.261
A. EIGENKAPITAL	0
I. Nettoposition	2.750
II. Ergebnisvortrag	-35.179
III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag	2.537
IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung	0
V. Konjunkturposition	5.294
VI. Notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung	-877
VII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	25.476
B. SONDERPOSTEN	1.457
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	1.386
II. Sonderposten für Beiträge	46
III. Sonstige Sonderposten	25
C. RÜCKSTELLUNGEN	41.697
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	36.570
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen	2.411
III. Sonstige Rückstellungen	2.716
D. VERBINDLICHKEITEN	33.920
I. Anleihen und Obligationen	19.388
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	2.191
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	3
IV. Verbindlichkeiten ggü. sonstigen Dritten	4.152
V. Verbindlichkeiten ggü. verbundenen Organisationen	4.125
VI. Verbindlichkeiten ggü. Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	2.669
VII. Sonstige Verbindlichkeiten	1.392
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	188
BILANZSUMME	77.261
31.12.2021	-25.476
31.12.2020	-25.685
Veränderung zum Vorjahr	+209

Gesamt- ergebnisrechnung	
	in Mio. Euro
1. Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit	14.676
2.-5. Übrige Erträge	4.725
6. Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.634
7. Personalaufwendungen	-6.102
8. Aufwendungen aus Transferleistungen	-9.581
9. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich	0
10. Aufwendungen aus Abschreibungen	-636
11. Sonstige Aufwendungen	-347
12. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	100
13. Erträge aus Beteiligungen	141
14. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	251
15. Zuschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	96
16. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-32
17. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-346
18. Aufwendungen aus Ergebnisausgleichsverpflichtungen	0
19. FINANZERGEBNIS	110
20. JAHRESERGEBNIS	209
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	2.592
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.537
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	0
25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	264
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-481
27. Entnahme aus der Konjunkturposition	0
28. Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	0
29. Auflösung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	0
30., 31. Saldo aus Erhöhungen und Verringerungen des Eigenkapitals aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	90
32. Bereinigtes Jahresergebnis	-128
33. Einstellung in den Ergebnisvortrag	128
34. BILANZERGEBNIS	0

Notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung

11. Die im Jahr 2013 beschlossenen Vorschriften zum Übergang auf das doppelte Haushaltswesen erlauben, dass bis einschließlich 2023 im Gesamthaushalt noch strukturelle doppelte Fehlbeträge geplant werden dürfen, wobei sich das zulässige Defizit jährlich um 180 Mio. Euro verringert (sog. Abbaupfad nach Artikel 40 § 5 Absatz 1 SNHG⁴). Vor diesem Hintergrund wurden in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 strukturelle Defizite von 743 Mio. Euro und 563 Mio. Euro geplant.⁵ Diese doppelten Fehlbeträge werden im Gesamtergebnisplan als „Bereinigtes Jahresergebnis“ ausgewiesen.
12. Angesichts der Covid19-Pandemie hat die Bürgerschaft eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 HV festgestellt.⁶ Zur Bewältigung der Pandemie durften deshalb nach dem Covid-19-Notsituationsgesetz (CNG)⁷ in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 darüber hinausgehende Fehlbeträge geplant werden (sog. CNG-Fehlbeträge). Im Haushaltsplan für das Jahr 2020 betrug der CNG-Fehlbetrag 1.415 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2021 wurde mit einem CNG-Fehlbetrag von 1.200 Mio. Euro geplant. Die CNG-Fehlbeträge werden als „Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation“ im Gesamtergebnisplan dargestellt.⁸

Während der Covid19-Pandemie setzte sich das im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt zulässige Defizit daher zusammen aus dem „normalen“ Fehlbetrag nach dem Abbaupfad und dem CNG-Fehlbetrag. Im Haushaltsjahr 2020 betrug das geplante Gesamtdefizit 2.158 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2021 betrug es 1.763 Mio. Euro.

13. Der Haushaltsplan stellt für die Verwaltung keine Verpflichtung, sondern eine Ermächtigung dar, in der Bewirtschaftung Kosten verursachen zu können. Werden geplante Ermächtigungen nicht verbraucht oder mehr Erlöse als geplant realisiert und diese nicht für zusätzliche Kostenermächtigungen eingesetzt, fällt das Ist-Ergebnis besser aus als geplant.

Außerdem beeinflusst die Veränderung des Restbestands das Ist-Ergebnis. Im Jahr 2020 führte der Anstieg der Reste um 639 Mio. Euro zu einer Erhöhung des Ist-Fehlbetrags, im Jahr 2021

⁴ Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG-Gesetz – SNHG) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503).

⁵ Die geplanten Fehlbeträge 2020 und 2021 unterschreiten die maximal zulässigen Fehlbeträge nach dem Abbaupfad jeweils um 5 Mio. Euro („Sicherheitsabschlag“).

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 22/42 vom 27. März 2020.

⁷ Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Notsituationsgesetz – CNG) vom 2. April 2020 (HmbGVBl. S. 200), zuletzt geändert am 6. Oktober 2020 (HmbGVBl. S. 509).

⁸ Eine Erläuterung des Rechnungshofs zum Buchungsweg und zu den bilanziellen Wirkungen findet sich bei Youtube (Suchworte „Schuldenbremse in der Doppik“ eingeben).

das leichte Abschmelzen um 55 Mio. Euro zu einer Verringerung des Ist-Fehlbetrags.⁹

Unter Berücksichtigung sämtlicher Effekte fielen die Ist-Ergebnisse in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 um 533 Mio. Euro bzw. 1.635 Mio. Euro besser aus als geplant.¹⁰

Ist-Ergebnisse 2020 und 2021

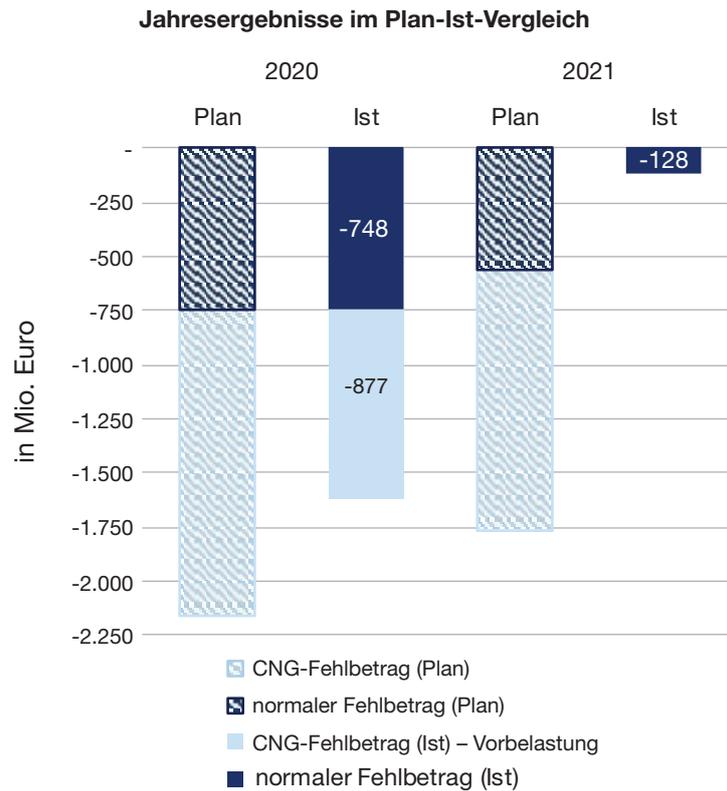
Fehlbetrag	2020			2021		
	Plan	Ist	Plan – Ist	Plan	Ist	Plan – Ist
	in Mio. Euro			in Mio. Euro		
„normaler“ Fehlbetrag („Bereinigtes Jahresergebnis“)	743	748	-5	563	128	+435
CNG-Fehlbetrag („Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation“)	1.415	877	+538	1.200	0	+1.200
Summe	2.158	1.625	+533	1.763	128	+1.635

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Gesamtergebnisrechnungen 2020 und 2021

14. Im Unterschied zu den „normalen“ Fehlbeträgen nach dem Abbaupfad müssen die Fehlbeträge, die aus der Inanspruchnahme des CNG resultieren, in künftigen Haushaltsjahren durch Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2025 in gleichmäßigen Schritten binnen 20 Jahren zurückgeführt werden (§ 4 CNG). Deshalb ist es erforderlich, die Höhe des in der Bewirtschaftung tatsächlich eingetretenen CNG-Fehlbetrags zu bestimmen.
15. Der von der Finanzbehörde berechnete CNG-Fehlbetrag stellt eine auf Basis von Annahmen ermittelte Restgröße dar: Es ist der Betrag, der im Ist – unter Einbeziehung der Resteentwicklung (siehe Tz. 13) – den planmäßigen „normalen“ Fehlbetrag nach dem Abbaupfad übersteigt:

⁹ Die Veränderung des Restbestands ergibt sich jeweils aus dem Saldo der Zeilen „Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende“ und „Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren“ in der Gesamtergebnisrechnung.

¹⁰ Aus steuerlichen Mehrerlösen resultiert keine Ergebnisverbesserung, da diese entsprechend § 79 Absatz 3 LHO über die Konjunkturposition abgewickelt werden.



16. Nach dieser Berechnungsmethode hat sich im Haushaltsjahr 2020 zusätzlich zum „normalen“ Fehlbetrag von 748 Mio. Euro ein CNG-Fehlbetrag von 877 Mio. Euro im Ist realisiert.¹¹ Dieser Wert beinhaltet 639 Mio. Euro, die aus den nach 2021 übertragenen Resten resultieren (Tz. 13).

Anders als 2020 überstieg im Haushaltsjahr 2021 die insgesamt erzielte Ergebnisverbesserung (1.635 Mio. Euro) den geplanten CNG-Fehlbetrag (1.200 Mio. Euro). Die Finanzbehörde hat die Differenz von 435 Mio. Euro, die nach erfolgter vollständiger Anrechnung auf den geplanten CNG-Fehlbetrag in 2021 noch verbleibt, dem Ergebnis aus der normalen Verwaltungstätigkeit zugeordnet. Dies hat zur Folge, dass nach der Berechnung der Finanzbehörde der „normale“ Fehlbetrag im Haushaltsjahr 2021 um 435 Mio. Euro geringer ausfällt als geplant.

Anders ausgedrückt: Das Ergebnis 2021 ist so „gut“ ausgefallen (bzw. der Fehlbetrag so gering), dass rechnerisch kein CNG-Defizit verblieben ist; der gesamte Ist-Fehlbetrag in Höhe von 128 Mio. Euro ist also vollständig der „normalen“ Verwaltungstätigkeit zugerechnet worden.

17. Die kumulierten CNG-Fehlbeträge sind in der Bilanz innerhalb des Eigenkapitals als „Notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung“

¹¹ Jahresbericht 2022, Tz. 15.

auszuweisen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2021 weist die FHH hier -877 Mio. Euro aus.

Bei der Interpretation der notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung ist zu beachten:

- Der CNG-Fehlbetrag bemisst sich nicht durch eine separate Gegenüberstellung pandemiebedingter Aufwendungen (zum Beispiel Kosten der Soforthilfen) und Erträge (zum Beispiel Erstattungen vom Bund). Die Vorbelastung ist also keine berechnete Summe der Kosten der tatsächlich durchgeführten Corona-Maßnahmen. Es handelt sich um eine summarische Abgrenzung unter Einbeziehung von Planungsgrößen nach dem Abbaupfad zum strukturellen doppelten Defizit.
 - Die nach der Methodik der Finanzbehörde berechnete Vorbelastung stellt nicht nur auf Erträge und Aufwendungen ab, sondern beinhaltet auch den Anstieg des Restbestands aus dem Haushaltsjahr 2020 (639 Mio. Euro). Der Abbau des Restbestands im Haushaltsjahr 2021 (55 Mio. Euro) hat die Vorbelastung hingegen nicht reduziert, weil dieser entlastende Effekt aufgrund des gewählten Berechnungswegs dem „normalen“ Ergebnis zugeordnet wurde, d. h. im „Bereinigten Jahresergebnis“ berücksichtigt ist.
 - Tatsächlich wurden per 31. Dezember 2021 1.344 Mio. Euro Notlagenkredite aufgenommen.¹² Dies lässt allerdings keine Rückschlüsse auf die Höhe der Vorbelastung zu. Denn: Der CNG-Fehlbetrag beinhaltet auch nicht zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge. Zudem haben die in der Vorbelastung enthaltenen Reste noch keinen Zahlungsbedarf ausgelöst.
18. Die Abgrenzung und Berechnung der Vorbelastung stellt Neuland in der Anwendung eines doppelten Haushaltswesens dar. Obgleich es im Haushaltsrecht Regelungen zur Ermittlung des Ergebnisses im Jahresabschluss gibt, war für die erstmalige Anwendung eine Praxis auszuprägen. Der Rechnungshof hat den von der Finanzbehörde gewählten und in der Haushaltsrechnung vom Senat festgestellten Weg der Berechnung des Jahresergebnisses und der Vorbelastung auf Plausibilität geprüft und keine Beanstandungen erhoben.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 22/9200 vom 30. August 2022, Anlage 2, Haushaltsrechnung 2021, Gesamthaushalt, S. 11.

Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

19. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2021 geprüft und im Ergebnis am 30. August 2022 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt. Dieser ist im Geschäftsbericht 2021 abgedruckt¹³ 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 2021

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

- der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2021 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 2021 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 Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2021 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2021 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Grundlage des Prüfungsurteils

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 2021 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2021 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).

¹³ Geschäftsbericht 2021, S. 224 ff. (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/9200 vom 30. August 2022).

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.¹⁴

Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungsfeststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können.

Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts beziehungsweise des Konzerns vermittelt sowie ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Der Inhalt des Lageberichts richtet sich gemäß Nr. 7 VV Bilanzierung und Nr. 4.6 VV Konzern nach §§ 289 und 315 HGB. Zusätzlich zur Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren in Abschnitt 7.10 enthält der Lagebericht mit den Abschnitten „3.1 Die Behörden und Ämter der Stadt Hamburg“ und „4 Nachhaltigkeit“ Darstellungen, die über den in den genannten Regelungen des HGB geforderten Inhalt hinausgehen. Diese zusätzlichen Angaben im zusammengefassten Lagebericht, die losgelöst vom Jahresabschluss über die Arbeit des Senats berichten, wurden in entsprechender Anwendung des Prüfungsstandards 350 des Instituts der Wirtschaftsprüfer vom Rechnungshof im Rahmen der Jahresabschlussprüfung nicht inhaltlich geprüft.

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.

Die Finanzbehörde trägt nach § 70 Absatz 1 LHO die Gesamtverantwortung für die Buchführung der FHH. Die Fachbehörden und Ämter verantworten die im Einzelnen vorzunehmenden Buchungen. Die Finanzbehörde hat nicht die Befugnis, Vorgaben gegenüber den Fachbehörden und Ämtern durchzusetzen.

¹⁴ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2021 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.

Prüfungsfeststellungen

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten im Konkreten die nachfolgend aufgeführten Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2021 zutreffen.

Geld- und Buchungskreislauf

Die Komplexität des Rechnungswesens der FHH ist hoch. Mit der Geldverwaltung sind neben der Zentralkasse die Steuer- sowie die Justizkasse, Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen, das Liquiditätsmanagement der Finanzbehörde (Amt 3) und die Vollstreckung (SAP-System HIP) befasst. Der Einsatz einer Vielzahl von IT-Verfahren, die direkt oder indirekt an das SAP-System RVP angebunden sind, erhöht die Komplexität zusätzlich. Dies stellt hohe Anforderungen an die Umsetzung eines geschlossenen Geld- und Buchungskreislaufs. Nicht alle hierfür implementierten Prozesse gewährleisten eine vollständige und richtige Abbildung der entsprechenden Geschäftsvorfälle in der Buchhaltung der FHH, so dass es wie in den Vorjahren auch im Jahresabschluss 2021 ungeklärte Differenzen gibt.

- An verschiedenen Stellen der Hamburger Verwaltung werden EC-Cash-Geräte und Kassenautomaten für die Abwicklung von Zahlungen eingesetzt. Die Bargeldauffüllung und -leerung der Automaten erfolgt durch ein Werttransportunternehmen, welches die Auffüllbeträge von Bankkonten der FHH abhebt bzw. die Leerungsbeträge auf Bankkonten der FHH einzahlt. Umsätze an EC-Cash-Geräten werden der FHH vom Provider gutgeschrieben. Für die Kartenzahlungen und die Kassenautomaten werden zwei Softwarelösungen eingesetzt (IT-Verfahren HESS/CSG). Die einzelnen Geschäftsvorfälle werden aus dem IT-Verfahren zusammengefasst an das SAP-System RVP übertragen. Im SAP-System RVP werden hierfür Verrechnungskonten geführt. Im Haushaltsjahr 2021 wurden die alten Verrechnungskonten durch neue ersetzt und die Buchungssystematik angepasst. Auf den alten Verrechnungskonten verblieben nicht zuzuordnende offene Posten. Darüber hinaus wurden die im Zusammenhang mit der Einrichtung der neuen Verrechnungskonten eingeführten Prüfpflichten nicht von allen anwendenden Behörden und Ämtern umgesetzt. Im Einwohnerzentralamt sowie den Bezirksämtern Hamburg-Mitte, Altona (einschließlich Fundbüro), Eimsbüttel und Wandsbek erfolgten keine Prüfungen. Im Ergebnis kann nicht sichergestellt werden, ob es zu jedem Umsatz im IT-Verfahren auch eine entsprechende Einzahlung durch das Werttransportunternehmen bzw. Gutschrift durch den Provider gab.
- 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, so dass die Salden in den drei Systemen voneinander abweichen. Es erfolgen keine systemtechnischen Kontrollen des Datenaustauschs.

Saldendifferenzen zwischen den einzelnen Systemen und IT-Verfahren der Buchhaltung sowie ungeklärte Salden auf den zugehörigen Verrechnungskonten weisen auf Mängel in den Prozessen hin und gefährden die Kassensicherheit.

Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems

Die Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems war im Haushaltsjahr 2021 nicht durchgängig gewährleistet. Aufgrund der Berechtigungsarchitektur des Systems bestand das Risiko, dass Änderungsberechtigungen unbeabsichtigt vergeben wurden. Zusätzlich wurden notwendige Protokollierungen im System nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen. 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.

Vertragskataster

Die FHH hat weiterhin keine Gesamtübersicht über ihre Vertragsverhältnisse. Das dafür geschaffene Vertragskataster ist noch nicht in allen Behörden eingerichtet.

Dies führt zu Zweifeln an der Vollständigkeit der Darstellung der Verpflichtungen der FHH. Betroffen sind insbesondere Rückstellungen (Nr. 3.3.3.1 VV Bilanzierung) und sonstige finanzielle Verpflichtungen (Nr. 6.6 VV Bilanzierung).

Inventur

In der FHH soll eine Bestandsaufnahme im Bereich des Anlagevermögens in einem Dreijahresrhythmus erfolgen. Entsprechend werden Behörden und Ämter durch die Finanzbehörde in einer vorab festgelegten Reihenfolge alle drei Jahre zur Inventur aufgefordert. Die für die Inventur 2019 ausstehenden Nacharbeiten wurden von den Bezirksämtern Altona, Wandsbek, Hamburg-Mitte und Harburg sowie von der Behörde für Inneres und Sport einschließlich der Feuerwehr auch zum 31. Dezember 2021 nicht abgeschlossen. Die für die Inventur 2020 ausstehenden Nacharbeiten wurden von der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) sowie der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) für den Bereich der ehemaligen Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz sowie der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz auch zum 31. Dezember 2021 nicht abgeschlossen. Darüber hinaus wurde auch die Inventur 2021 nicht vollständig abgeschlossen. Damit sind die betroffenen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens dem Grunde und der Höhe nach nicht ausreichend nachgewiesen.

Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände

In dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ werden ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 70 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.

Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau

Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet in Höhe von mindestens 335 Mio. Euro fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umbucht 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.

Bauten des Infrastrukturvermögens

Die Bilanzierung und Bewertung der „Bauten des Infrastrukturvermögens“ im Bereich des Straßenvermögens erfolgte wie seit 2015 auch zum 31. Dezember 2021 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

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

Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ wurden Inventurarbeiten begonnen, die am 31. Dezember 2021 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.

Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse/Sonstige Verbindlichkeiten

Erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des bezuschussten Vermögensgegenstands im Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ auszuweisen. Nach Fertigstellung ist eine Umbuchung in den Bilanzposten „Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse“ vorzunehmen. Über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands ist der Sonderposten ertragswirksam aufzulösen. Im Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ werden u. a. rund 113 Mio. Euro erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse aus den Jahren vor 2018 für Vermögensgegenstände ausgewiesen, von denen davon auszugehen ist, dass diese zum Bilanzstichtag bereits fertiggestellt waren.

Die unterbliebene Umbuchung in den Sonderposten und die fehlende Auflösung des Sonderpostens verstoßen gegen Nr. 3.3.2.2 VV Bilanzierung.

IT-Verfahren

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:

- In dem IT-Verfahren „Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung“ (**ProCAB**) waren die mit der Erfassung, Berechnung und Bewilligung betrauten Personen, denen die begründenden Unterlagen vorliegen, nicht anordnungsbefugt. Das anordnende Referat wiederum hatte beim Auslösen des Zahlens als Sammelanordnung keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- Die im IT-Verfahren Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der Behörde für Schule und Berufsbildung (**GBS/GTS**) für die Ganztagesbetreuung an Schulen veranlassten Ein- und Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß angeordnet. Eine Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit war im Prozess nicht vorgesehen. Die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit durch die Schulleitung erfolgte teilweise ohne Einsichtnahme in die Antragsunterlagen. Die Anordnungsbefugten in der Behörde für Schule und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- In dem IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz **BAFSYS2** wurde das Vier-Augen-Prinzip für die Gewährung von BAföG-Leis-

tungen an Studierende nicht durchgehend beachtet. BAföG-Bescheide wurden ohne die notwendige Prüfung durch eine zweite Person zur Auszahlung gebracht. Nicht alle Bescheide wurden ordnungsgemäß angeordnet.

Zudem waren im IT-Verfahren BAFSYS2 keine hinreichenden Zugriffsrechte für Prüfzwecke eingerichtet. Zusätzlich war nicht zu jedem Zeitpunkt feststellbar, welche Personen zu welchem Zeitpunkt mit welchen Berechtigungen das IT-Verfahren genutzt haben.

- In dem IT-Verfahren zur Gewährung der Sozialhilfeleistungen nach den Sozialgesetzbüchern **PROSOZ** wurde die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips durch ein Stichprobenkontrollverfahren ersetzt. Das eingesetzte Stichprobenkontrollverfahren entsprach nicht den kassenrechtlichen Anforderungen. Für Fälle mit einem potentiellen Manipulations- und Fehlerrisiko, die auch bei Anwendung eines Stichprobenkontrollverfahrens weiterhin im Vier-Augen-Prinzip zu kontrollieren sind, erfolgten die Kontrollen nicht durchgängig. Zudem fehlten ein Fehlermanagement und ein Berichtswesen.

Darüber hinaus waren im IT-Verfahren keine hinreichenden Zugriffsrechte für Prüfzwecke eingerichtet und Änderungen an den Parametern des Stichprobenkontrollverfahrens wurden nicht revisionssicher protokolliert.

Die Mängel in den vorgenannten IT-Verfahren stellen einen Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung dar, insbesondere haben die zuständigen Stellen das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet und zahlungsrelevante Daten nicht kontrolliert. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigen. Die IT-Verfahren BASFYS2 und PROSOZ sind zudem aufgrund fehlender Zugriffsrechte für Prüfzwecke und Mängel in der Änderungsprotokollierung nicht revisionsfähig.

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

Hinweis des Rechnungshofs

Ohne die Einschränkung für den Jahresabschluss zu erweitern, weist der Rechnungshof hier gesondert auf Angaben im Lagebericht hin. Im Abschnitt 9.4.4 „Amtsangemessene Alimentation“ des Risikoberichts geht der Senat auf das Risiko von Besoldungs- und Versorgungszahlungen im Zusammenhang mit Klageverfahren auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation ein. Er erläutert, dass die im Vorjahr gebildete Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten in Höhe von 461 Mio. Euro im Jahresabschluss 2021 auf einen Betrag von 455 Mio. Euro fortgeschrieben wurde. Das Risiko für die Jahre 2011 bis 2020 besteht somit fort.

Der Rechnungshof hält die gebildete Rückstellung auf der Grundlage vertretbarer Annahmen für sachgerecht bewertet.

Er weist darauf hin, dass aufgrund der weiterhin ungewissen Höhe der Verbindlichkeit das Risiko besteht, dass die Zahlungsverpflichtungen über die gebildete Rückstellung hinausgehen und zu Mehraufwand führen können.

Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2021

Ausführung und Abrechnung der Teilpläne

Gesamtwürdigung

20. Bei Würdigung aller im Prüfungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse zur Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze kommt der Rechnungshof – wie in den letzten Jahren – zu der Einschätzung, dass keine in Anzahl und Haushaltsvolumen gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft vorgelegen haben.

Das Haushaltsjahr 2021 hat mit einer Phase der vorläufigen Haushaltsführung begonnen (Artikel 67 Absatz 1 HV). Eine punktuelle Überprüfung der Einhaltung der in diesem Zeitraum geltenden besonderen haushaltsrechtlichen Regeln ergab keine zu beanstandenden Sachverhalte.

Gleichwohl gab es im Haushaltsjahr 2021 einzelne Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, über die im Folgenden berichtet wird.

Ermächtigungsüberschreitungen

21. Der von der Bürgerschaft beschlossene Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung,
- für bestimmte Leistungszwecke nach Kontenbereichen definierte Kosten zu verursachen (Kostenermächtigungen),
 - für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten (Auszahlungsermächtigungen) und
 - Verpflichtungen zulasten der Folgejahre einzugehen (Verpflichtungsermächtigungen, VE).

Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, die von ihr eingeräumten Ermächtigungen nicht zu überschreiten. Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Wenn die Verwaltung nicht oder nicht rechtzeitig für ausreichende Deckung im Soll sorgt, liegt im Ist eine Ermächtigungsüberschreitung vor.

22. In der Haushaltsrechnung 2021 weist die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) zwei unzulässige Ermächtigungsüberschreitungen aus. In beiden Fällen betreffen sie Verpflichtungsermächtigungen. Das Volumen betrug 1,8 Mio. Euro bzw. 0,1 Mio. Euro.¹⁵

¹⁵ Tz. 53 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

Darüber hinaus hat die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) eine von der Bürgerschaft eingeräumte Ermächtigung unterjährig um bis zu 1,7 Mio. Euro überschritten, bevor diese dem Nachbewilligungsantrag zugestimmt hat.¹⁶

Zudem hat der Rechnungshof sog. verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt, die aus Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung resultieren. Zu den Mängeln zählen zum Beispiel die unterlassenen Umbuchungen fertiggestellter Vermögensgegenstände von den „Anlagen im Bau“ in die sachlich zutreffende Anlagenklasse und die daraus resultierenden fehlenden Kosten aus Abschreibungen.¹⁷

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen waren zum Teil auch Folge unzulässig in Anspruch genommener Deckungsfähigkeiten in der Soll-Bewirtschaftung. Festgestellt wurden Deckungsfähigkeitsbuchungen (DEF-Buchungen) ohne Rechtsgrundlage bzw. ohne Bedarf im laufenden Haushaltsjahr sowie unzulässige Kettenbuchungen.¹⁸

Nicht verbrauchte Ermächtigungen („Reste“)

23. Das Gesamtvolumen an nicht verbrauchten Ermächtigungen, das übertragen worden ist, ist nach wie vor hoch. Im Haushaltsjahr 2021 sind die Reste – trotz zusätzlicher notsituationsbedingter Kosten- und Auszahlungsermächtigungen – allerdings nicht weiter gestiegen. Auf den konsumtiven Bereich entfallen dabei rund 2,5 Mrd. Euro. Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 1,7 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden. Das investive Restevolumen beträgt rund 92 % des im Haushaltsplan 2022 veranschlagten Investitionsvolumens. Allein mit den investiven Resten könnte also fast der komplette Investitionshaushalt des Haushaltsjahres 2022 abgedeckt werden.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Behörden und Ämter ihr Ermessen beim Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen kritischer ausgeübt haben als in den Vorjahren.¹⁹ Gleichwohl betrachtet er den hohen „Resteberg“ unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten nach wie vor kritisch. Eine von der Bürgerschaft gegebene Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten bzw. Kosten zu verursachen, hat einen „Zeitstempel“ (Grundsatz der zeitlichen Bindung).

24. Die Prüfung der Ermächtigungsüberträge durch den Rechnungshof hat u. a. ergeben, dass in einem Fall 13,6 Mio. Euro mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden als rechnerisch zur Verfügung standen.²⁰

¹⁶ Tz. 56 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

¹⁷ Tz. 60 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

¹⁸ Tz. 65 ff. „Deckungsfähigkeiten“.

¹⁹ Tz. 77 ff. „Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr“.

²⁰ Tz. 88 ff. „Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr“.

Besondere Kostenermächtigungen der Bürgerschaft

25. Die von einer Bürgerschaftsermächtigung ausgehende sachliche Bindung erstreckt sich im Regelfall im konsumtiven Bereich auf Leistungszwecke und Kontenbereiche und im investiven Bereich auf Investitionszwecke. Daneben gibt es jedoch weitere Möglichkeiten für Vorgaben der Bürgerschaft, die eine stärkere sachliche Bindung für die Verwaltung bewirken. Dies sind u. a. konsumtive Zweckzuweisungen nach § 38 Bezirksverwaltungsgesetz sowie Verwendungsaufgaben nach § 22 LHO. Beide Vorgaben sind für den Senat verbindlich und sollen den eigenständigen Gestaltungsspielraum der Verwaltung einschränken.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde und die Behörde für Inneres und Sport (BIS) Zweckzuweisungen für andere Zwecke verwendet haben als von der Bürgerschaft ermächtigt.

Zudem hat er festgestellt, dass diese besonderen Kostenermächtigungen nicht bzw. nicht hinreichend in der Haushaltsrechnung abgerechnet werden.²¹

Aufstellung der Teilpläne

26. Bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs durch den Senat sind – zur Sicherung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft – elementare Haushaltsgrundsätze wie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, der Vollständigkeit, der Notwendigkeit sowie der sachlichen Spezialität zu beachten. Dies bedeutet u. a., 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. Auch muss der Haushaltsplan klar und transparent gegliedert sein. Denn nur auf Grundlage einer so genau wie im Rahmen der Planung möglichen und nachvollziehbaren Veranschlagung ist die Bürgerschaft in der Lage, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht zu treffen.
27. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang beanstandet, dass die Personalkosten eines Bezirksamts für das Haushaltsjahr 2021 zu niedrig geplant wurden.²²
28. Als Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Spezialität hat er beanstandet, dass die BSW und die Finanzbehörde eine Nachbewilligung für eine Kommanditeinlage nicht als Einzelinvestition der BSW, sondern unspezifisch zugunsten des EP 9.2 beantragt haben.²³
29. Sollen Verpflichtungen eingegangen werden, die in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen können, gebietet das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft grundsätzlich, dass diesen vorab

²¹ Tz. 97 ff. „Besondere Kostenermächtigungen der Bürgerschaft“.

²² Tz. 806 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Planansätze in den Bezirksamtern“.

²³ Tz. 515 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“.

zugestimmt wird. Andernfalls würde die Bürgerschaft in künftigen Haushaltsjahren in ihren Gestaltungsmöglichkeiten unzulässig eingeschränkt. Im Haushaltsplan sind deshalb Verpflichtungsermächtigungen (VE) zu veranschlagen. Auch für diese Ermächtigungen gelten die vorgenannten Haushaltsgrundsätze.

Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit den VE kritisiert, dass die Behörde für Kultur und Medien (BKM) eine VE für den Abschluss von Mietverträgen im Mieter-Vermieter-Modell unzutreffend ermittelt und dadurch zu hoch veranschlagt hat.²⁴

Instrumente zur Sicherung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns

30. Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Verwaltung betriebswirtschaftliche Instrumente wie Bedarfsanalysen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen einsetzt.
31. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung es weiterhin in vielen Fällen vernachlässigt, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns nachzuweisen. Dies betrifft die Ermittlung
- des Erfolgs der Budgetfinanzierung von Leistungserbringern der Eingliederungshilfe²⁵,
 - der Wirtschaftlichkeit und des Erfolgs der Erschließungsmaßnahme Neuland 23²⁶,
 - des Erfolgs Sozialer Erhaltungsverordnungen²⁷,
 - der Wirtschaftlichkeit von 31 Maßnahmen im Tief-, Ingenieur- und Landschaftsbau²⁸ und
 - der Wirtschaftlichkeit der Projektorganisation zur Realisierung des Stadtteils Oberbillwerder²⁹.

Im Kontext der Erschließung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen durch Digitalisierung betrifft dies überdies die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit

- der Ausstattung der Klassenräume an staatlichen allgemeinbildenden Schulen³⁰,

²⁴ Tz. 725 ff. „Auswirkungen des Mieter-Vermieter-Modells im Haushalt der Behörde für Kultur und Medien“.

²⁵ Tz. 230 ff. und Tz. 252 ff. „Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe“.

²⁶ Tz. 530 ff. „Erschließungsmaßnahme Neuland 23“.

²⁷ Tz. 639 ff. „Soziale Erhaltungsverordnungen“.

²⁸ Tz. 653 ff. „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Tiefbau-, Ingenieurbau- und Landschaftsbaumaßnahmen“.

²⁹ Tz. 479 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“.

³⁰ Tz. 157 ff. „Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“.

- der grundsätzlichen Ausrichtung des IT-Betriebs in den Hochschulen³¹ sowie
- einer Softwarelösung für die Automatisierung von Geschäftsprozessen³².

Unwirtschaftliches Verwaltungshandeln

32. Daneben hat der Rechnungshof Fälle festgestellt, in denen die Verwaltung unwirtschaftlich gehandelt hat, indem sie vermeidbare Kosten verursacht oder Forderungen nicht rechtzeitig eingezogen hat.
33. So waren vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) ermittelte Grundstückswerte zum Zeitpunkt des Verkaufs nicht mehr aktuell mit der Folge, dass der erzielte Verkaufspreis zu niedrig war.³³ In einem anderen Fall vergütete die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) eine zusätzliche Leistung, die bei einer auftragsgemäßen Ausführung des Hauptauftrages nicht nötig gewesen wäre.³⁴ Überdies hat die BKM seit mehreren Jahren ausstehende Mietzahlungen von Kultureinrichtungen erst im Verlauf des Prüfungsverfahrens eingefordert.³⁵

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

34. Die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen soll – neben der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der eingesetzten Mittel – u. a. einen marktgerechten Wettbewerb um öffentliche Aufträge sicherstellen. Unterlässt die Verwaltung unzulässigerweise ein vorgeschriebenes Vergabeverfahren, drohen auch die Unwirksamkeit von geschlossenen Verträgen sowie Schadenersatzforderungen gegen die FHH.
35. Der Rechnungshof hat – wie in den Vorjahren – Fälle vorgefunden, in denen die Verwaltung vergaberechtliche Bestimmungen nicht oder nur unzureichend beachtet hat. So hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) bei der Digitalausstattung der Schulen beispielsweise eine Rechtsanwaltskanzlei direkt beauftragt, ohne vorher ein wettbewerbliches Vergabeverfahren durchzuführen.³⁶ Im Zuge der Stadtteilentwicklung Oberbillwerder genügte ein Vergabeverfahren des LIG zur Beschaffung eines Marktwertgutachtens nicht den vergaberechtlichen Anforderungen. Auch die IBA Hamburg GmbH (IBA) hat vergaberechtliche Vorgaben nicht eingehalten und Vergabeverfahren unzureichend dokumentiert.³⁷

³¹ Tz. 793 ff. „IT in den Hochschulen“.

³² Tz. 338 ff. „Pilotierung von Robotic Process Automation“.

³³ Tz. 492 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“.

³⁴ Tz. 547 ff. „Erschließungsmaßnahme Neuland 23“.

³⁵ Tz. 730 ff. „Auswirkungen des Mieter-Vermieter-Modells im Haushalt der Behörde für Kultur und Medien“.

³⁶ Tz. 162 ff. „Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“.

³⁷ Tz. 498 ff. und Tz. 519 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“.

Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) hat Bauleistungen auf der Grundlage von unzureichenden Vergabeunterlagen ohne hinreichende Beachtung des Wettbewerbsgrundsatzes und ohne ausreichende Eignungsprüfung vergeben.³⁸ Im Rahmen von IT-Beschaffungen hat der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) unzulässige Kriterien verwendet und den Wettbewerbsgrundsatz verletzt.³⁹

Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren

36. Zuwendungen als Auszahlungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke dürfen nur gewährt werden, wenn die FHH an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Anhand des im Zuwendungsbescheid festzulegenden Zuwendungszwecks bestimmt die bewilligende Behörde, wofür die Zuwendungsempfangenden die Förderung einzusetzen haben. Die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger haben die bestimmungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel nachzuweisen.
37. Der Rechnungshof hat – wie in vergangenen Jahren – bei seinen Zuwendungsprüfungen Mängel vorgefunden. So hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) Zuwendungen bewilligt, obwohl Zuwendungsanträge unvollständig waren. Außerdem hat sie Zuwendungsbescheide zum Teil erst deutlich nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen, ohne die Gründe hierfür zu dokumentieren, und in mehr als 100 Fällen mit einem Gesamtfördervolumen von über 500 Mio. Euro noch keine abschließende Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt.⁴⁰

Haushaltskennzahlen

38. Die Leistungszwecke der Produktgruppen setzen sich aus den zugeordneten Produkten, Zielen, Kennzahlen und Kennzahlenwerten zusammen (§ 16 Absatz 1 Satz 3 LHO). Sie sind für die Verwaltung verbindliche Grundlage, um Kosten zu verursachen und Verpflichtungen eingehen zu können.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungshandlungen Mängel im Zusammenhang mit der Darstellung von Kennzahlen festgestellt.⁴¹ Unter anderem hat die Sozialbehörde im Rahmen des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms den Kennzahlenwert zu Schuldner- und Insolvenzberatungen im Haushaltsplan nicht angepasst, obwohl sie zur Milderung der Pandemiefolgen das Beratungsangebot ausweiten wollte und dementsprechend die

³⁸ Tz. 447 ff. „Hochwasserschutzmaßnahmen“.

³⁹ Tz. 358 ff. „IT-Beschaffungen des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung“.

⁴⁰ Tz. 734 ff. „Zuwendungsbearbeitung durch die BWFG“.

⁴¹ Tz. 305 ff. „Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm“; Tz. 797 ff. „Kennzahlen und Kennzahlenwerte der Gerichte“.

veranschlagten Kosten aufstockte; sie hat insofern die Leistungen unvollständig geplant.⁴²

Sonstige Feststellungen zum Haushaltsrecht

39. Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen alle Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, inhaltlich richtig und transparent sein.

Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen beanstandet, dass der Senat dieser Pflicht nicht hinreichend nachgekommen ist. So wurde die Bürgerschaft über die Umsetzung des Bauprogramms Hochwasserschutz nicht hinreichend informiert.⁴³ Ebenso wurde die Bürgerschaft nicht ausreichend über die Kosten im Zusammenhang mit der Entwicklung des Stadtteils Oberbillwerder unterrichtet.⁴⁴ Auch hat der Senat die Bürgerschaft missverständlich über die Höhe der zusätzlichen Mittel für Wartung, Support und Betrieb der IT-Geräte an Schulen informiert.⁴⁵

⁴² Tz. 305 ff. „Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm“.

⁴³ Tz. 397 ff. „Hochwasserschutzmaßnahmen“.

⁴⁴ Tz. 510 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“.

⁴⁵ Tz. 170. „Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“.

II. Einzelne Prüfungsergebnisse

Aktenführung in Behörden

**Der Rechnungshof stellt seit Jahren fest:
Die Aktenführung in den Behörden ist mangelhaft und muss besser werden.**

Ein „Weiter wie bisher“ birgt die Gefahr irreparabler Lücken im Gedächtnis der Verwaltung. Eine wesentliche Voraussetzung für ein transparentes und effizientes Verwaltungshandeln ist so nicht mehr gegeben.

Die auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende ordnungsgemäße Aktenführung ist für die Verwaltung von zentraler Bedeutung und benötigt stärkere Aufmerksamkeit auf allen Ebenen.

Grundlagen

40. Das ordnungsgemäße „Management von Aufzeichnungen“¹ ist Voraussetzung für ein transparentes und effizientes Verwaltungshandeln. Es bildet eine wesentliche Grundlage des demokratischen Rechtsstaates. Ziel ist die revisionssichere Dokumentation des Verwaltungshandelns im Rahmen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.²
41. Auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes beruht der Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung, dem jegliches Verwaltungshandeln verpflichtet ist.

Daraus resultiert die Pflicht der Behörden, alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren und in der Akte zu führen. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Behörde die Akten in Papier oder elektronisch führt. Zu den aktenrelevanten Unterlagen zählen alle entscheidungserheblichen Informationen, unabhängig davon, auf welchem Weg sie die

¹ Management von Aufzeichnungen – Handreichung für Nachwuchskräfte, S. 1, Staatsarchiv Hamburg, Stand 1. September 2015: „Records Management ist die effiziente und systematische Kontrolle und Durchführung der Erstellung, Entgegennahme, Aufbewahrung, Nutzung und Aussonderung von Aufzeichnungen (Records) einschließlich der Prozesse zur Erfassung und Aufbewahrung von Nachweisen und Informationen über Geschäftsabläufe und Transaktionen in Form von papierbasierten und elektronischen Akten.“

² Muster-Aktenordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), Fassung nach Beschluss durch das Staatsrätekollegium vom 1. Juli 2019, MittVw 2019, S. 67; zuvor vom 22. Januar 2008, MittVw 2008, S. 6 (im Folgenden: Muster-Aktenordnung).

Behörde erreichen. Die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit führt zu keiner Veränderung dieses Grundsatzes.³

42. Aufzeichnungen sind aktenrelevant, wenn sie erforderlich und geeignet sind, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Die Akte ist die Verknüpfung aller Aufzeichnungen zum selben Thema. Sie kann als elektronische Akte, papierbasierte Akte oder als eine Kombination von beiden (Hybridakte) geführt werden. Ordnungsgemäßes Management von Aufzeichnungen dient zudem der Rechenschaftsfähigkeit vor Prüfinstanzen^{4, 5}.
43. Darüber hinaus muss die Verwaltung speziell geregelte Dokumentationspflichten einhalten. Diese betreffen zum Beispiel
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und
 - Vergabeverfahren bzw. öffentliche Aufträge.
44. Verwaltungshandeln ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Das bedeutet zum einen, dass die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger in den Verwaltungsentscheidungen sichergestellt und dies dokumentiert sein muss.⁶ Zudem dient ein ordnungsmäßiges „Management von Aufzeichnungen“ als Gedächtnis der Verwaltung auch zur Sicherung von Wissen und Informationen und damit zur
- Steuerung der Dienstgeschäfte sowie der inhaltlichen Aufgabenwahrnehmung,
 - Wahrnehmung der Dienstaufsicht,
 - Vorbereitung der Antworten des Senats auf parlamentarische Anfragen sowie
 - Sicherstellung der Kontinuität der Bearbeitung bei Personalwechsel oder -ausfall,

letztlich also zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

Die Dokumentation des Verwaltungshandelns scheint auf den ersten Blick zwar mit Aufwand verbunden, sie spart jedoch im Ergebnis Zeit für langwieriges Suchen sowie Rechtfertigungsaufwand, sofern Aufzeichnungen nicht ermittelt werden können⁷. Mit Blick

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/10084 vom 13. Mai 2019, S. 2 f.

⁴ Vor Gerichten, parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, dem Rechnungshof, dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Innenrevision und anderen Prüfinstanzen.

⁵ Vgl. Muster-Aktenordnung.

⁶ Management analoger und digitaler Aufzeichnungen. Records Management – Ein Handbuch für die hamburgische Verwaltung, S. 17, Staatsarchiv Hamburg, Stand 1. September 2014.

⁷ Anforderungen an die ordnungsgemäße Aktenführung, Eine Handreichung für Führungskräfte, Nr. 2.2, Staatsarchiv Hamburg, Januar 2014.

auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ist sie zudem alternativlos. Daher sind Aufzeichnungen zeitnah und vollständig zur Akte zu nehmen sowie chronologisch und strukturiert abzulegen. Nur so können sie schnell inhaltlich nachvollzogen werden, was letztlich auch der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns dient.

Feststellungen des Rechnungshofs

45. Nachfolgend hat der Rechnungshof beispielhafte, die Rechtssicherheit gefährdende Feststellungen aus Berichten früherer Jahre sowie dieses Jahresberichts zusammengefasst.

Wiederkehrende Mängel

46. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt eine unzureichende Aktenführung in der Sozialbehörde festgestellt.⁸ Die Mängel sind nach wie vor nicht abgestellt, denn auch bei seinen aktuellen Prüfungen stellte der Rechnungshof eine unvollständige und verspätete Aktenführung in der Sozialbehörde fest.⁹
47. Ebenso bemängelte der Rechnungshof wiederholt die Aktenführung in der Behörde für Inneres und Sport (BIS).¹⁰ Aktuell konnte sie Unterlagen zur Beteiligung Hamburgs an dem bundesweit zur Genehmigung von Groß- und Schwertransporten genutzten System nicht vorlegen. Die Aktenhaltung ist insoweit unvollständig.¹¹

Mängel seit Jahren nicht abgestellt

Revisionsicherheit

48. Für die elektronische Ablage von aktenrelevanten Vorgängen ist das elektronische Archiv ELDORADO¹² vorgesehen. Dokumente an Speicherorten wie Laufwerken oder Intranet sind für alle, die darauf zugreifen können, zugänglich. Sie können Dokumente ändern, Dokumente löschen oder nachträglich hinzufügen. Änderungen sind im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar. Aktenwürdige Dokumente, die auf diese Weise gespeichert werden, sind nicht revisionsicher abgelegt. Nur mit der Sicherheit, dass ein Dokument zum Zeitpunkt der Entscheidung unveränderbar abgelegt worden ist, lässt sich Verwaltungshandeln nachvollziehen und überprüfen.
49. Entsprechende Mängel ergab eine Prüfung bei vier Bezirksämtern. Sie führten für Vorgänge zur Haushaltsplanaufstellung des Doppelhaushalts 2021/2022 weder eine Papierakte noch legten sie

Dateiformate und Speicherorte nicht revisionsicher

⁸ Zuletzt Jahresbericht 2021, Tz. 346 ff.; Jahresbericht 2020, Tz. 178 ff. und Jahresbericht 2019, Tz. 186 ff.

⁹ Tz. 218 ff. „Betriebsurlaub für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“, Tz. 257 ff. „Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe“ und Tz. 309 ff. „Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm“.

¹⁰ Zuletzt Jahresbericht 2022, Tz. 269; Jahresbericht 2020, Tz. 716 f.

¹¹ Tz. 685 „Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei“.

¹² ELDORADO (= Elektronische Dokumentenverwaltung mit TeraDoC) ist eine Anwendersoftware zur elektronischen Akten- und Dokumentenverwaltung, mit der die Papieraktenhaltung in der Freien und Hansestadt Hamburg abgelöst wird.

aktenrelevante Vorgänge in dem elektronischen Archiv ELDORADO ab. Stattdessen wurden diese Aufzeichnungen an vor Veränderungen nicht geschützten Speicherorten dokumentiert und Planungsstände in einer Fachanwendung gespeichert, die für die erforderliche vollständige Dokumentation weder vorgesehen noch geeignet ist. Prozesse und Entscheidungen, die zum Haushaltsplan-Entwurf geführt haben, können so nicht nachvollzogen werden.¹³

50. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) führt Akten sowohl in Papierform als auch elektronisch. Ihre Akten waren, unabhängig von der Art der Aktenführung, unvollständig. Sie hat ihr Verwaltungshandeln und ihre Entscheidungsfindung somit nicht vollständig und nicht revisions sicher dokumentiert.¹⁴

Spezialregelungen

Dokumentationsvorgaben aus Spezialregelungen nicht erfüllt

51. Darüber hinaus lagen auch in Bereichen mit speziell geregelten Dokumentationspflichten Mängel vor:

- Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind die Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zusammenhängend und nachvollziehbar zu dokumentieren. Nach den VV-Bau sind bei Baumaßnahmen Variantenuntersuchungen durchzuführen. Es ist zu dokumentieren, welche Variante gewählt wurde und warum das geplante Vorhaben wirtschaftlich ist. Ohne Dokumentation fehlt dieser Nachweis. Bei insgesamt 22 der geprüften Baumaßnahmen der BUKEA, der Bezirksämter, eines Landesbetriebs und einer AöR war die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nachvollziehbar oder nicht wie erforderlich in den Kostenunterlagen enthalten¹⁵.
- Bei Vergabeverfahren verlangt der Transparenzgrundsatz, dass der öffentliche Auftraggeber den Gang und die wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens von Beginn an und fortlaufend in den Vergabeakten für Dritte nachvollziehbar dokumentiert. Die Vergabedokumentation dient auch der Korruptionsprävention. Der Rechnungshof hat mehrmals die mangelnde Dokumentation von Vergaben beanstandet, zuletzt im Rahmen der Prüfungen der Projektentwicklung Oberbillwerder, der digitalen Infrastruktur an Schulen und der IT-Beschaffung des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung¹⁶.

Werden der Gang und die wesentlichen Entscheidungen von Vergabeverfahren unzureichend oder nicht nachvollziehbar dokumentiert, sind die Entscheidungen nicht transparent und somit gegebenenfalls angreifbar.

¹³ Tz. 815 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Planansätze in den Bezirksämtern“. Siehe auch Jahresbericht 2022, Tz. 235 ff.

¹⁴ Tz. 183 ff. „Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“.

¹⁵ Tz. 664 ff. „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Tiefbau- Ingenieurbau- und Landschaftsbaumaßnahmen“.

¹⁶ Tz. 162 ff. „Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“, Tz. 364 ff. „IT-Beschaffungen des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung“ und Tz. 524 ff. „Projektentwicklung Oberbillwerder“. Siehe auch Jahresbericht 2021, Tz. 424 und Tz. 445 ff.; Jahresbericht 2019, Tz. 618 ff.

- Entscheidungen in mehreren Zuwendungsverfahren weisen ähnliche Mängel auf. Aufzeichnungen von Zuwendungsvorgängen waren unvollständig, unsystematisch und nicht revidierbar abgelegt. Damit fehlte letztlich auch der Nachweis der Notwendigkeit und Angemessenheit von Förderungen.¹⁷ Entscheidungen entziehen sich damit der Nachvollziehbarkeit, die u. a. für die Kontinuität der Bearbeitung bei Personalwechsel gewährleistet sein muss.
- Kassenrechtliche Dokumentationsvorgaben werden nicht immer eingehalten. Bei der Festlegung von Gebühren für die Genehmigung von Groß- und Schwertransporten bewahrt die BIS entgegen der Vorgaben buchungsbegründende Unterlagen zur Berechnung der Gebührenhöhe nicht auf.¹⁸ Bei der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) war die Einhaltung kassenrechtlicher Standards überwiegend nicht durch die erforderlichen Dokumentationen (u. a. Verfahrensbeschreibung, Risikoanalyse, Berechtigungskonzept) belegt.¹⁹
- Auch werden Dokumentationsvorgaben im Interesse des Datenschutzes und der Datensicherheit im Zusammenhang mit dem Einsatz von IT-Verfahren bzw. Software nicht immer vollständig eingehalten. Dies betrifft zum Beispiel die Erstellung notwendiger Softwaredokumentationen, die Dokumentation von Tests und die Freigabe von IT-Verfahren in revidierbarer Form.²⁰

Fazit

52. Die Feststellungen des Rechnungshofs verdeutlichen strukturelle Probleme im Aktenwesen der Behörden. Es sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die notwendige Qualität herzustellen. Dass ordnungsgemäße Aktenführung und -vollständigkeit vielfach nicht gewahrt wird, hängt nicht nur mit mangelnder Kenntnis oder zeitlicher Enge, sondern häufig auch mit einem fehlenden Verständnis der Handelnden für die Wirkung ihrer Entscheidungen zusammen.

Strukturelle Probleme im Aktenwesen benötigen stärkere Aufmerksamkeit

Das Management von Aufzeichnungen ist kein Selbstzweck: In einem demokratischen Rechtsstaat sind die Behörden der Sicherung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns verpflichtet. Dies wird durch die Bereitstellung der notwendigen Informationen für die Steuerung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) durch Politik und Verwaltung sowie für die gegebenenfalls erforderliche rechtliche Überprüfung gewährleistet.

¹⁷ Tz. 758 ff. „Zuwendungsbearbeitung durch die BWFG“ sowie Jahresbericht 2022, Tz. 506 f.

¹⁸ Tz. 677 „Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei“.

¹⁹ Jahresbericht 2022, Tz. 244 ff.

²⁰ Tz. 349 ff. „Pilotierung von Robotic Process Automation“, Tz. 775 ff. „IT in den Hochschulen“. Siehe auch Jahresbericht 2022, Tz. 251 ff., Jahresbericht 2021, Tz. 769 f., Jahresbericht 2020, Tz. 773 ff.

Die Bedeutung des Aktenwesens benötigt daher stärkere Aufmerksamkeit auf allen Ebenen der Verwaltung. Das Verständnis für den Nutzen des Aktenwesens und die Anwendung revisions-sicherer Programme, wie der elektronischen Akten- und Dokumentenverwaltung ELDORADO und weiteren angeschlossenen Programmen, zum Beispiel dem HIM-Workflow²¹, muss von den Behörden stärker gefördert und umgesetzt werden.

²¹ Mit dem HIM-Workflow können Entscheidungsvorgänge, die bisher mit Umlaufmappen oder per E-Mail durchgeführt wurden, digital abgewickelt werden. Er gewährleistet die medienbruchfreie Bearbeitung und die revisions-sichere Dokumentation des aktenrelevanten Verwaltungshandelns.

Haushalts- und Konzernrechnung 2021

Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Behörden haben Kosten verursacht und sind Verpflichtungen eingegangen, ohne über ausreichende Ermächtigungen der Bürgerschaft zu verfügen.

Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitungen

53. In der Haushaltsrechnung 2021 werden zwei unzulässige Ermächtigungsüberschreitungen ausgewiesen. Beide betreffen Verpflichtungsermächtigungen (VE). Grundsätzlich gilt: Maßnahmen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende VE enthält (§ 40 Absatz 1 Satz 1 LHO). Geht die Verwaltung solche Verpflichtungen ein, ohne über eine erforderliche VE zu verfügen, handelt es sich um eine Ermächtigungsüberschreitung (VE-Überschreitung). Derartige Überschreitungen stellen haushaltsrechtliche Verstöße dar, durch die das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft eingeschränkt wird.

Fall 1: In der PG 301.02 „Straßen und Brücken“ weist die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* eine solche VE-Überschreitung in Höhe von 1.837.130 Euro aus. Aus der Erläuterung geht hervor, dass die BVM eine Zuwendung an die Hochbahn für den Umbau der Station Sternschanze, für die P+R-Anlage Rahlstedt und für die P+R-Anlage Steinfurther Allee bewilligt hat.

Verpflichtungsermächtigungen überschritten

Fall 2: In der PG 301.01 „Regionale und überregionale Verkehrsangelegenheiten“ weist sie im Kontenbereich *Sonstige Kosten* eine VE-Überschreitung in Höhe von 127.117 Euro aus. Aus der Erläuterung geht hervor, dass Verträge der Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung abgeschlossen worden sind.

54. Der Rechnungshof hat die VE-Überschreitungen der BVM als Verstoß gegen § 40 Absatz 1 Satz 1 LHO beanstandet. Zugleich hat er jedoch anerkannt, dass die Behörde das Eingehen der Verpflichtung ordnungsgemäß im Ist gebucht und die Überschreitung insoweit in der Haushaltsrechnung transparent gemacht hat.
55. Finanzbehörde und BVM haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt; die BVM gab an, dass in beiden Fällen die Bereitstellung einer VE in der Bewirtschaftung irrtümlich nicht erfolgt sei.

Temporäre Überschreitung vor Nachbewilligung

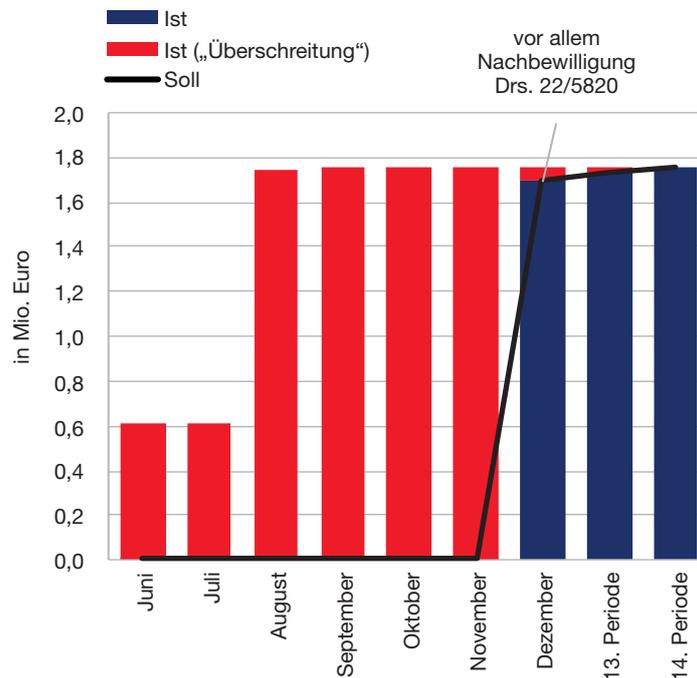
56. Wie in den Vorjahren hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit die Verwaltung bei Nachbewilligungen nach § 35 Absatz 2 LHO den Grundsatz der Vorherigkeit beachtet hat. Dieser verlangt, dass die Bürgerschaft den Nachbewilligungsantrag des Senats beschließt, bevor die Verwaltung neue Verpflichtungen für das laufende Haushaltsjahr eingeht oder Kosten für bestimmte Leistungszwecke verursacht bzw. Auszahlungen für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke leistet.¹ 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 FHH (§ 1 Satz 1 LHO). Daher ist es von zentraler Bedeutung, die eingeräumten Bürgerschaftsermächtigungen nicht zu überschreiten. Als vereinfachte Faustregel gilt: „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Dementsprechend muss die Verwaltung eine Kostenermächtigung so bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Wenn die Verwaltung nicht vor der Buchung für ausreichende Deckung im Soll sorgt, liegt im Ist eine Ermächtigungsüberschreitung vor.

*Kostener-
mächtigung
unterjährig
überschritten*

57. Der Rechnungshof hat einen Fall im EP 6.1 festgestellt, in dem die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) erst für Kostendeckung durch die Bürgerschaft gesorgt hat, nachdem eine Ermächtigungsüberschreitung vorlag. Wie nachfolgendes Diagramm verdeutlicht, lag durchgängig eine Unterdeckung im Kontenbereich *Sonstige Kosten* in der PG 287.11 „Wohnen“ vor. In der Spitze betrug diese 1,7 Mio. Euro.

¹ Bei außerplanmäßigen Abschreibungen, Wertberichtigungen auf Forderungen, Rückstellungen usw. muss die Nachbewilligung spätestens vor der Buchung vorliegen.

Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll
 Einzelplan 6.1, PG 287.11 „Wohnen“
 Sonstige Kosten



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

Bereits im Halbjahresbericht 2021 war eine Überschreitung von 0,6 Mio. Euro erkennbar. Die BSW gab darin an, dass ein Ausgleich der Kosten in der zweiten Jahreshälfte erfolgen werde. Zum Sachverhalt wurde erläutert, dass auf Grundlage des Einbringungsvertrages vier Grundstücke inkl. Gebäuden an die ABB Immobilienverwaltung GmbH & Co. KG übergeben worden seien, woraus ein Abgang aus Anlagevermögen in Höhe von rund 598 Tsd. Euro resultierte. Mit dem Nachbewilligungsantrag vom 21. September 2021 (Bürgerschaftsdrucksache 22/5820) hat die Behörde u. a. zusätzliche Kostenermächtigungen in Höhe von 1.124 Tsd. Euro zur Verstärkung des Kontenbereichs *Sonstige Kosten* beantragt. Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 15. Dezember 2021 zugestimmt.

58. Der Rechnungshof hat den dargestellten Sachverhalt als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit beanstandet.
59. Finanzbehörde und BSW haben die Feststellung des Rechnungshofs anerkannt.

Verdeckte Überschreitungen aufgrund von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung

60. Im Rahmen der Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses 2021 hat der Rechnungshof festgestellt, dass die überwiegend seit Jahren bestehenden Mängel in der Ist-Bewirtschaftung teilweise noch immer fortbestehen. Im (eingeschränkten) Bestätigungsvermerk ist hierzu ausgeführt, dass in dem Bilanzposten „Geleistete

Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ ausbezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 70 Mio. Euro (Vorjahr: 140 Mio. Euro) ausgewiesen werden, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet in Höhe von mindestens 335 Mio. Euro (Vorjahr: 325 Mio. Euro) fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.²

Ermächtigungen durch Mängel in der Anlagenbuchhaltung verdeckt überschritten

Da in den betreffenden 21 Produktgruppen³ überwiegend keine oder nur sehr geringe Ermächtigungen zur Verfügung standen, hätten diese zumeist nicht ausgereicht, um die Abschreibungskosten zu decken. Ohne anderweitige Deckung wäre eine Vielzahl von Ermächtigungsüberschreitungen die Folge (verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen⁴).

61. Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2021 hat der Rechnungshof zudem festgestellt, dass die Behörde für Schule und Berufsbildung auch im Haushaltsjahr 2021 für den AB 241 „Staatliche allgemeinbildende Schulen“ zu aktivierende Vermögensgegenstände mit einem Gesamtwert von 3,2 Mio. Euro als Aufwand erfasst hat.⁵ Da im betreffenden Aufgabenbereich bei den Sonstigen Investitionen lediglich 1,2 Mio. Euro zur Deckung zur Verfügung standen, hätten diese investiven Ermächtigungen nicht ausgereicht, um eine Ermächtigungsüberschreitung zu vermeiden. Auch hier liegt insoweit eine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung vor.
62. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt.

² 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 2021.

³ Produktgruppen 207.02, 207.03, 211.02, 212.03, 215.02, 219.02, 220.03, 223.03, 228.03, 231.03, 232.03, 235.03, 236.01, 246.01, 246.03, 251.01, 254.06, 270.05, 298.01, 301.01 sowie 301.02.

⁴ 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.

⁵ Tz. 135 „Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss“.

Deckungsfähigkeiten

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Überprüfung sämtlicher in 2021 getätigter Deckungsfähigkeitsbuchungen ergab, dass das Budgetrecht der Bürgerschaft fast durchgängig gewahrt wurde. Vereinzelt haben Behörden und Ämter jedoch Deckungsfähigkeiten in Anspruch genommen, ohne über eine entsprechende Rechtsgrundlage zu verfügen.

Maßstab und Vorbemerkung

63. 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 unter anderem auch die Bindung an den jeweiligen Kontenbereich nach § 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).

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). Eine deckungsfähige Ermächtigung wird in diesem Sinne nur dann „verwendet“, wenn die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) tatsächlich auch der Kostendeckung – d.h. der Vermeidung einer Ermächtigungsüberschreitung im laufenden Haushaltsjahr – dient.

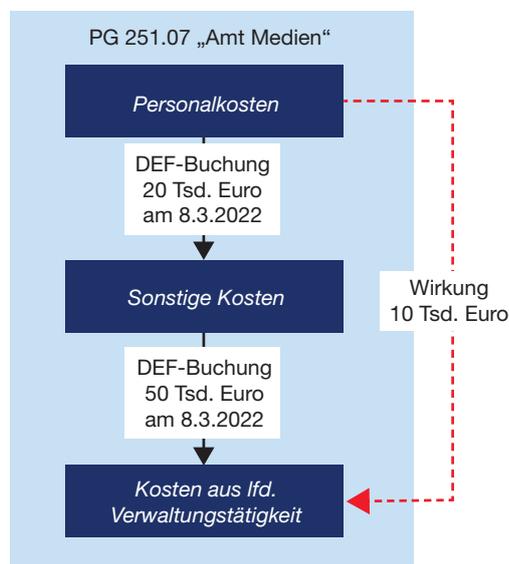
64. Überprüft wurde, inwieweit die Behörden und Ämter Kostenermächtigungen per Deckungsfähigkeitsbuchung – gegebenenfalls in mehreren Buchungsschritten (sog. Kettenbuchungen) – zugunsten anderer Ermächtigungen umgebucht haben, ohne über eine entsprechende von der Bürgerschaft eingeräumte haushaltsrechtliche Befugnis zu verfügen.

Kettenbuchungen

65. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit mehrfach auf unzulässige Kettenbuchungen hingewiesen. Die Bürgerschaft hatte

hierzu im Jahr 2019 ein Ersuchen an den Senat gerichtet¹ und die Finanzbehörde hat entsprechende Maßnahmen ergriffen².

66. Die Überprüfung der Sollveränderungsbuchungen hat gezeigt, dass es gleichwohl weiterhin in der Haushaltspraxis vereinzelt Kettenbuchungen gibt.
67. So hat die Behörde für Kultur und Medien in ihrem EP 3.3 innerhalb der PG 251.07 „Amt Medien“ nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Personalkosten* am selben Tag in zwei Buchungsschritten umgebucht, um Mehrkosten in Höhe von 10 Tsd. Euro³ im Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* auszugleichen. Eine von der Bürgerschaft eingeräumte Deckungsfähigkeit bestand zwischen diesen Ermächtigungen nicht. Der ersten Deckungsfähigkeitsbuchung lag im haushaltsrechtlichen Sinne kein Bedarf zugrunde. Die umgebuchte Ermächtigung wurde nicht gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“.



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

Kettenbuchungen verdecken Ermächtigungsüberschreitung

Ohne diese Kettenbuchung wäre die Kostenermächtigung *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 251.07 überschritten worden (verdeckte Ermächtigungsüberschreitung).

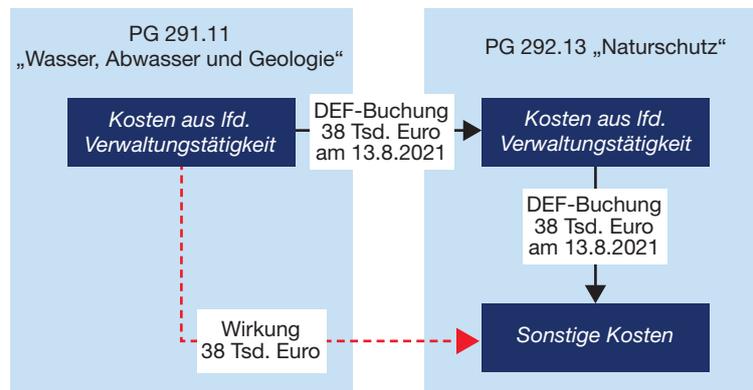
68. Ein weiterer Fall wurde im EP 6.2 der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) festgestellt. Hier hat die Behörde nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* mittels zweier Deckungsfähigkeitsbuchungen verschoben, um Mehrbedarfe in der PG 292.13 „Naturschutz“ im Kontenbereich *Sonstige Kosten* zu decken. Eine

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/18533 vom 23. Oktober 2019.

² Bürgerschaftsdrucksache 22/1609 vom 1. Oktober 2020.

³ Umgebucht wurden insgesamt 20 Tsd. Euro, allerdings verblieb ein Teil der Deckungsfähigkeitsbuchung in Höhe von 10 Tsd. Euro beim Kontenbereich *Sonstige Kosten*.

von der Bürgerschaft eingeräumte Deckungsfähigkeit bestand auch zwischen diesen Ermächtigungen nicht.



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

Die Richtigstellung dieser unzulässigen Deckungsfähigkeitsbuchungen offenbart eine Ermächtigungsüberschreitung beim verstärkten Kontenbereich in Höhe von 38 Tsd. Euro (verdeckte Ermächtigungsüberschreitung).

Deckungsfähigkeitsbuchungen ohne Rechtsgrundlage

69. Neben den unzulässigen Kettenbuchungen haben einige Behörden auch direkt Deckungsfähigkeitsbuchungen ohne entsprechende Rechtsgrundlage vorgenommen.
70. So hat die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) am 17. März 2022 im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten alle in 2021 nicht verbrauchten Auszahlungsermächtigungen der abgeschlossenen Einzelinvestitionsmaßnahme *Böschungssanierung Bubendeyufer* – insgesamt 972.398 Euro – per Deckungsfähigkeitsbuchung zugunsten der Einzelinvestition *Fahrrinnenanpassung* umgeschichtet.

Bei der verstärkten Einzelinvestition *Fahrrinnenanpassung* wurden im Anschluss „Reste“ in Höhe von 13,8 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Das heißt, dass es keinen Bedarf für diese Deckungsfähigkeitsbuchung im haushaltsrechtlichen Sinne gab. Die Ermächtigungen wurden nicht mit dem Ziel, Mehrauszahlungen in 2021 zu decken, sondern zur „Restebildung“ für Bedarfe in den Folgejahren umgebucht. Das bedeutet, dass die umgebuchte Ermächtigung nicht gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO im Jahr ihrer Inanspruchnahme „verwendet“ worden ist. Bereits im Jahresbericht 2021 hat der Rechnungshof beanstandet, dass die BWI die Ansätze der Einzelmaßnahme *Fahrrinnenanpassung* verstärkt hatte, ohne einen (Mehr-)Bedarf im laufenden Haushaltsjahr 2019 decken zu wollen.⁴

Deckungsfähigkeitsbuchungen ohne Bedarf

⁴ Jahresbericht 2021, Tz. 58.

71. In den haushaltsrechtlichen Regelungen des AB 301 des EP 7.1 der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) ist geregelt, dass Auszahlungsermächtigungen für „Maßnahmen im Zusammenhang mit Ausgleichsbeträgen“ als Teil der *Sonstigen Investitionen* einseitig deckungsfähig sind zugunsten der Investitionen des AB 301.

Die BVM hat innerhalb des AB 301 im Saldo 158.939 Euro vom Investitionsprogramm *Bike+Ride und Anlagen zum Fahrradparken* zugunsten der *Sonstigen Investitionen* für „Maßnahmen im Zusammenhang mit Ausgleichsbeträgen“ umgeschichtet.⁵ Eine Deckungsfähigkeit in diese Richtung ist jedoch nicht von vorstehender haushaltsrechtlicher Regelung gedeckt und insoweit unzulässig.

72. Auch die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat in ihrem EP 3.1 eine Deckungsfähigkeitsbuchung durchgeführt, für die keine Rechtsgrundlage vorlag. Sie hat am 20. August 2021 Ermächtigungen in Höhe von 14.000 Euro von der PG 238.01 „Steuerung und Service“, Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* zugunsten desselben Kontenbereichs der PG 239.02 „LI – Landesinstitut Lehrerbildung“ umgebucht.

Deckungsfähigkeitsbuchung ohne Rechtsgrundlage

73. Auch die Sozialbehörde hat in ihrem EP 4 eine Deckungsfähigkeitsbuchung ohne Rechtsgrundlage vorgenommen. Sie hat im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten am 2. Februar 2022 von der PG 254.04 „Erziehungshilfen“, Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* Ermächtigungen in Höhe von 18.174 Euro zugunsten der PG 229.01 „Steuerung und Service (D1)“, *Sonstige Kosten* des Bezirksamts Harburg (EP 1.8) vorgenommen.

Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen des AB 254 (dort Nr. 5) ist die Ermächtigung, in der PG 254.04 *Kosten aus Transferleistungen* zu verursachen, zugunsten der Ermächtigungen in den AB Soziales, Jugend und Gesundheit und den AB Steuerung und Service der EP 1.2 bis 1.8 *Personalkosten* und *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* deckungsfähig. *Sonstige Kosten* sind hiervon nicht abgedeckt.

74. Die Sozialbehörde hat mitgeteilt, dass aufgrund eines Büroversehens bei der Deckungsfähigkeitsbuchung eine falsche Plankostenart verwendet worden sei. Korrekt wäre eine aus dem Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* gewesen. Dies habe das Bezirksamt Harburg bestätigt.

Beanstandung und Forderung

75. Die Überprüfung der 1.693 im Haushaltsjahr 2021 getätigten Deckungsfähigkeitsbuchungen der Behörden und Ämter hinsicht-

⁵ Die Deckungsfähigkeitsbuchungen vom 29. Juli 2021 in Höhe von -1.312.575,07 Euro und vom 28. September 2021 in Höhe von -144.523,39 Euro waren von der haushaltsrechtlichen Regelung gedeckt; die betragsmäßig um 158.939 Euro höhere Deckungsfähigkeitsbuchung in umgekehrter Richtung vom 25. März 2022 in Höhe von 1.616.037,72 hingegen nicht.

lich des Vorliegens einer Rechtsgrundlage ergab, dass das Budgetrecht der Bürgerschaft fast durchgängig gewahrt wurde.

Der Rechnungshof hat die Fälle, in denen Deckungsfähigkeiten unzulässig in Anspruch genommen worden sind, als Verstöße gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung sowie § 48 Absatz 1 LHO beanstandet.

Er hat die betreffenden Behörden aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu den Deckungsfähigkeiten künftig durchgängig zu beachten und dabei – dem Ersuchen der Bürgerschaft entsprechend – Kettenbuchungen zu unterlassen.

76. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt.

Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Die nicht verbrauchten und ins Folgejahr übertragenen Kosten- und Auszahlungsermächtigungen (sog. Reste) sind mit 4,2 Mrd. Euro weiterhin sehr hoch.

Haushaltsverstöße aus den Vorjahren wurden nicht vollständig geheilt.

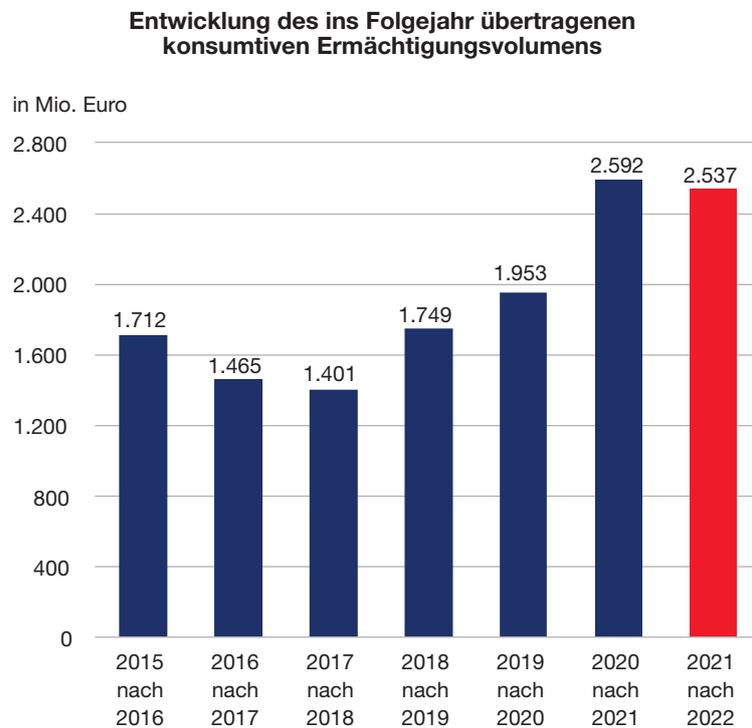
Aufgrund von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung entstandene Reste sind zu sperren.

Entwicklung

77. Der Übertrag nicht verwendeter Ermächtigungen (sog. Reste) ins Folgejahr bildet eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung. Nach diesem Grundsatz dürfen Ermächtigungen, Kosten zu verursachen sowie Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Soweit sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie grundsätzlich mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan. Es lässt allerdings – als Ausnahme – die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr zu, um der Verwaltung eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen und unwirtschaftliches Verhalten („Dezemberfieber“) zu vermeiden. Die Übertragung ist unter Beachtung der Regelung des § 47 Absatz 2 LHO und den dazu erlassenen VV zulässig und bedarf der Einwilligung der Finanzbehörde.
78. Der Rechnungshof hat in seinen letzten Jahresberichten auf das hohe und weiter steigende Gesamtvolumen an konsumtiven und investiven Ermächtigungen hingewiesen, die ins Folgejahr übertragen wurden. Im Haushaltsjahr 2021 sind diese – auch unter Einbezug der zusätzlichen notsituationsbedingten Kosten- und Auszahlungsermächtigungen für Investitionen – zumindest nicht weiter gestiegen. Das gesamte Volumen an nicht verbrauchten und ins Haushaltsjahr 2022 übertragenen Ermächtigungen beträgt wie im Vorjahr 4,2 Mrd. Euro. Rein rechnerisch wurden 5,4 Mrd. Euro des Solls nicht verbraucht; das heißt, dass 1,2 Mrd. Euro an nicht verbrauchten Ermächtigungen gestrichen wurden.

79. Auf den konsumtiven Bereich entfallen rund 2,5 Mrd. Euro. Das sind 55 Mio. Euro weniger als noch im Vorjahr, allerdings noch 584 Mio. Euro mehr als vor der coronabedingten Notsituation.

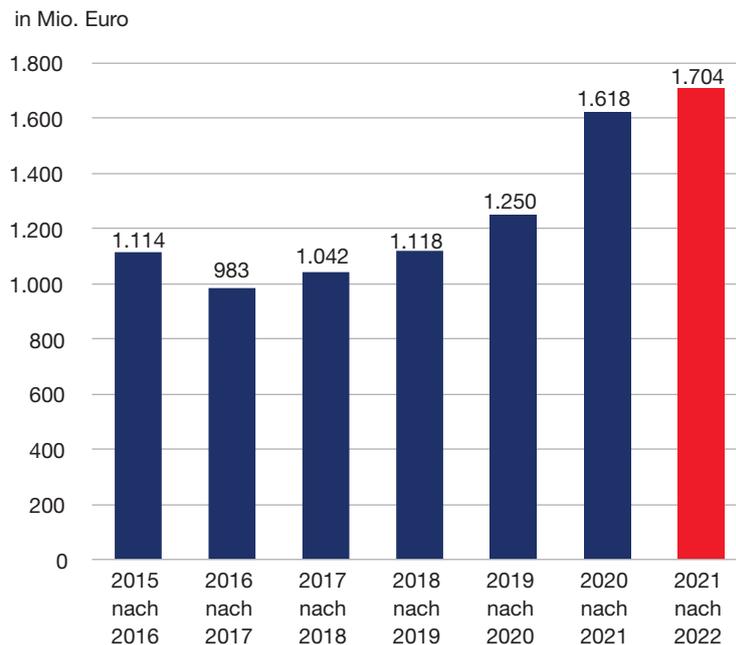
*2,5 Mrd. Euro
nicht verbrauchte
konsumtive
Ermächtigungen*



80. Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 1,7 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden (darunter 1,3 Mrd. Euro bei den Sonstigen Investitionen und Investitionsprogrammen). Das sind 0,1 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (+ 5%). Das Volumen der ins Haushaltsjahr 2022 übertragenen investiven Ermächtigungen entspricht 92 % der insgesamt im Plan für das Haushaltsjahr 2022 veranschlagten Investitionen. Allein mit den investiven Resten könnte also fast ein kompletter Investitionshaushalt eines Jahres für die FHH abgedeckt werden.

*1,7 Mrd. Euro
nicht verbrauchte
investive
Ermächtigungen*

Entwicklung des ins Folgejahr übertragenen investiven Ermächtigungsvolumens



81. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass hohe „Resteberge“ unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu betrachten sind. Eine von der Bürgerschaft gegebene Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten bzw. Kosten zu verursachen, hat eine zeitlich begrenzte Gültigkeit (Tz. 77).

Der Rechnungshof nimmt jedoch auch positiv zur Kenntnis, dass die Behörden und Ämter ihr Ermessen beim Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen kritischer ausgeübt haben als in den Vorjahren.

Umgehen nicht vorhandener Übertragbarkeit

82. Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2019 hatte der Rechnungshof in vier Fällen das Umgehen von Schranken für Übertragbarkeiten als Verstöße gegen § 48 Absatz 1 LHO bzw. § 37 Absatz 3 Satz 2 LHO beanstandet und gefordert, die zu Unrecht in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Ermächtigungen nicht zu verbrauchen. Im Jahresbericht 2021 hatte er hierüber berichtet.¹ Obwohl der Senat die Feststellungen des Rechnungshofs geteilt hatte² und die Bürgerschaft den Beanstandungen einstimmig beigetreten war³, musste der Rechnungshof anschließend im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 feststellen,

¹ Jahresbericht 2021, Tz. 91 ff.

² Bürgerschaftsdrucksache 22/4311 vom 11. Mai 2021, S. 3.

³ Plenarprotokoll 22/33 vom 29. September 2021, S. 67.

dass die Forderung nicht umgesetzt worden ist. Er hatte daraufhin das Verhalten der Bezirksamter Eimsbüttel und Wandsbek sowie der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) missbilligt. Darüber hinaus hatte er im Haushaltsjahr 2020 zwei neue Fälle festgestellt und diese beanstandet. Diese Fälle betrafen die Bürgerschaftskanzlei und erneut das Bezirksamt Wandsbek. Er hatte die Behörden und Ämter aufgefordert, die Fehler im Benehmen mit der Finanzbehörde im Haushaltsjahr 2021 durch das Sperren von Ermächtigungen in den betreffenden Kontenbereichen zu korrigieren und dem Rechnungshof nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 hierüber zu berichten. Die Finanzbehörde hatte zugesagt, die Umsetzung der Forderungen beim Übertragungsverfahren auf das Haushaltsjahr 2022 sicherzustellen.⁴

83. Die Bezirksamter Eimsbüttel und Wandsbek sowie die BSB sind der Forderung des Rechnungshofs im Haushaltsjahr 2021 nachgekommen, die Bürgerschaftskanzlei hingegen nicht.

84. Die Bürgerschaftskanzlei hat nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 265 Tsd. Euro ins Folgejahr (2022) übertragen, obwohl 210 Tsd. Euro aufgrund des Haushaltsverstoßes im Resteverfahren hätten gestrichen werden müssen.

Mängel aus den Vorjahren nicht vollständig geheilt

85. Der Rechnungshof hat das Nichthandeln der Bürgerschaftskanzlei missbilligt und sie aufgefordert, die Mängel im Haushaltsjahr 2022 durch das Sperren und Streichen von Ermächtigungen im betreffenden Kontenbereich zu heilen.

Er hat darauf hingewiesen, dass

- die Produktgruppenverantwortlichen die Ressourcenverantwortung tragen und
- den Beauftragten für den Haushalt die Verantwortung obliegt, dafür zu sorgen, dass die vom Rechnungshof festgestellten Mängel abgestellt werden.⁵

86. Die Finanzbehörde und die Bürgerschaftskanzlei hatten die Feststellung des Rechnungshofs bereits im Vorjahr anerkannt.

Übertrag bereits verbrauchter Ermächtigungen ins Folgejahr

87. Ermächtigungen dürfen nach § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO nur übertragen werden, soweit sie nicht bereits in Anspruch genommen worden sind.

Der Rechnungshof hatte im Vorjahr fünf Fälle beanstandet, in denen mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden als

⁴ Jahresbericht 2022, Tz. 73 ff.

⁵ Nr. 2.5 VV zu § 9 LHO.

rechnerisch (Soll-Ist-Abweichungen) zur Verfügung standen.⁶ Alle Fehler wurden im Haushaltsjahr 2021 geheilt.

Erneuter
Erfassungs-
fehler im
Übertragungs-
verfahren

88. Im Haushaltsjahr 2021 hat es jedoch erneut einen solchen Mangel gegeben. In der Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“ des EP 9.2 gab es im Kontenbereich *Globale Mehrkosten* rechnerisch nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 565.639.544 Euro. Ins Folgejahr übertragen wurden allerdings Reste in Höhe von 579.258.032 Euro, mithin 13.618.488 Euro zu viel.

Ursächlich war ein manueller Fehler bei der Korrektur einer Soll-übertragung. Die Finanzbehörde hatte unabhängig von der Prüfung des Rechnungshofs bereits die zu viel übertragenen Ermächtigungen für das Haushaltsjahr 2022 gesperrt, sodass diese nicht zur Verfügung stehen. Sie hat mit dem Halbjahresbericht 2022 die Bürgerschaft über diesen Fehler informiert und erklärt, dass sie die zu viel übertragenen Mittel gesperrt hat und sie diese Mittel nicht verwenden wird.

89. Der Rechnungshof hat den Mangel im Zusammenhang mit dem Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen ins Haushaltsjahr 2022 als Verstoß gegen § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO beanstandet.
90. Er hält es überdies für geboten, dass die Finanzbehörde derartige Fehler, die eine Erhöhung des Gesamtermächtigungsvolumens bewirken können, durch eine rechtzeitige Kontrolle von zentraler Stelle vor Abschluss der Bücher verhindert.

Reste aufgrund von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung

91. Mängel in der Ist-Bewirtschaftung können verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen oder aber zu hohe Reste zur Folge haben. Im Zuge der Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses 2020 hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die damalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) drei Rechnungen des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer für investive Bauleistungen in Höhe von 2,5 Mio. Euro – nachdem sie zunächst zutreffend aktiviert worden waren – nachträglich auf ein Aufwandskonto umgebucht hat. Als Begründung gab sie die Überschreitung der Grenze für investive Baukosten an.⁷

Letztlich wurden jedoch nicht alle Auszahlungsermächtigungen des Investitionsprogramms „Aufhebung der Bahnübergänge Wandsbek“ verbraucht, sodass das Handeln der Behörde keine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung nach sich zog. In der Haushaltsrechnung 2020 wurde im Teilplan AB 269 „Verkehr und Straßenwesen“ des EP 7 der damaligen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation ein nicht verbrauchter Rest von 3,8 Mio. Euro ausgewiesen und ins Haushaltsjahr 2021 übertragen. Der

⁶ Jahresbericht 2022, Tz. 68 ff.

⁷ Jahresbericht 2022, Tz. 125 ff.

Rest wurde auch nach 2022 übertragen (aufgrund der Behördenu-
morganisation im Teilplan AB 301 „Verkehr und Mobilitätswende“
des EP 7.1 der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende [BVM]).

Der Rest hätte im Resteverfahren um 2,5 Mio. Euro gekürzt werden
müssen, da er letztlich nur aufgrund eines Fehlers in der Ist-Be-
wirtschaftung entstanden ist. Die noch ausstehende ertragswirk-
same Nachaktivierung kann diesen Fehler ermächtigungsseitig
nicht heilen. Der Rechnungshof erwartet von der BVM, dass sie
den Bewirtschaftungsmangel im Haushaltsjahr 2022 durch das
Sperrern und Streichen von Auszahlungsermächtigungen beim In-
vestitionsprogramm „Aufhebung der Bahnübergänge Wandsbek“
heilt.

Unzulässige Reste

92. Finanzbehörde und BVM haben sich hierzu in ihrer Stellungnahme
im Prüfungsverfahren nicht geäußert.

Besondere Kostenermächtigungen der Bürgerschaft

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Bezirkliche Zweckzuweisungen und Verwendungsauflagen sind besondere Kostenermächtigungen, mit denen die Bürgerschaft der Verwaltung die Mittelverwendung verbindlich vorgibt. Gleichwohl wird in der Haushaltsrechnung nicht dargestellt, wie die Mittel verwendet wurden.

Die konzeptionelle Umsetzung der bezirklichen Zweckzuweisungen im neuen Haushaltswesen ist komplex und zum Teil intransparent. Es besteht Handlungsbedarf.

93. Die von einer Bürgerschaftsermächtigung ausgehende sachliche Bindung erstreckt sich im Regelfall im konsumtiven Bereich auf aggregierte Leistungszwecke und Kontenbereiche nach § 14 Absatz 3 LHO und im investiven Bereich auf Investitionszwecke (siehe § 47 Absatz 1 LHO). Daneben gibt es jedoch weitere Möglichkeiten für Vorgaben der Bürgerschaft, die eine stärkere sachliche Bindung für die Verwaltung bewirken. Das sind u. a.
- konsumtive Zweckzuweisungen an die Bezirksämter nach § 38 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) sowie
 - Verwendungsauflagen nach § 22 LHO.

Konsumtive Zweckzuweisungen an die Bezirksämter

Haushaltssystematische Einordnung

94. Die hinter den einzelnen konsumtiven Zweckzuweisungen an die Bezirksämter stehenden Kostenermächtigungen werden getrennt von Rahmen- und Einzelzuweisungen in den Teilplänen der Fachbehörden in gesonderten Produktgruppen veranschlagt (vgl. § 36 Absatz 3 BezVG). Davon abweichend werden mit dem Zweck verbundene Erlöse in den EP der Bezirksämter geplant.¹ „Die Aufteilung der als Zuweisungen von der Bürgerschaft ermächtigten Kosten ist für den Senat verbindlich. [...] Durch die Veranschlagung in den Einzelplänen der Fachbehörden und die Aufteilung der dortigen Produktgruppen in Zuweisungen ermächtigt die Bürgerschaft

¹ Zum Beispiel: geplante Bundesmittel zur Zweckzuweisung „Schülerbafög“, geplante Wohngeldrückzahlungen zur Zweckzuweisung „Wohngeld Fachämter GS“.

den Senat, die dort veranschlagten Kosten zu verursachen. Die Aufteilung der [zweckgebundenen] Ermächtigung auf die einzelnen Bezirksamter bleibt [hingegen] dem Senat vorbehalten.“²

Die Zweckzuweisungen werden im Haushaltsvollzug per Sollübertragungsbuchung auf die EP der Bezirksamter übertragen (vgl. § 36 Absatz 5 BezVG), wo auch die Ist-Bewirtschaftung erfolgt.

Im Unterschied zu Rahmenzuweisungen werden Zweckzuweisungen für die vom Senat den Bezirksamtern übertragenen Aufgaben veranschlagt, für die nach Entscheidung des Senats für die Bezirksverwaltung kein Gestaltungsspielraum besteht (§ 38 Absatz 1 BezVG). Ein Entscheidungsrecht der Bezirksversammlungen darüber, wie die Zweckzuweisungen verwendet werden sollen, besteht ebenfalls nicht.³ Dementsprechend liegt die Verantwortung, für ausreichend Deckung zu sorgen, hier auch bei der zuständigen Fachbehörde.⁴

95. In der Haushaltsrechnung werden die Zuweisungen – aus dem Blickwinkel der Einzelpläne der Fachbehörden – mit Werten zum „fortg. Plan“ und dem „Soll“ (i.d.R. zutreffender Weise mit „0“, da an die Einzelpläne der Bezirksamter übertragen) am Jahresende abgebildet.
96. Die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen werden – anders als die Kostenermächtigungen für Zweckzuweisungen – bei den Fachbehörden ausgewiesen. Gleichwohl erfolgt die Ist-Bewirtschaftung bei den Bezirksamtern.⁵

Konsumtive Zweckzuweisungen im Haushaltsjahr 2021

97. In der Haushaltsrechnung 2021 werden 18 konsumtive Zweckzuweisungen (differenziert nach Zwecken und Bezirksamtern) abgebildet. Die Planansätze betragen in mehr als der Hälfte der Fälle weniger als 0,5 Mio. Euro. Da die Haushaltsrechnung für diese besonderen Kostenermächtigungen keine Angaben zu den tatsächlich von den Bezirksamtern verursachten Kosten sowie den tatsächlichen Resten enthält, wurden im Rahmen der Prüfung u. a. die Ist-Werte abgefragt. Die Daten stammten teilweise aus dem SAP-System RVP, in dem die Bezirksamter interne Kontierungselemente (Maßnahmen) für die Zweckzuweisungen angelegt und bebucht haben, in anderen Fällen wurden die Zahlen manuell zusammengetragen. Der Vergleich der Ist-Werte mit dem jeweiligen fortg. Plan ergibt folgendes Ergebnis:

² Siehe Ausführungen bei Nr. 4.7.1 (S. 71) der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg; Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013.

³ Stüber, in: David/Stüber, HV, Art. 66 Rdnr. 73.

⁴ Siehe Ausführungen bei Nr. 4.7.2 (S. 73) der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg; Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013.

⁵ Nr. 3.2 des Rundschreibens zur Haushaltsrechnung 2021 vom 12. Mai 2022.

EP	PG	Konsumtive bezirklicher Zweckzuweisungen	Fortg. Plan 2021	Soll 2021	Ist 2021
			In Tsd. Euro		
3.1	240.02	Schülerbafög	25.960	0	15.166
4	259.04	Familienhebammen-Projekte	1.001	0	keine Angabe
	259.04	Aufgaben im Gesundheitsbereich	446	0	Keine Angabe
	259.04	Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit	153	0	keine Angabe
6.1	286.15	Leistungen LGV	290	0	350
	287.14	Wohngeld Fachämter GS	34.500	0	35.535
	287.14	Umzugsprämie Rollstuhl. Fachämter GS	8	0	10
	289.13	Infrastruktur Mitte Altona Fachamt MR	300	0	0
	289.13	Aufwertung öffentl. urbaner Räume MR	4.000	4.000	0
6.2	291.14	Trinkwassernotbrunnen Fachämter D1	30	0	67
	291.14	Hochwasserschutz Fachämter MR	1.752	0	1.754
	291.14	Wasserwirt. Baumaßnahmen Fachämter MR	1.567	0	1.161
	292.15	Bestattungen Fachämter GS	1.300	0	Keine Angabe
	292.15	Schadenbeseitigung u. -ersatz	109	0	39
	293.12	Gutachten u. Untersuch. Fachämter VS	22	0	8
7.1	301.03	Erstattungen Leistungen des LGV	210	0	Keine Angabe
8.1	272.07	Wahlen, FA D1	2.212	0	3.971
	272.07	KatS, FA D1	112	0	108

Quelle: Fortg. Plan und Soll: aus der Haushaltsrechnung 2021, Vorbericht der Bezirksämter;
Ist-Werte: Angaben der Behörden

98. In der Haushaltsrechnung werden zudem keine Informationen zur Höhe der tatsächlich im Soll getätigten Zweckzuweisungen dargestellt. Die Sollüberträge können höher⁶ oder niedriger sein, als es die Angaben in der Haushaltsrechnung 2021 vermuten lassen: Bei einem ausgewiesenen fortg. Plan von 100 und einem am Jahresende verbleibenden Soll von 0 wird der Eindruck erweckt, dass das BezA Zweckzuweisungen in Höhe von 100 erhalten hat. Tatsächlich kann der Betrag allerdings abweichen.

⁶ Zum Beispiel aufgrund von übertragenen Resten aus dem Vorjahr, getätigten Deckungsfähigkeitsbuchungen oder Verstärkungen aus zentralen Ansätzen.

Zweckzuweisung Wohngeld Fachämter GS	Fortg. Plan 2021	Soll 2021	Saldo Sollüberträge 2021	Abweichung
	in Tsd. Euro			
davon HH-Mitte	7.693,5	0	7.541,3	↓
davon Altona	4.554,0	0	4.864,5	↑
davon Eimsbüttel	3.450,0	0	3.961,7	↑
davon HH-Nord	5.347,5	0	5.150,6	↓
davon Wandsbek	6.175,5	0	6.720,5	↑
davon Bergedorf	2.622,0	0	2.573,8	↓
davon Harburg	4.657,5	0	5.126,7	↑
Summe	34.500,0	0	35.939,1 ⁷	↑

Quelle: Fortg. Plan und Soll: Haushaltsrechnung 2021, Vorbericht der Bezirksämter, S. 28;
Saldo Sollüberträge: Angabe der BSW

Zweckzuweisung KatS, Fachämter D1	Fortg. Plan 2021	Soll 2021	Saldo Sollüberträge 2021	Abweichung
	in Tsd. Euro			
davon HH-Mitte	65	0	79,7	↑
davon Altona	8	0	4,0	↓
davon Eimsbüttel	6	0	0,4	↓
davon HH-Nord	5	0	0,3	↓
davon Wandsbek	6	0	9,8	↑
davon Bergedorf	10	0	5,8	↓
davon Harburg	12	0	8,4	↓
Summe	112	0	108,4	↓

Quelle: Fortg. Plan und Soll: Haushaltsrechnung 2021, Vorbericht der Bezirksämter, S. 78;
Saldo Sollüberträge: Angabe der BIS

99. Auch wenn § 77 LHO die Abrechnung von Zweckzuweisungsermächtigungen nicht explizit als Bestandteil der Haushaltsrechnung aufführt, ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Haushaltsrechnung das Erfordernis, dass alle Ermächtigungen der Bürgerschaft – also auch solche besonderen Ermächtigungen – abzurechnen sind. Denn: Die Inhalte der Abrechnung sollen als rückschauendes Spiegelbild des Haushaltsplans die Haushaltsentwicklung dokumentieren und die wirtschaftliche und bestimmungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans durch den Senat nachweisen. Die Abrechnung ist als Rechenschaftsbericht die Grundlage für die Bürgerschaft, um über die Entlastung des Senats zu beraten. Die Bürgerschaft muss anhand der Haushaltsrechnung das Finanzgebaren des Senats umfassend überprüfen können.⁸

⁷ Das gegenüber dem fortg. Plan erhöhte Soll resultiert aus einer unterjährigen Verstärkung aus der PG 286.12 „Zentrale Ansätze“ in Höhe von 1.439,1 Tsd. Euro.

⁸ Hellberg, in: David/Stüber, HV, Art. 70 Rdnr. 2.

Abrechnung bezirklicher Zweckzuweisungen nicht aussagekräftig

100. Auf der einen Seite werden mit dem Haushaltsplan Zuweisungen an die Bezirksamter sehr detailliert nach bestimmten Zwecken ermächtigt – die sachliche Bindung ist also, anders als im an Leistungszwecken orientierten Produkthaushalt üblich, sehr stark ausgeprägt.

Auf der anderen Seite erfolgt keine realistische Abrechnung dieser besonderen Ermächtigungen in der Haushaltsrechnung, die als Grundlage für die parlamentarische Kontrolle dient. Die Zweckzuweisungen werden im Vorbericht der Bezirksamter zwar umfänglich abgebildet, die Daten sind jedoch nicht aussagekräftig.

101. So bleibt zum Beispiel unklar, wie hoch die jeweiligen Reste sind und was mit ihnen geschehen ist. Eine stichprobenartige Überprüfung auf Basis der von den Behörden und Ämtern erhobenen Daten hat gezeigt, dass regelmäßig nicht verbrauchte Ermächtigungen nach 2022 übertragen wurden. Zum Beispiel:

Zweckzuweisung	Behörde/Amt Produktgruppe	Nach 2022 übertragener Rest in Tsd. Euro
Infrastruktur Mitte Altona Fachamt MR	BezA Altona, PG 212.03	300
Aufwertung öffentl. urbaner Räume MR	BSW, PG 289.13	4.000
Hochwasserschutz Fachämter MR	BezA Mitte, PG 208.03	71
Wasserwirt. Baumaßnahmen Fachämter MR	BezA Mitte, PG 208.03	76
	BezA Altona, PG 212.03	47
	BezA Eimsbüttel, PG 216.03	127
	BezA Wandsbek, PG 224.03	138
	BezA Harburg, PG 232.03	88

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der von den Behörden und Ämtern erhobenen Daten

Mittel unzulässig für andere Zwecke eingesetzt

102. In der PG 259.04 „Bezirk. Zuw. Gesundheit und Senioren“ der Sozialbehörde wurden nicht die gesamten geplanten Ansätze für den jeweiligen Zweck per Sollübertrag an die Bezirksamter verteilt. Das betrifft folgende Zweckzuweisungen:

- „Familienhebammen-Projekte“: -158.694 Euro,
- „Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit“: -118.422 Euro.

Die PG 259.04 weist allerdings in der Haushaltsrechnung in allen Kontenbereichen einen Rest von 0 Euro aus. Das bedeutet, dass die Sozialbehörde die vorgenannten Beträge für andere Zwecke an die Bezirksamter verteilt hat. Die Behörde hat hierzu erklärt, dass die Minderbedarfe in den Zweckzuweisungen „Familienhebammen-Projekte“ und „Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit“ zur Verstärkung der Mehrbedarfe in der Zweckzuweisung „Aufgaben im Gesundheitsbereich“ verwendet worden seien.

- Gleiches trifft auch auf die Zweckzuweisung „KatS, FA D1“ zu (siehe Tz. 98, 2. Beispiel). Auch hier wurden nicht die gesamten geplanten Ansätze für den jeweiligen Zweck an die Bezirksämter verteilt. Die PG 272.07 weist dennoch in der Haushaltsrechnung in allen Kontenbereichen einen Rest von 0 Euro aus. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat erklärt, sie habe Minderbedarfe der Zweckzuweisung „Katastrophenschutz“ für Mehrbedarfe der Zweckzuweisung „Wahlen“ eingesetzt.
103. Die im Zusammenhang mit Zweckzuweisungen stehenden Sollüberträge waren aufgrund der Kommentierungen im SAP/BI-System häufig – allerdings nicht durchgängig – identifizierbar.
104. Der Rechnungshof hält es für geboten,
- Zweckzuweisungen in der Haushaltsrechnung im Ist abzurechnen und die Sollüberträge realistisch darzustellen sowie
 - die Transparenz der erfolgten Zweckzuweisungen in SAP/BI durch Kommentierung der Sollübertragsbuchungen beginnend mit „ZZ...“ zu erhöhen. Dies gilt auch für die Rückbuchung nicht verbrauchter Ermächtigungen aus den EP der Bezirksämter.
105. Er hat als Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung beanstandet, dass die Sozialbehörde und die BIS Zweckzuweisungsmittel nicht zweckentsprechend verwendet haben, und eine konsequente Beachtung der ermächtigten Zuweisungszwecke gefordert.
106. Zuweisungen nach § 36 Absatz 3 BezVG sind im neuen Haushaltswesen (SNH) mit einem hohen Komplexitätsgrad konzipiert worden. Das Bezirkskonzept war auch nicht Bestandteil des Berichts des Senats über die Erfahrungen mit dem SNH-Gesetz.⁹ Der Rechnungshof sieht Bedarf für Verbesserungen. Er hat empfohlen, in einem ersten Schritt einzelne Zweckzuweisungen hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades zu hinterfragen.¹⁰ In einem zweiten Schritt sollte überlegt werden, ob Zweckzuweisungen mithilfe von weniger komplexen Instrumenten haushaltssystematisch umgesetzt werden können. In Betracht kommen zum Beispiel Fremdbewirtschaftungen in Verbindung mit der Ausprägung entsprechender Zweckzuweisungsprodukte in den Fachbehörden.¹¹

*Komplexe und
zum Teil intrans-
parente konzeptio-
nelle Umsetzung*

⁹ Protokoll des Haushaltsausschusses vom 19. April 2022, Nr. 22/29, S. 22.

¹⁰ In Betracht kommt zum Beispiel die Zusammenlegung von Zweckzuweisungen, die bei Fachbehörden und Bezirksämtern dieselben Produktgruppen betreffen (Zweckzuweisungen „Familienhebammen-Projekte“ und „Aufgaben im Gesundheitsbereich“; Zweckzuweisungen „Hochwasserschutz Fachämter MR“ und „Wasserwirt. Baumaßnahmen Fachämter MR“; Zweckzuweisungen „Wahlen, FA D1“ und „KatS, FA D1“). Darüber hinaus könnte überlegt werden, einzelne Zweckzuweisungen zugunsten vorhandener Rahmenzuweisungen aufzulösen. So gibt es in der PG 259.04 „Bezirk. Zuw. Gesundheit u. Senioren“ beispielsweise neben den Zweckzuweisungen „Familienhebammen-Projekte“, „Aufgaben im Gesundheitsbereich“ und „Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit“ auch die Rahmenzuweisungen „Gesundheitsschutz“ und „Seniorenarbeit“.

¹¹ Veranschlagung und Bewirtschaftung würden einheitlich in den EP der Fachbehörden erfolgen. Ihnen würde weiterhin die Aufgabe obliegen, für ausreichende Deckung zu sorgen (Ressourcenverantwortung). Die Bewirtschaftungsbefugnis

107. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie wolle prüfen, ob eine Kommentierung der Sollüberträge im SAP/BI erfolgen könne, um die Transparenz für die Prüfung der Haushaltsrechnung zu verbessern.

Im Übrigen teile sie die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nur eingeschränkt. Im Rahmen der Einführung des neuen Haushaltswesens und der Beschlussfassung über die neue LHO hätten Senat und Bürgerschaft eine bewusste Entscheidung getroffen, die noch aus der Kameralistik bekannte Darstellung der Bezirksämter im Haushaltsplan unter Beibehaltung der Zuweisungsmethodik aufrechtzuerhalten. Da die Abrechnung entlang der Produktgruppen und der Kontenbereiche im Ist dort erfolge, wo die Leistungszwecke erbracht werden, vermischten sich zwangsläufig in der Abrechnung „Eigenmittel“, Zuweisungen und auch Sollübertragungen aus anderen zentralen Ansätzen. Die LHO sehe dafür keine anderen Regelungen vor. Damit würden sowohl die erbrachten Leistungen als auch die dazugehörigen Kosten und Erlöse korrekt und vollständig nachgewiesen.

§ 38 Absatz 2 BezVG bestimme, dass die Zweckzuweisungen vom Senat nach dem erwarteten Bedarf auf die Bezirksämter verteilt werden. Hiermit sei folglich eine Prognose verbunden – sollte diese nicht eintreten, der Bedarf also doch nicht gegeben sein, so würden die Ermächtigungen an die Fachbehörde zurückübertragen. Damit seien sie – wieder – in ihrer fachbehördlichen Produktgruppe und könnten im Rahmen der geltenden Regelungen – unter der Einschränkung, dass sie nur für Zweckzuweisungen eingesetzt werden dürfen (vgl. § 36 Absatz 3 Satz 2 BezVG) – verwendet werden. Im Rahmen einer Produktgruppe könne eine Zweckzuweisung allerdings nicht zugunsten einer Rahmenzuweisung eingesetzt werden.

Dementsprechend sei es zum Beispiel zulässig gewesen, dass die Sozialbehörde Minderbedarfe in den Zweckzuweisungen „Familienhebammen-Projekte“ und „Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit“ zur Verstärkung der Mehrbedarfe in der Zweckzuweisung „Aufgaben im Gesundheitsbereich“ verwendet hat. Die Deckung sei erfolgt, um den Leistungszweck im Rahmen des Gesundheitsschutzes zu erfüllen. Auch sei es zulässig gewesen, dass die BIS Minderbedarfe der Zweckzuweisung „Katastrophenschutz“ für Mehrbedarfe der Zweckzuweisung „Wahlen“ eingesetzt hat.

108. Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Finanzbehörde, durch Buchungskommentierungen im SAP/BI in einem ersten Schritt die Transparenz über die Sollüberträge zu erhöhen. Dies schafft eine Voraussetzung dafür, in einem zweiten Schritt auch eine realistische Abrechnung der Sollüberträge an die Bezirksämter darzustellen sowie eine Abrechnung des Ist-Verbrauchs in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

würde wie bisher bei den Bezirksämtern liegen, die nach wie vor die vom Senat übertragenen Aufgaben wahrnehmen. Die Abbildung der Soll-Ist-Abrechnung in der Haushaltsrechnung wäre ohne zusätzlichen Aufwand möglich. Die Sollüberträge in die EP der Bezirksämter entfielen. Erlöse im Zusammenhang mit Zweckzuweisungen würden zusammen mit den Kosten im EP der Fachbehörde geplant.

Die weitere Einlassung überzeugt den Rechnungshof nicht. Würde der Auffassung der Finanzbehörde gefolgt, wären die im Haushaltsplan veranschlagten einzelnen Zweckzuweisungen lediglich für die Bezirksämter, nicht jedoch für die betreffende Fachbehörde verbindlich. Die vom Willen der Bürgerschaft ausgehende Bindungswirkung beschränkte sich danach lediglich auf die Summe aller Zweckzuweisungen. Eine solche Auslegung findet weder eine Stütze in der Gesetzesbegründung noch im Haushaltsplan. Die Aufteilung der als Zuweisungen von der Bürgerschaft ermächtigten Kosten ist für den Senat verbindlich (siehe Tz. 94). Gemeint sind die einzelnen Zweckzuweisungen. Dementsprechend werden im Haushaltsplan auch nur die Kosten der einzelnen Zweckzuweisungen ausgewiesen und nicht die Summe aller Zweckzuweisungen – siehe zum Beispiel Einzelplan der Sozialbehörde:

	Ist 2018	Ist 2019	Fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022
	Tsd. EUR	Tsd. EUR	Tsd. EUR	Tsd. EUR	Tsd. EUR
Rahmenzuweisungen					
Kosten RZ Gesundheitsschutz				313	313
Kosten RZ Seniorenarbeit				3.336	3.336
Zweckzuweisungen					
Kosten ZZ Familienhebammen-Projekte				1.001	1.001
Kosten ZZ Aufgaben im Gesundheitsbereich				446	446
Kosten ZZ Bauunterhaltung offene Seniorenarbeit				153	153
Abschreibungen					
Abschreibungen				6	8
Summe der Zuweisungen von Kosten der Produktgruppe				5.255	5.257

Hier keine Summe
(da nicht
Ermächtigungsebene)

Quelle: Haushaltsplan 2021/2022, Einzelplan 4 Sozialbehörde, S. 233

Der Wille der Bürgerschaft erstreckt sich auf die einzelnen Zweckzuweisungen und nicht auf deren Summe. Die Erfüllung der Leistungszwecke rechtfertigt es nicht, Zweckzuweisungen anderweitig zu verwenden. Auch bei einer vergleichsweise kleinteiligen Ermächtigung müssen alle Elemente der sachlichen Bindung (Tz. 93) beachtet werden.

Verwendungsaufgaben

Haushaltssystematische Einordnung

109. Eine Ermächtigung, Kosten zu verursachen oder Verpflichtungen einzugehen, kann mit der Auflage versehen werden, sie im Rahmen des Leistungszwecks teilweise für bestimmte Maßnahmen zu verwenden. Dies gilt auch für die Zuführungen an die Einrichtungen nach § 26 Absatz 1 LHO (§ 22 LHO). Die Verwendungsaufgaben sind zu beachten (§ 47 Absatz 1 Satz 5 LHO).

110. Bei den Verwendungsaufgaben handelt es sich – ebenso wie bei den Zweckzuweisungen – um verbindliche Festlegungen der Bürgerschaft. Sie bestimmen, dass ein Teil einer in einem Kontenbereich veranschlagten Kostenermächtigung nicht für andere als die von der Bürgerschaft vorgegebenen Zwecke verwendet werden darf (siehe Nrn. 1 und 2 VV zu § 22 und § 47 Absatz 1 Satz 5 LHO).

Verwendungsaufgaben im Haushaltsjahr 2021

111. Den haushaltsrechtlichen Regelungen des Haushaltsplans 2021/2022 sind folgende sechs Verwendungsaufgaben zu entnehmen:

Verwendungsaufgaben im Haushaltsplan 2021/22

1. Die Ermächtigung in der PG 246.06 „Gleichstellung“, Kontenbereich Kosten aus Transferleistungen Kosten zu verursachen, darf in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 jeweils in der Höhe von jährlich 15.000 Euro nur zur Verstärkung bestehender Beratungsangebote der Beratungsstelle „Read“ genutzt werden [...].
2. Die Ermächtigung, in der PG 247.01 Kosten aus Transferleistungen zu verursachen, darf in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 jeweils mindestens in Höhe von 3.700.000 Euro nur für die Unterhaltung des „Loki-Schmidt-Gartens“ / Botanischer Garten der Universität Hamburg genutzt werden.
3. Die in den PG 247.01 bis 247.07 ermächtigten Kosten aus Transferleistungen sind zur Vermeidung von Disparitäten zwischen den Anteilen für die W-Besoldung der Professuren (Beamte und Tarifbeschäftigte) einerseits und dem übrigen Personal andererseits nach § 22 LHO so einzusetzen, dass der jährliche Gesamtbetrag der Ausgaben für Leistungsbezüge (ohne Grundleistungsbezüge) an der
 - Universität Hamburg: W2: 17 %, W3: 27 %;
 - [...]
 des jährlichen Gesamtbetrages der Ausgaben für Grundgehälter (zzgl. Grundleistungsbezüge) nicht übersteigt.
4. Die Ermächtigung, in der PG 248.01 „Infrastruktur für Studierende“, Kontenbereich Kosten aus Transferleistungen zu verursachen, darf in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 jeweils in Höhe von 300.000 Euro nur für die Erhöhung der Zuwendung an das Studierendenwerk genutzt werden.

Quelle: Haushaltsplan 2021/2022, EP 3.2 der BWFGB, Haushaltsrechtliche Regelungen der AB 246 – 248

5. Die Ermächtigungen in der PG 255.03 „Integration, Opferschutz, Zivilgesellschaft“, Kontenbereich Kosten aus Transferleistungen, Kosten zu verursachen, dürfen im Haushaltsjahr 2021 in Höhe von 175.000 Euro nur für den Umzug der Zentralen Notaufnahmestelle der Hamburger Frauenhäuser 24/7 genutzt werden.
6. Die Ermächtigung, in der PG 259.03 Kosten aus Transferleistungen zu verursachen, darf im Haushaltsjahr 2021 in Höhe von bis zu 200.000 Euro nur für die Präventionsarbeit zum Schutz von Infektionskrankheiten verwandt werden.

Quelle: Haushaltsplan 2021/2022, EP 4 der Sozialbehörde, Haushaltsrechtliche Regelungen der AB 255, 259

Für diese Auflagen fand in der Haushaltsrechnung 2021 keine Abrechnung statt.

Keine Abrechnung der Verwendungsaufgaben

112. Die Finanzbehörde wies im Prüfungsverfahren darauf hin, dass es sich bei Verwendungsaufgaben um seltene Ausnahmen handele, die in vielen Fällen von der Bürgerschaft initiiert werden, etwa durch Anträge zum Haushaltsplan-Entwurf des Senats. Bisher sei die Abrechnung weder explizit gesetzlich vorgegeben, noch sei sie bislang im Zuge des neuen Haushaltswesens gefordert worden.
113. Auch wenn § 77 LHO die Abrechnung von Verwendungsaufgaben nicht explizit als Bestandteil der Haushaltsrechnung aufführt, er-

gibt sich aus dem Sinn und Zweck der Haushaltsrechnung das Erfordernis, dass alle Ermächtigungen der Bürgerschaft – also auch solche mit einer besonderen Zweckbindung – abzurechnen sind (vgl. Tz. 99).

Der Rechnungshof hält es für geboten, Verwendungsaufgaben in der Haushaltsrechnung abzurechnen.

Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

Die Bürgerschaft hat den Senat ersucht, fertiggestellte Bauwerke nicht weiterhin als „Anlagen im Bau“ zu bilanzieren. Die hierfür erforderlichen Aktivierungen hängen maßgeblich vom Gelingen des Projekts „Straßenbilanzierung“ ab.

Weitere Feststellungen des Rechnungshofs im Bereich des Anlagevermögens aus den Jahren 2019 und 2020 wurden auch im Haushaltsjahr 2021 nicht korrigiert.

114. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für das Haushaltsjahr 2021 mit Einschränkungen bestätigt. Über die für die Einschränkungen des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus (vgl. Tz. 19 [Bestätigungsvermerk]) hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen.

Bürgerschaftliches Ersuchen: Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

115. Der Rechnungshof hatte in den vergangenen Jahren festgestellt, dass in wesentlichem Umfang bereits fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände noch im Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ ausgewiesen waren. Vergleichbare Feststellungen traf er für den Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“, der von der Stadt ausgezahlte Zuwendungen betrifft.

Erforderlich ist eine Aktivierung und Umbuchung in die jeweils sachlich zutreffende Vermögensposition der Bilanz. Erst wenn diese erfolgt ist, wird der Vermögensgegenstand auch entsprechend der bilanziellen Nutzungsdauer abgeschrieben. Unterlassene Aktivierungen führen daher zu einem zu hohen Vermögensausweis und zu einer ungerechtfertigten Verbesserung des Jahresergebnisses.

Seine Bestätigungsvermerke über die Prüfungen der Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 schränkte der Rechnungshof unter anderem aufgrund dieser Feststellungen ein.

116. Im September 2021 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht¹, bereits fertiggestellte Anlagen, die noch als AiB² geführt werden, unverzüglich zu aktivieren, die korrespondierend erhaltenen Investitionszuschüsse als Sonderposten zu passivieren und die unterbliebenen Abschreibungen nachzuholen. Bis zum 31. Dezember 2024 soll sichergestellt werden, dass ein den Vorschriften für die städtische Bilanzierung entsprechendes Anlagenverzeichnis vorliegt.
117. Die Finanzbehörde hat die Fortschritte der Arbeit der Behörden und Ämter in einem Bericht mit Stand 30. Juni 2022 zusammengefasst.³ Danach seien 75 % der AiB zum Berichtszeitpunkt 30. Juni 2022 entweder als Anlage im Bau bzw. geleistete Anzahlung bestätigt oder als Straßenvermögen identifiziert worden. Zu Beginn des Berichtszeitraums am 1. Oktober 2021 seien dies noch 70 % gewesen.
118. Vom Bestand der AiB per 30. Juni 2022 entfallen 1.095 Mio. Euro, d.h. rund 35 %, auf Investitionen in das Straßenvermögen der Stadt. Die Bilanzierungsvorschriften der FHH zum Straßenvermögen wurden bisher nicht eingehalten. Der Rechnungshof schränkte seine Bestätigungsvermerke der Jahre 2015 bis 2021 auch in diesem Punkt ein. Die Herstellung einer ordnungsgemäßen Bilanzierung der städtischen Straßen ist Gegenstand eines gesonderten Projekts der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende, das ebenfalls bis zum Ende des Haushaltsjahres 2024 abgeschlossen sein soll.
119. Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen der Finanzbehörde um die Überprüfung der AiB an. Gleichwohl kann das Ergebnis über alle Behörden und Ämter nicht zufriedenstellen: Bei der gegenwärtigen Geschwindigkeit der Aufarbeitung ist es fraglich, ob eine Überprüfung und Bereinigung der AiB bis zum 31. Dezember 2024 erreicht werden kann. Zudem ist der Abschluss der Überprüfungen entscheidend vom Erfolg des Projekts Straßenbilanzierung abhängig. Ohne die Herstellung einer ordnungsgemäßen Straßenbilanzierung kann die Überprüfung der AiB nicht abgeschlossen werden. *Abschluss der Aufarbeitung der AiB bis Ende 2024 fraglich*
120. In seinem Jahresbericht 2021⁴ hatte der Rechnungshof beispielhaft eine Übersicht fertiggestellter Bauwerke aufgeführt, die zum Stichtag 31. Dezember 2019 auch nach Fertigstellung noch als AiB ausgewiesen wurden. Die Aufstellung umfasste 31 Anlagen mit einem Buchwert von rund 311 Mio. Euro. Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2021 stellte der Rechnungshof fest, dass *Umbuchung fertiger Anlagen unterblieben*

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/5739 vom 14. September 2021, beschlossen in der Bürgerschaftssitzung am 29. September 2021, Plenarprotokoll 22/33, S. 2449.

² AiB steht für „geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ und „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“. Die Abkürzung AiB wird im Folgenden entsprechend verwendet.

³ Bürgerschaftsdrucksache 22/9436 vom 21. September 2022, Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aktivierung und Bilanzierung von Anlagen im Bau bis zum 31.12.2024, Antwort des Senats zur Nr. 3 des Bürgerschaftlichen Ersuchens aus Bürgerschaftsdrucksache 22/5739 vom 14. September 2021.

⁴ Jahresbericht 2021, Tz. 99 ff.

von den benannten 31 Anlagen 25 Anlagen mit einem Buchwert von rund 282 Mio. Euro bisher nicht umgebucht wurden. Auch ohne Anlagen des Straßenvermögens verbleiben elf Anlagen mit einem Buchwert von rund 144 Mio. Euro, die bisher nicht umgebucht wurden.

Übersicht nicht umgebuchter Anlagen

(in Mio. Euro)	Buchwert 31.12.2021
Neubau Rethelbrücke	53
SV Stadt u. Hafen (Kaimauern, Siele etc.)	40
Sportplatz Baurstraße	12
Grundinstandsetzung Brücke Hannoversche Straße	10
Mahatma-Ghandi-Brücke	10
Grundinstandsetzung Hoheluftbrücke	7
Park Mitte Altona	4
Sportplatz Marschweg	3
HafenCity, HCH Pontonanlage	3
Bürgerhaus Bornheide – Außenanlage	1
Sanierung Campus Steilshoop	1
Summe	144

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des SAP-Systems RVP

121. Im Sachstandsbericht der Finanzbehörde zum 30. Juni 2022 sind diese Anlagen weiterhin den noch zu überprüfenden Fällen zugeordnet, obwohl die Verwaltung spätestens durch die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum Jahresabschluss 2020 informiert war, dass sie bereits fertiggestellt sind.
122. Der Rechnungshof hat die fehlende Umbuchung dieser Anlagen erneut beanstandet.
123. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei den verantwortlichen Behörden und Ämtern weiterhin darauf hinzuwirken, dass die benannten, fertiggestellten Anlagen zum Abschluss auf den 31. Dezember 2022 in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht werden.

Sonstige Rückstellungen – Corona-Sonderzahlung

Keine Rückstellung für Beamtenbereich

124. Auf Basis des im März 2022 beschlossenen Hamburgischen Corona-Sonderzahlungsgesetzes⁵ erhielten die Beschäftigten der FHH zur Abmilderung der zusätzlichen Belastungen durch die Corona-Pandemie, aber auch in Anerkennung der besonderen Leistungen und des besonderen Einsatzes während der Pande-

⁵ Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I, Nr. 16 vom 15. März 2022, S. 168.

mie⁶, im Frühjahr 2022 eine einmalige Corona-Sonderzahlung. Im Jahresabschluss 2021 wurde hierfür für den Bereich der Tarifbeschäftigten eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten in Höhe von 26 Mio. Euro gebildet; für Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter wurde hingegen auf eine Rückstellung verzichtet.

125. Nach dem Vollständigkeitsgebot (Nr. 2.1 VV Bilanzierung in Verbindung mit § 246 Absatz 1 Satz 1 HGB) wäre die Sonderzahlung nicht nur für die Tarifbeschäftigten zurückzustellen gewesen. Die aufwandswirksame Passivierung der Rückstellung für die Beamtinnen und Beamten sowie die Richterinnen und Richter hätte allerdings eine Kostenermächtigung der Bürgerschaft (gegebenenfalls durch eine Nachbewilligung) vorausgesetzt. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Bürgerschaft bei der Ausübung ihres Budgetbewilligungsrechts letztlich ihrem eigenen Gesetzesbeschluss vorgegriffen hätte. Es ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen der GoB-konformen Darstellung der Vermögenslage im Jahresabschluss der FHH und dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Mit der nachvollziehbaren Entscheidung der Finanzbehörde, die Rückstellungsbildung vom Beschluss des zugehörigen Gesetzes abhängig zu machen, hat sie diesen Zielkonflikt gelöst.
126. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde aber empfohlen, wesentliche Verpflichtungen, die ihre wirtschaftliche Verursachung im abgelaufenen Haushaltsjahr haben und deren künftige rechtliche Entstehung von einem Beschluss der Bürgerschaft abhängt, zukünftig gesondert im Anhang anzugeben, um gleichwohl einen vollständigen Überblick über die wirtschaftlich bestehenden Verpflichtungen zu ermöglichen.
127. Die Finanzbehörde will diesen Vorschlag umsetzen.

*Zielkonflikt
zwischen
ordnungsmäßiger
Bilanzierung und
Gesetzgebungs-
verfahren*

Vorlage der Jahresabschlüsse

128. Damit der Senat die Konzernrechnung der Bürgerschaft zur ersten Sitzung im September zuleiten kann (§ 80 Absatz 1 LHO), ist es erforderlich, dass die Tochterorganisationen ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig an die Finanzbehörde für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses übersenden. Auch für die zeitgerechte Prüfung ist dies eine Voraussetzung.
129. Dazu hat die Finanzbehörde bestimmt, dass die Aufsicht führende Behörde darauf hinwirkt, dass der Jahresabschluss, der Lagebericht sowie der Prüfungsbericht der Beteiligung, an der die FHH unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, bis zum Ende des vierten Monats des nachfolgenden Geschäftsjahres der Aufsicht führenden Behörde und der Finanzbehörde vorgelegt werden (Nr. 6.5 VV zu § 65 LHO).

*Rechtzeitige
Vorlage der
Jahresabschlüsse
erforderlich*

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 22/6962 vom 11. Januar 2022, S. 5.

130. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit Verspätungen bei der Vorlage der Jahresabschlüsse der Finanzanlagen beanstandet.⁷
- Jahresabschluss CCH Immobilien GmbH & Co. KG lag nicht rechtzeitig vor*
131. Für die CCH Immobilien GmbH & Co. KG lag der Finanzbehörde bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses der FHH im Juni 2022 kein Jahresabschluss vor; es musste der Abschluss des Vorjahres zugrunde gelegt werden. Daher war es der Finanzbehörde nicht möglich, von der FHH im Jahr 2021 geleistete Bareinlagen in Höhe von rund 30 Mio. Euro für die Rechnungslegung zuverlässig und sachgerecht zu qualifizieren.
132. Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Finanzbehörde die Beteiligungen und die Beteiligungsverwaltungen der Fachbehörden erneut auf die Bedeutung der VV zu § 65 LHO für die rechtszeitige und sachgerechte Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses der FHH hinweist.
133. Die Finanzbehörde hat dies bereits umgesetzt.

Sonstige Feststellungen – Einzelabschluss

134. Die folgenden Feststellungen hatte der Rechnungshof im Rahmen der Prüfungen der Jahresabschlüsse 2019 sowie 2020 getroffen. Er hatte hierüber in seinen Jahresberichten 2021 und 2022 berichtet. Zum 31. Dezember 2021 bestanden die Mängel fort.

Anlagevermögen der Schulen

135. Bewegliche, abnutzbare und selbstständig nutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) übersteigen, sind gemäß Nr. 2.3.4 VV Bilanzierung zu aktivieren. Im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Schule und Berufsbildung fand diese Aktivierungsgrenze im Bereich der Schulen weiterhin keine Anwendung. Im Jahr der Anschaffung waren die entsprechenden Vermögensgegenstände nicht im Anlagevermögen der FHH erfasst. Die Erfassungen wurden erst im Haushaltsjahr 2022 nachgeholt.

Sammelanlage für Grundstücksübertragungen

136. Weiterhin bilanziert die Finanzbehörde eine Sammelanlage für Grundstücksübertragungen. Sie bildet hilfsweise die bei der Übertragung zwischen der Kernverwaltung und Tochterorganisationen auftretende (Buchwert-)Differenzen aller Behörden vorübergehend ab. Die Bestände auf der Sammelanlage wurden von der Finanzbehörde zwar überprüft und weitestgehend aufgeklärt, erforderliche Korrekturbuchungen jedoch noch nicht für den Abschluss

⁷ Zuletzt Jahresbericht 2021, Tz. 128 ff.

2021 vorgenommen. Die Bilanzierung widerspricht dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres 2022 hat die Finanzbehörde die Korrekturbuchungen nachgeholt. Ein Restbestand soll im Rahmen der Inventuren 2022 und 2023 final überprüft werden.

Forderungen aus Sozialhilfe

137. Im Rahmen seiner Prüfungen der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die Forderungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe (IT-Verfahren PROSOZ) nicht vorbehaltsfrei ermittelt werden konnten. Entsprechende Daten für den Jahresabschluss hatte die Sozialbehörde unter Vorbehalt an die Finanzbehörde gemeldet. Die Datenmeldung für den Abschluss 2021 enthielt den Zusatz „in 2021 keine Klärung erfolgt“. Für den Abschluss 2021 ist nicht sichergestellt, dass die entsprechenden Forderungen vollständig und richtig erfasst wurden. Die Sozialbehörde geht davon aus, die hinter den Buchungen liegenden Sachverhalte im Haushaltsjahr 2022 aufklären zu können.

Zugbildungsanlage der Bahn

138. Im Haushaltsjahr 2019 zahlte die damalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) Zuschüsse in Höhe von 16,2 Mio. Euro für den Neubau der Zugbildungsanlagen Eidelstedt und Stellingen. 9,4 Mio. Euro aktivierte die BWVI zutreffend als geleistete Anzahlung auf immaterielle Vermögensgegenstände. Die restlichen 6,8 Mio. Euro buchte sie gegen erhaltene Anzahlungen aus Zuweisungen für Investitionen vom Bund (sonstige Verbindlichkeiten). Diese Verrechnung war falsch. Die geleisteten Zuschüsse hätten in voller Höhe als geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände aktiviert werden müssen (Bruttomethode). Erforderliche Korrekturen wurden von der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (als Nachfolgerin der BWVI) in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 nicht vorgenommen. Erst im Haushaltsjahr 2022 holte sie diese nach.

Keine Korrekturen von Fehlern im Anlagevermögen

Bahnübergang Hammer Straße

139. Ebenfalls nicht korrigiert wurde eine von der BWVI im Haushaltsjahr 2020 vorgenommene Kürzung von Anschaffungskosten für das Bauvorhaben Bahnübergänge Hammer Straße. Mit Verweis auf die Überschreitung der Grenze für investive Baukosten veranlasste die BWVI 2020 nachträglich die Umbuchung von drei Baukostenabrechnungen in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. Euro in den Aufwand, obwohl es sich hierbei um zu aktivierende Anschaffungskosten handelte. Der Rechnungshof beanstandete dieses Vorgehen und berichtete hierüber in seinem Jahresbericht 2022.⁸

⁸ Jahresbericht 2022, Tz. 125 ff.

Die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) nahm zum Abschluss 2021 keine Korrektur vor. Auch in diesem Fall wurde eine Korrektur erst im Haushaltsjahr 2022 vorgenommen.

Übernommenes Infrastrukturvermögen

Vermögensgegenstände weiterhin unvollständig bilanziert

140. Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass das vom Sondervermögen Stadt und Hafen an die FHH übertragene Infrastrukturvermögen im Abschluss der FHH nicht vollständig bilanziert wird.⁹ Zur Prüfung des Abschlusses 2021 legte die Finanzbehörde einen mit den Verfahrensbeteiligten abgestimmten Zeit- und Maßnahmenplan vor, der eine ordnungsgemäße Bilanzierung der Flächen bis November 2022 und des Infrastrukturvermögens bis März 2024 vorsieht. Der Zeit- und Maßnahmenplan ist grundsätzlich geeignet, die Probleme abzustellen.

Es war allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung – Mitte 2022 – nicht gelungen, auch für fertiggestellte Kaianlagen und Uferbefestigungen eine zuständige Behörde zu bestimmen, sodass diese nicht Gegenstand des Zeit- und Maßnahmenplans waren.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, auf Basis des vorgelegten Zeit- und Maßnahmenplans eine vollständige und richtige Bilanzierung des übertragenen Infrastrukturvermögens sicherzustellen sowie einen Abstimmprozess mit dem Ziel einzuleiten, auch für die Kaianlagen und Uferbefestigungen eine zuständige Behörde zu bestimmen, um auch für diese Anlagen bis spätestens März 2024 die vollständige und richtige Bilanzierung herbeizuführen.

141. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Sonstige Feststellungen – Konzernabschluss

142. Die Prüfung des Konzernabschlusses der FHH zum 31. Dezember 2021 führte u. a. zu folgenden Feststellungen:

Konzerninterne Grundstücksverkäufe

143. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Konzerns FHH betrug 633 Mio. Euro für das Geschäftsjahr 2021. In diesem Ergebnis sind sogenannte Zwischengewinne in Höhe von 122 Mio. Euro enthalten, die der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) aus Grundstücksverkäufen an Tochterorganisationen innerhalb des Konzerns FHH erzielte.

Zwischengewinne und -verluste beruhen auf Lieferungen oder Leistungen zwischen in den Konzernabschluss einbezogenen

⁹ Jahresbericht 2022, Tz. 107 ff.

Tochterorganisationen und treten zum Beispiel bei konzerninternen Verkäufen von Vermögensgegenständen zu einem vom Buchwert abweichenden Betrag auf. Aus Konzernsicht handelt es sich hierbei um nicht realisierte Gewinne bzw. Verluste. Im Konzernabschluss sind sie daher grundsätzlich zu eliminieren.

Da sich die vom LIG erzielten Gewinne auf mehrere Grundstücksverkäufe verteilen, der einzelne Gewinn jeweils unter 20 Mio. Euro lag und die Gewinne in Summe den betroffenen Bilanzposten (Grundstücke) unwesentlich beeinflussten, wurden die Zwischengewinne gemäß den Bilanzierungsvorschriften für den Konzern FHH zutreffenderweise nicht eliminiert (Nr. 3.3.4 VV Konzern).

Gleichwohl: Die Summe von 122 Mio. Euro als „Scheingewinn“ aus internen Übertragungen und die damit einhergehende Verzerrung des Jahresergebnisses erscheint dem Rechnungshof aus der Steuerungssicht als zu hoch, als dass sie hingenommen werden sollte. Für das Haushaltsjahr 2021 hätte dies zu einem um mindestens 122 Mio. Euro geringeren Konzernergebnis geführt.

144. Der Rechnungshof regt daher an, die Bilanzierungsvorschriften für die Eliminierung der Zwischengewinne und -verluste dahingehend anzupassen, dass bei der Entscheidung über wesentliche zu eliminierende Zwischengewinne und -verluste auch das Konzernergebnis einzubeziehen ist.
145. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass sie die Anregung des Rechnungshofs prüfen will.

Bilanzierungsvorschrift zu Zwischenergebnissen anpassen

Dataport im Konzernabschluss

146. Die Bilanzierungsvorschriften für den Konzern FHH legen fest, auf welche Art eine Beteiligung der FHH in den Konzernabschluss einzubeziehen ist (Nrn. 2, 3.5 VV Konzern). Die Dataport AöR (Dataport) wird zu ihren fortgeführten Anschaffungskosten (at cost) einbezogen. Aufgrund dem der FHH zuzurechnenden Anteil an Dataport hätte im Konzernabschluss 2021 ein Einbezug nach der Equity-Methode erfolgen müssen.
147. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, Dataport ab dem Konzernabschluss 2022 nach der Equity-Methode in den Konzernabschluss einzubeziehen.
148. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Bildung und Soziales

Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Behörde hat vor der Beschaffung von IT-Geräten keine oder nur unvollständige Bedarfserhebungen durchgeführt. Außerdem hat sie keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen.

Sie hat bei der Digitalausstattung der Schulen zahlreiche vergaberechtliche Regelungen missachtet.

Die Behörde hat die Bürgerschaft missverständlich über die Höhe der zusätzlichen Mittel für Unterstützungsleistungen wie Wartung, Support und Betrieb der IT-Geräte an Schulen sowie die Anzahl der Fortbildungen für Lehrkräfte informiert.

Die Behörde hat ihr Verwaltungshandeln unvollständig und häufig nicht revisions-sicher dokumentiert.

149. Die Kultusministerkonferenz hatte sich 2016 auf einen verbindlichen Rahmen für die Bildung in der digitalen Welt verständigt. Mit dem DigitalPakt Schule (Digitalpakt) und den dazugehörigen Zusatzverwaltungsvereinbarungen verfolgen der Bund und die Länder das gemeinsame Ziel, eine bessere Ausstattung mit digitaler Technik und eine verbesserte digitale Bildungsinfrastruktur in den Schulen zu schaffen. Hierfür hat der Bund den Ländern für die Jahre 2019 bis 2024 insgesamt rund 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Durch die Covid-19-Pandemie hat sich die Digitalisierung in den Schulen massiv beschleunigt. Daher wurde der Digitalpakt seit 2020 um drei Zusatzverwaltungsvereinbarungen „Sofortausstattungsprogramm“, „Administration“ und „Leihgeräte für Lehrkräfte“ erweitert. Ziel ist es, dass die Schulen mithilfe der Mittel des Digitalpakts Schule (Digitalpakt I) und der im Zuge der Covid-19-Pandemie verabschiedeten Zusatzverwaltungsvereinbarungen (Digitalpakt II bis IV) innerhalb des oben genannten Förderzeitraums auf den aktuellen Stand der Digitaltechnik gebracht werden.

Die der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) aus dem Digitalpakt I bis IV zur Verfügung gestellten Mittel werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

**Bundesmitten des Digitalpakts und der
Zusatzverwaltungsvereinbarungen 2019 bis 2024 für die FHH**

Digitalpakt	Inhalt	Höhe der Bundesmittel für die FHH
I	WLAN, Präsentationssysteme, Landesweite IT-Vorhaben (u. a. mobile IT-Geräte)	127,9 Mio. Euro
II Zusatzverwaltungsvereinbarung „Sofortausstattungsprogramm“	IT-Geräte für Schülerinnen und Schüler	12,8 Mio. Euro
III Zusatzverwaltungsvereinbarung „Administration“	Administration und IT-Wartung	12,8 Mio. Euro
IV Zusatzverwaltungsvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“	IT-Geräte für Lehrkräfte	12,8 Mio. Euro
Summe		166,3 Mio. Euro

Quellen: Bürgerschaftsdrucksachen 21/19308 vom 10. Dezember 2019, 22/2224 vom 17. November 2020, 22/6197 vom 28. Oktober 2021 und 22/7030 vom 18. Januar 2022

150. Der Bund beteiligt sich mit einer Förderquote von höchstens 90 % (siehe obige Tabelle), die Länder beteiligen sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen (§ 8 Absatz 4 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024). Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) verausgabte in den Jahren 2019 bis 2021 für die digitale Infrastruktur der staatlichen allgemeinbildenden Schulen über diesen Mindestanteil hinaus eigene Mittel in Höhe von insgesamt rund 64 Mio. Euro.
151. Die BSB hat zur Förderung der digitalen Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen IT-Geräte in beträchtlicher Anzahl beschafft. Von 2018 bis Januar 2022 hat sie eigenen Angaben zufolge die Anzahl der IT-Geräte von 55.000 auf 140.000 nahezu verdreifacht.¹ Dabei handelte es sich um:
- Präsentationssysteme für Klassen- und Unterrichtsräume (zum Beispiel Projektoren oder interaktive Displays),
 - mobile IT-Geräte für Schülerinnen und Schüler sowie für Lehrkräfte (zum Beispiel Laptops oder Tablets),
 - Ladeschränke für diese mobilen IT-Geräte sowie
 - stationäre IT-Geräte (zum Beispiel Desktop-Computer).

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Förderung der Digitaltechnik an den staatlichen allgemeinbildenden Schulen – insbesondere in den Jahren der Pandemie – für die BSB eine große Herausforderung darstellte.

Bedarfserhebungen

152. Bei der Ausschreibung von Rahmenverträgen ist die Preisgestaltung pro Gerät insbesondere von der geschätzten Gesamtmenge

¹ Vgl. Pressemeldung der BSB vom 18. Januar 2022.

der Geräte abhängig. Daher sind die Bedarfe vor einer Ausschreibung so genau wie möglich zu ermitteln.

*Bedarfe nicht
bzw. nicht
vollständig
ermittelt*

153. Die BSB hatte vor der Beschaffung von stationären IT-Geräten und Präsentationssystemen zwar in 2018 eine Bestandsabfrage an den staatlichen allgemeinbildenden Schulen über die vorhandene Anzahl ihrer IT-Geräte durchgeführt, aber nicht die dort tatsächlich notwendigen Bedarfe ermittelt. Sie berücksichtigte nicht
- welche der vorhandenen Präsentationssysteme problemlos weiterhin nutzbar waren und
 - ob sich der Bedarf an stationären IT-Geräten, zum Beispiel in Informatikräumen, durch Anschaffung zahlreicher neuer mobiler IT-Geräte reduziert.

Die BSB hatte den Bedarf an Ladeschränken für Laptops im Rahmen einer Online-Abfrage ausschließlich bei Grundschulen ermittelt. Sonderschulen, Stadtteilschulen und Gymnasien berücksichtigte die BSB bei der Bedarfserhebung nicht.

Den Bedarf an Ladeschränken für Tablets ermittelte die BSB gar nicht.

154. Der Rechnungshof hat die unvollständigen Bedarfserhebungen beanstandet und die BSB aufgefordert, vor der Durchführung von Beschaffungen möglichst genaue Bedarfserhebungen durchzuführen.
155. Die BSB hält an ihrer Auffassung fest, dass eine Bedarfsabfrage bei den Schulen nicht erforderlich gewesen sei. Die Bedarfserhebung sei auf Ebene der Behörde zentral erfolgt. Die Ausstattung habe sich nach dem Digitalpakt gerichtet und sei damit auch vom Budget her vorgegeben gewesen. Die Behörde habe zudem Ausstattungsvorgaben gemacht.
156. Zentrale Vorgaben zum Ausstattungsstandard und das Vorhandensein von Haushaltsmitteln entbinden die BSB nicht davon, ihren Bedarf sachgerecht zu ermitteln. Hierzu gehört auch ein dokumentierter Soll/Ist-Abgleich, um das Erfordernis zusätzlicher bzw. zu erneuernder Ausstattung abzuklären. Lediglich den Bestand vorhandener Geräte (teilweise) abzufragen genügt hierfür nicht.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

157. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 LHO). Diese sind bereits bei der Planung einer Maßnahme als Entscheidungshilfe erforderlich (Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO).

Bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (über 5 Mio. Euro) sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Form von Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.

158. Für die Ausstattung der Klassen- und Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ging die BSB von Kosten in Höhe von rund 34 Mio. Euro aus. Für die mobilen IT-Geräte für Schülerinnen und Schüler kalkulierte die BSB Kosten von rund 10,9 Mio. Euro.

Die BSB führte vor diesen Beschaffungen jedoch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

159. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet und die BSB aufgefordert, vor der Planung und Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen wie Beschaffungen, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und deren Ergebnisse zu dokumentieren.

160. Die Behörde begründete die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen damit, dass es ausreichend sei, nach einer Ausschreibung das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen.

161. Die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots ersetzt nicht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO, die bereits bei der Planung einer Maßnahme durchzuführen ist. Sie dient als Entscheidungsgrundlage, ob und auf welche Weise die jeweilige Maßnahme durchgeführt werden soll und macht transparent, wie wirtschaftlich die Maßnahme ist. Im vorliegenden Fall wären insbesondere die Qualität, der Umfang und die Art der digitalen Ausstattung sowie die Möglichkeiten von Kauf, Miete oder Leasing zu betrachten gewesen.

Vergabeverfahren

162. Bei den in Tz. 151 aufgeführten Beschaffungen missachtete die BSB zahlreiche Vergabebestimmungen:

Zahlreiche Vergabebestimmungen missachtet

- Die BSB beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei ohne ein vorheriges wettbewerbliches Vergabeverfahren mit der Betreuung von zwei europaweiten Vergabeverfahren (Präsentationsgeräte und stationäre IT-Geräte). Die Kosten für die Durchführung der beiden Vergabeverfahren beliefen sich auf rund 75.000 Euro.
- Bei den oben genannten beiden Vergabeverfahren war die Vergabedokumentation und Aktenführung mangelhaft.
- Die Behörde schloss ab 2019 Verträge mit einer Laufzeit von zwei Jahren und einer Option auf eine Vertragsverlängerung um weitere zwei Jahre. Sie rief erheblich mehr Geräte aus den Rahmenverträgen ab, als vertraglich vereinbart und zuvor ausgeschrieben worden waren. Die in den Verträgen vorgesehenen Abrufmengen wurden bereits 2021 für einzelne Gerätetypen um das bis zu 24-Fache überschritten.² Die BSB missachtete dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

² Zum Beispiel sollten gemäß Vertrag jährlich rund 3.800 Tablets (eines Typs) beschafft werden, tatsächlich wurden in 2020 allein 27.020 Geräte gekauft. Bei einem Präsentationsgerät hatte die BSB jährlich rund 50 Gerätekäufe geplant, bereits im Jahr 2020 wurden von diesem Gerätetyp 1.215 Stück angeschafft.

163. Zur Administration³ der schulischen digitalen Infrastruktur hatte die BSB 2003 einen Vertrag mit einem externen Dienstleister abgeschlossen, ohne zuvor ein europaweites Vergabeverfahren durchgeführt zu haben. Durch die zunehmende Anzahl der IT-Geräte an den Schulen sind für die IT-Administration inzwischen Kosten von rund einer Mio. Euro jährlich entstanden.

Die BSB hat auch bei der Ausweitung der Nutzung des bestehenden Dienstleistungsvertrages das Vergaberecht nicht beachtet.

164. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Vergabebestimmungen künftig zu beachten.
165. Die BSB hat dies zugesagt.

Administration der IT-Geräte an Schulen

166. Für die Administration ihrer IT-Geräte sind die Schulen selbst verantwortlich. Sie erhalten von der BSB Mittel, um die IT-Administration entweder durch Externe durchführen zu lassen oder dafür eigenes Personal einzusetzen.
167. Hamburg erhielt aus der Zusatzverwaltungsvereinbarung „Administration“ (Digitalpakt III, vgl. Tz. 149) 12,8 Mio. Euro. Davon entfielen 11,4 Mio. Euro auf die staatlichen Schulen.⁴ Laut Fortschrittsbericht des Senats zur Digitalisierung⁵ sollen die Mittel des Digitalpakts III in den Jahren 2020 bis 2024 eingesetzt werden. Die FHH stellt zusätzlich eine weitere Mio. Euro jährlich zur Verfügung. Den Angaben im Fortschrittsbericht des Senats zufolge wird über vier Jahre jeder staatlichen allgemeinbildenden Schule kalenderjährlich ein fester Sockelbetrag von 10.000 Euro für die Administration zugewiesen.
168. Eine Auswertung des Rechnungshofs zu den Zuweisungen der BSB an die staatlichen allgemeinbildenden Schulen zeigte, dass entgegen der Angaben im Fortschrittsbericht nicht jede Schule jährlich ohne Weiteres 10.000 Euro für ihre IT-Administration erhielt.⁶

Die Schulen müssen die Mittel bei der BSB beantragen. Wenn Schulen weniger Mittel abfordern, erhalten sie in dem jeweiligen Haushaltsjahr gegebenenfalls keinen festen Sockelbetrag in Höhe von 10.000 Euro.

169. Die BSB hat hierzu erklärt, dass die Beantragung formal erforderlich sei, um die Dokumentation im Rahmen der Berichterstattung

³ Mit Administration sind alle Unterstützungsleistungen für die Wartung, den Support und den Betrieb von IT-Geräten gemeint.

⁴ Die Differenz von ca. 1,4 Mio. Euro steht Schulen in Freier Trägerschaft zur Verfügung.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 22/7030 vom 18. Januar 2022.

⁶ Im Jahr 2021 erhielten lediglich zwei Schulen mehr als 10.000 Euro für die IT-Administration. Rund ein Drittel der Schulen erhielt sogar weniger als 3.000 Euro.

und der Nachweispflichten gegenüber dem Bund nach der Zusatzvereinbarung „Administration“ zu erfüllen. Eventuell würden nicht abgerufene Mittel von kleineren Schulen auf größere Schulen verteilt.

- | | | |
|------|---|---|
| 170. | Der Rechnungshof hat die missverständliche Berichterstattung des Senats an die Bürgerschaft kritisiert und die BSB aufgefordert, künftig die Bürgerschaft vollständig und korrekt zu unterrichten. | <i>Bürgerschaft
missverständlich
unterrichtet</i> |
| 171. | Die Kosten für die Administration ergeben sich im Wesentlichen aus der Anzahl der IT-Geräte an den staatlichen allgemeinbildenden Schulen. Die Anzahl der Geräte ist durch die Bereitstellung der zusätzlichen Mittel im Zuge des Digitalpakts erheblich angestiegen. | <i>Verteilungsschlüssel für
IT-Mittel veraltet</i> |

Den derzeitigen Verteilungsschlüssel für die IT-Mittel der Schulen hat die BSB seit 1998 im Wesentlichen fortgeschrieben. Er basiert hauptsächlich auf der Anzahl der Klassen an einer Schule und berücksichtigt u. a. nicht, dass Schulklassen unterschiedlich groß sein können: So besteht eine Mindestgröße von 17 Schülerinnen und Schülern an einer Grundschule mit Sozialindex 1 oder 2 im Vergleich zur Maximalgröße von 28 Schülerinnen und Schülern in einer Klasse am Gymnasium.

Auch die Anzahl von mobilen IT-Geräten ergibt sich direkt aus der Anzahl der Schülerinnen und Schüler und nicht aus der Anzahl der Klassen, weil die BSB hierzu einen Verhältnisschlüssel von Schülerin bzw. Schüler zu mobilem IT-Gerät⁷ festgelegt hat. Hinzu kommen u. a. Präsentationsgeräte, die sich aus der Anzahl der Klassen- und Unterrichtsräume ergeben.

- | | |
|------|--|
| 172. | Nach Auffassung der BSB sei es bisher ausreichend gewesen, bei der Verteilung der finanziellen Mittel für die Administration auf die Anzahl der Klassen abzielen und Schulen mit wenigen Klassen mit dem Sockelbetrag zu unterstützen. |
| 173. | Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die unterschiedliche Anzahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse, die erheblichen Einfluss auf die Anzahl der IT-Geräte hat, bisher nicht in den Verteilungsschlüssel einbezogen wurde. Er hat der Behörde daher die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels für die IT-Mittel der Schulen empfohlen und dazu geraten, die jeweilige Schulgröße auf Basis der Anzahl der Schülerinnen und Schüler angemessen zu berücksichtigen. |
| 174. | Die BSB hat zugesagt, künftig den Verteilungsschlüssel zu aktualisieren. |

Inventarisierung

- | | |
|------|---|
| 175. | Ziel einer ordnungsgemäßen Geräteverwaltung, einschließlich der Inventarisierung, ist der Nachweis des beweglichen Vermögens. |
|------|---|

⁷ Ein mobiles IT-Geräte für vier Schülerinnen bzw. Schüler an Grundschulen sowie eins zu fünf an weiterführenden Schulen.

IT-Geräte sind in einer Inventarisierungsübersicht mit verschiedenen Merkmalen (zum Beispiel Gerätebezeichnung, Anschaffungspreis und Inventarisierungsnummer) zu erfassen.

- IT-Geräte
unvollständig
inventarisiert*
176. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den in die Prüfung einbezogenen 27 Schulen nur sechs alle für die Inventarisierung erforderlichen Merkmale angegeben hatten.
177. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bestimmungen über die Verwaltung von Geräten nur bei rund 22 % der überprüften Schulen eingehalten wurden. Er hat die BSB aufgefordert, sicherzustellen, dass die geltenden Regelungen für die Inventarisierung der IT-Geräte eingehalten werden.
178. Die BSB hat mitgeteilt, dass die Inventarisierung ab 2023 zentral über die Anlagenbuchhaltung der BSB sichergestellt werden soll.

Fortbildung der Lehrkräfte

179. Die Zusatzverwaltungsvereinbarung „Administration“ (Digitalpakt III) verpflichtet die Länder, Fortbildungen von Lehrkräften im Bereich der digitalen Bildung zu verstärken. Die Länder müssen dem Bund u. a. die Anzahl der durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen zur Steigerung der unterrichtsbezogenen Digitalkompetenz und die Anzahl der Lehrkräfte, die an diesen Fortbildungen teilgenommen haben, mitteilen. Die BSB unterrichtete den Bund im Schuljahr 2020/2021 über insgesamt 805 durchgeführte Fortbildungen mit 15.180 Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Im Fortschrittsbericht zur Digitalisierung führte der Senat gegenüber der Hamburgischen Bürgerschaft für das Schuljahr 2020/2021 zur Steigerung der unterrichtsbezogenen Digitalkompetenz dagegen 3.072 durchgeführte Fortbildungen für Lehrkräfte mit 50.877 Teilnehmerinnen und Teilnehmern an⁸, da er im Unterschied zu den Angaben gegenüber dem Bund jede online durchgeführte Fortbildung mitzählte, unabhängig davon, ob sie auf eine Steigerung der unterrichtsbezogenen Digitalkompetenz abzielte.

180. Die BSB hat hierzu erklärt, dass die Teilnahme an Online-Seminaren während der Pandemie für den Großteil der Lehrkräfte eine Förderung ihrer digitalisierungsbezogenen Kompetenzen beinhaltet habe. Durch die Durchführung und Gestaltung der Fortbildungen des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung sei Lehrkräften vorbildhaft aufgezeigt worden, wie ein entsprechender Unterricht online gestaltet werden könne.
181. Der Rechnungshof hat die missverständliche Berichterstattung des Senats an die Bürgerschaft kritisiert. Er hat die BSB aufgefordert, künftig gemäß der Zählweise der Zusatzverwaltungsvereinbarung „Administration“ zu berichten und damit nur solche Fortbildungsveranstaltungen und Teilnahmen zu nennen, deren Inhalte

*Missverständliche
Berichterstattung
an die Bürger-
schaft*

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 22/7030 vom 18. Januar 2022, S. 12.

einen direkten Bezug zur unterrichtsbezogenen Digitalkompetenz haben.

182. Die BSB hat zugesagt, der Bürgerschaft zukünftig nach derselben Zählweise wie gegenüber dem Bund zu berichten.

Aktenführung

183. Die BSB verfügt über eine Aktenordnung und führt Akten in Papierform oder elektronisch. Die dem Rechnungshof vorgelegten Papierakten ebenso wie die elektronisch geführten Akten waren unvollständig. In mehreren elektronischen Akten, die die digitale Infrastruktur der Schulen betrafen, waren keinerlei Dokumente abgelegt.
184. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB ihr Verwaltungshandeln und ihre Entscheidungsfindung unvollständig und nicht revisionssicher dokumentiert. Sie hat ihre eigene Aktenordnung nicht eingehalten.
185. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.
186. Die BSB hat zugesagt, die Aktenordnung umzusetzen.

*Unvollständige
Aktenführung*

Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration

**Die Behörde erteilte Trägern eine Betriebs-
erlaubnis, obwohl nicht alle gesetzlichen
Voraussetzungen hierfür vorlagen.**

**Die Behörde erließ Sammelbescheide, ob-
wohl für jede Einrichtung eines Trägers ein
gesonderter Bescheid erforderlich gewe-
sen wäre.**

**Bundesrechtlich vorgeschriebene Melde-
pflichten überwachte sie unzureichend.**

**Die Aktenführung der Behörde weist erheb-
liche Mängel auf.**

187. Bevor ein Träger Minderjährige in seiner Einrichtung nach § 45a SGB VIII¹ betreuen darf, benötigt er eine Erlaubnis.

In Hamburg obliegt die Erlaubniserteilung der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) als Aufsichtsbehörde im Sinne des SGB VIII.

188. Nach Erteilung einer Erlaubnis hat der Träger verschiedene Meldepflichten (§ 47 Absatz 1 SGB VIII) zu erfüllen. Die Aufsichtsbehörde hat zu überwachen, dass die Erlaubnisvoraussetzungen weiterhin vorliegen. Bei Bekanntwerden von Tatsachen, die das Kindeswohl gefährden können, besteht eine behördliche Pflicht zur Überprüfung der Einrichtung.

189. Der Rechnungshof hat die Erlaubniserteilung für zehn Träger von Jugendhilfeeinrichtungen verschiedener Hilfearten der Hilfen zur Erziehung (HzE) und für 14 Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (Kita) überprüft.

Voraussetzungen zur Erteilung der Erlaubnis

190. Eine Erlaubnis ist gemäß § 45 Absatz 2 SGB VIII zu erteilen, wenn bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sind und dadurch sichergestellt wird, dass das Kindeswohl gewährleistet ist.

¹ § 45a Satz 1 lautet: „Eine Einrichtung ist eine auf gewisse Dauer und unter der Verantwortung eines Trägers angelegte förmliche Verbindung ortsgebundener räumlicher, personeller und sachlicher Mittel mit dem Zweck der ganztägigen oder über einen Teil des Tages erfolgenden Betreuung oder Unterkunftsgewährung sowie Beaufsichtigung, Erziehung, Bildung, Ausbildung von Kindern und Jugendlichen außerhalb ihrer Familie.“

Fachliche Voraussetzungen

191. Einrichtungsträger sind verpflichtet, im Rahmen des Erlaubnisverfahrens ihre pädagogischen Konzeptionen sowie seit 2012 auch Konzepte für den Schutz der Kinder und Jugendlichen nach dem Bundeskinderschutzgesetz (BKISchG)² vorzulegen. Seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) im Juni 2021³ fordert der Gesetzgeber zusätzlich die Vorlage eines Gewaltschutzkonzepts. Diese Anforderungen nach dem BKISchG und nach dem KJSG gelten auch für Einrichtungsträger, denen bereits vor Inkrafttreten dieser Gesetze eine Betriebserlaubnis erteilt wurde.
192. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde
- in zehn der 24 geprüften Fälle die Erlaubnis erteilte, obwohl pädagogische Konzeptionen fehlten oder diese nicht geprüft worden waren. Sie überwachte den Eingang der von ihr geforderten Verbesserungen bzw. Änderungen nicht. Die festgestellte Fehlerquote lag damit bei 42 %,
 - in zwei der 24 geprüften Fälle die Erlaubnis erteilte, obwohl ihr kein Schutzkonzept vorlag,
 - trotz der vom Rechnungshof hierzu bereits in seiner Prüfung im Jahr 2014 festgestellten Mängel⁴, die von den Trägern eingereichten geänderten Schutzkonzepte nicht geprüft und im Jahr 2020 mit dem Hinweis „ungesichtet“ in der elektronischen Akte ELDORADO abgelegt hat,
 - die Träger bislang weder über die gesetzlichen Anforderungen des KJSG informiert noch festgelegt hat, wie die Umsetzung der Anforderungen des KJSG im Zuge des Erlaubnisverfahrens erfolgen soll.
193. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert,
- fehlende Konzeptionen anzufordern und vor Erteilung einer Erlaubnis zu prüfen,
 - den Eingang und die fachliche Qualität von geforderten Nachbesserungen zu überwachen, zu prüfen und dies zu dokumentieren,
 - sicherzustellen, dass sämtliche Schutzkonzepte vorliegen und geprüft werden, notwendige Änderungen durch die Träger erarbeitet und durch die Sozialbehörde geprüft sowie diesbezügliche Prüfungen dokumentiert und zur Akte genommen werden

Erteilung von Erlaubnissen trotz fehlender Konzepte

² Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKISchG), BGBl., Nr. 70 vom 22. Dezember 2011.

³ Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), BGBl., Nr. 29 vom 9. Juni 2021.

⁴ Jahresbericht 2015, Tz. 50.

sowie

- Vorgaben zur Umsetzung von Gesetzesänderungen zu erarbeiten und die Träger hierüber in Kenntnis zu setzen.

Wirtschaftliche Voraussetzungen

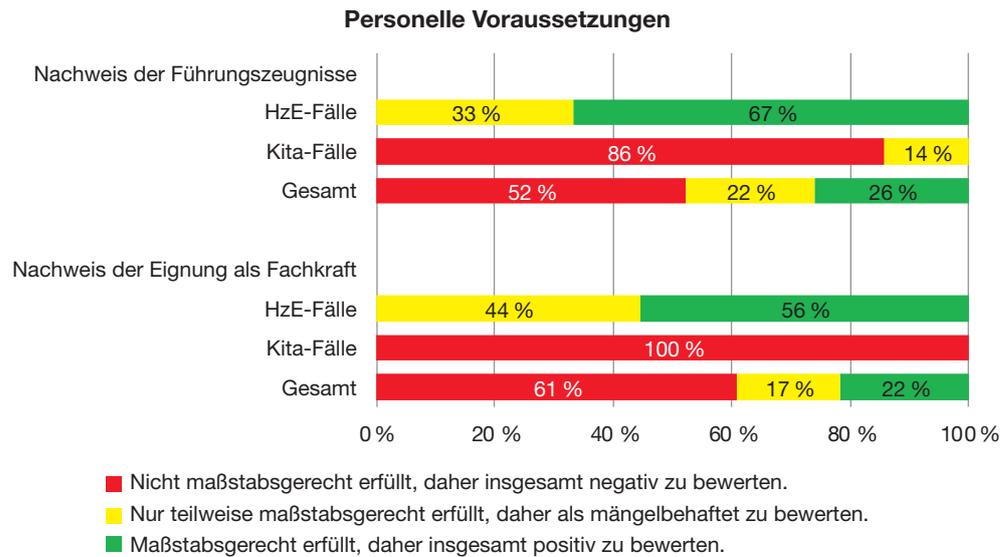
Prüfung wirtschaftlicher Voraussetzungen mangelhaft

194. Erforderlich ist der Nachweis einer ausreichenden Finanzierung (finanzielle Solidität und Liquidität) und ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung. Auch dies dient der Gewährleistung des Kindeswohls.
195. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese gesetzlichen Vorgaben sowohl im Antragsverfahren als auch im laufenden Betrieb nicht immer überprüft werden. Insgesamt betrug die Fehlerquote 55 %.
196. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Sozialbehörde zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sowie zur Entwicklung weitergehender Regelungen zur Ausgestaltung der Prüfung aufgefordert.

Personelle Voraussetzungen

197. Der Träger muss der Aufsichtsbehörde für das bei ihm beschäftigte Personal nachweisen, dass er die Vorlage und Prüfung sowohl der aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweise als auch der Führungszeugnisse sicherstellt. Führungszeugnisse hat der Träger der Einrichtung von seinen Beschäftigten in regelmäßigen Abständen anzufordern und zu prüfen.
198. Hierzu hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:
- In 52 % der geprüften Fälle dokumentierte die Sozialbehörde in den Akten nicht, dass eine Prüfung der Führungszeugnisse beim Träger stattgefunden hatte. In weiteren 22 % tat sie das nur vereinzelt.
 - In 61 % der geprüften Fälle war bei der überwiegenden Anzahl des angezeigten Leitungs- und Betreuungspersonals in den Akten der Sozialbehörde nicht dokumentiert, ob und wie der Träger die aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweise geprüft hat. In 17 % der geprüften Fälle war lediglich die Qualifikation einzelner Beschäftigter ersichtlich.

Die einzelnen Fehlerquoten sind nachfolgend im Zusammenhang dargestellt:



Quelle: Erhebungen Rechnungshof, Auswertung der Aktenprüfung

Beim Nachweis von Führungszeugnissen und der Eignung als Fachkraft lag die Fehlerquote im Kita-Bereich bei 100 % und im HzE-Bereich bei 33 % (Nachweis der Führungszeugnisse) bzw. 44 % (Nachweis der Eignung als Fachkraft).

Regelungen für die einheitliche Prüfung der personellen Erlaubnisvoraussetzungen fehlen in beiden Bereichen.

199. Der Rechnungshof hat die aufgezeigten Mängel beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert,
- sich die Prüfung der Führungszeugnisse und der aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweise sowohl im Zuge der Erlaubniserteilung als auch im laufenden Betrieb durch den Träger bestätigen zu lassen⁵ und
 - in Bezug auf ihre Prüfung der personellen Voraussetzungen, ein für den HzE- und den Kita-Bereich einheitliches maßstabsgerechtes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Erlaubnisbescheid

200. Die Erlaubnis wird in Form eines Bescheides (Verwaltungsakt) erteilt. Dieser muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Im Erlaubnisbescheid sind daher die Art der Angebotsform, die Zahl und das Alter der zu betreuenden Kinder, das notwendige Personal sowie sonstige Rahmenbedingungen festzulegen und zu beschreiben. Der Erlaubnisbescheid zugunsten eines bestimmten Trägers bezieht sich inhaltlich stets auf den konkreten Betrieb einer be-

⁵ Der Träger hat in den Personalakten Kopien der Führungszeugnisse und Qualifizierungsnachweise für behördliche Stichproben aufzubewahren.

stimmten Einrichtung. Sofern ein Träger mehrere Einrichtungen betreibt, benötigt er für jede seiner Einrichtungen eine gesonderte Erlaubnis.⁶

Erlaubniserteilung für HzE-Einrichtungen

Unzulässige Erteilung von Sammel- erlaubnissen

201. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde Trägern im HzE-Bereich die Erlaubnis regelhaft in Form sog. Sammelerlaubnisse erteilte, d. h. sie hat dem Träger nur einen Bescheid erteilt und in einer Anlage zum Bescheid die von ihm betriebenen Einrichtungen aufgeführt. Solche Sammelerlaubnisse sind unzulässig.

Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass in Erlaubnisbescheiden verschiedene Angaben fehlten, beispielsweise zur angebotenen Hilfeart und Hilfeform und zu der jeweils einzuhaltenden Mindestpersonalausstattung. Ebenfalls fehlte die Angabe eines sachlichen Grundes, sofern ein neuer bzw. geänderter Bescheid erlassen wurde, wie zum Beispiel bei einem Wechsel der angebotenen Hilfeart.

202. Der Rechnungshof hat die unzulässig erteilten Sammelerlaubnisse beanstandet und kritisiert, dass notwendige Angaben in den Bescheiden fehlten. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, künftig keine Sammelerlaubnisse mehr zu erlassen und die Erlaubnisbescheide hinsichtlich Hilfeart, Hilfeform, Änderungsgrund sowie Angabe der Mindestpersonalausstattung zu konkretisieren.

Erlaubniserteilung für Kita-Einrichtungen

Weiterhin rückwirkende Erlaubnis- erteilung

203. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde im Kita-Bereich trotz Beanstandungen in vergangenen Prüfungen⁷ weiterhin Erlaubnisbescheide rückwirkend erteilt und die Einhaltung von Nebenbestimmungen nicht überprüft. So hat die Sozialbehörde beispielsweise die notwendigen Dokumentationen von Brandschutzübungen durch einen Träger nicht eingefordert.

204. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde erneut aufgefordert, eine Erlaubnis frühestens mit Wirkung ab Ausstellungsdatum des Bescheides zu erteilen und die Einhaltung von Nebenbestimmungen zu überwachen.

Meldepflichten

205. Der Träger einer erlaubnispflichtigen Einrichtung hat der zuständigen Behörde u. a. die Betriebsaufnahme unter Angabe des Namens und der Anschrift des Trägers, der Art und des Standorts der Einrichtung, der Zahl der verfügbaren Plätze sowie der Namen und

⁶ Busse in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 2. Auflage, § 45 SGB VIII, Rn. 68.

⁷ Jahresbericht 2014, Tzn. 114 bis 116 und Jahresbericht 2015, Tz. 49.

der beruflichen Ausbildung der Leitung und der Betreuungskräfte unverzüglich anzuzeigen.⁸ Änderungen hierzu sowie an der Konzeption sind der zuständigen Behörde unverzüglich zu melden.⁹ Unverzüglich heißt „ohne schuldhaftes Zögern“.¹⁰ Ein Zuwarten von zwei Wochen ist nicht mehr als unverzüglich anzusehen.¹¹

Anzeige der Betriebsaufnahme

206. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Träger die Betriebsaufnahme bei der Sozialbehörde bisher nicht angezeigt haben. Die Behörde hat solche Anzeigen von den Trägern auch nicht abgefordert.
207. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, die Einhaltung der gesetzlichen Meldepflicht zur Anzeige der Betriebsaufnahme sicherzustellen und diese zu überwachen.

Personalmeldungen

208. Der Rechnungshof hat insgesamt 626 Personalmeldungen von Trägern an die Sozialbehörde ausgewertet. Lediglich 330 Meldungen (52,7 %) erfolgten unverzüglich, 62 Meldungen (9,9 %) erfolgten bis zu einem Monat und 234 Meldungen (37,4 %) erfolgten erst über einen Monat, nachdem eine Person ihre Tätigkeit beim Träger begonnen bzw. beendet hatte.
209. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Formulare für Personalmeldungen nicht alle notwendigen Informationen enthalten, die die Behörde benötigt, um die Personalmeldungen unter den Gesichtspunkten der Einhaltung des Mindestpersonaleinsatzes und des Einsatzes von ausreichend qualifiziertem Personal zu überprüfen.

Vorlage von Personalmeldungen erfolgten nicht immer unverzüglich

Im HzE-Bereich erfolgten die Personalmeldungen trägerbezogen statt einrichtungsbezogen (vgl. Tz. 200). Personalwechsel zwischen den verschiedenen Einrichtungen eines Trägers meldeten diese der Sozialbehörde infolgedessen nicht.

Die Sozialbehörde hatte durch diese Vorgehensweise keine Möglichkeit, nachteilige erlaubnisrelevante Personalentwicklungen in Einrichtungen rechtzeitig zu erkennen und für geeignete Abhilfemaßnahmen zu sorgen.

210. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert,
- die gesetzlich vorgeschriebenen Meldepflichten zum Personal umzusetzen und zu überwachen,

⁸ § 47 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII.

⁹ § 47 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII.

¹⁰ § 121 BGB.

¹¹ Vgl. MüKoBGB/Armbrüster, 9. Auflage 2021, BGB § 121, Rn. 7 bis 15.

- Handlungsleitlinien zum Umgang mit den Personalmeldungen der Träger zu entwickeln,
- dafür zu sorgen, dass das Formular für Personalmeldungen alle für die Auswertung notwendigen Informationen enthält und im HzE-Bereich Personalmeldungen künftig einrichtungsbezogen erfolgen sowie
- Personalmeldungen strukturiert aufzubereiten und für jede Einrichtung den aktuellen Personalbestand vorzuhalten.

Anzeige geänderter Konzeptionen

211. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde die Anzeige aktualisierter pädagogischer Konzeptionen der Träger für ihre Kita-Einrichtungen sowie die Anzeige geänderter Schutzkonzepte, die den Vorgaben des BKiSchG genügen (vgl. Tz. 191), nicht überwacht und fehlende pädagogische Konzeptionen und Schutzkonzepte nicht angefordert hat.
212. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert festzustellen, wie viele Träger keine aktualisierten Kita-Konzeptionen und Schutzkonzepte eingereicht haben und die Träger nunmehr aufzufordern, dies zügig zu tun. Er hat die Behörde weiter aufgefordert, die Träger darauf hinzuweisen, dass sie die Aktualität ihrer Konzepte regelmäßig zu überprüfen und der Sozialbehörde inhaltlich geänderte Konzepte vorzulegen haben.

Örtliche Prüfungen

213. Die zuständige Behörde soll nach den Erfordernissen des Einzelfalls überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis weiter bestehen. Häufigkeit, Art und Umfang der Prüfung müssen nach fachlicher Einschätzung im Einzelfall zur Gewährleistung des Schutzes des Wohls der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung geeignet, erforderlich und angemessen sein (§ 46 Absatz 1 Sätze 1 und 2 SGB VIII).
214. Eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde vor Ort ist bei besonderen Vorkommnissen angezeigt, die das Wohl der betreuten Kinder und Jugendlichen gefährdet haben oder dieses gefährden können (zum Beispiel Unfall oder Unfallgefahr, Tod oder Verletzungsgefahr, Missbrauch oder Missbrauchsverdacht). Dies gilt insbesondere bei konkreten Beschwerden oder Mitteilungen, die vermuten lassen, dass in der Einrichtung Mängel aufgetreten sind oder auftreten können. Auch häufige Personalwechsel, Veränderungen des pädagogischen Konzepts oder der Gruppenstruktur und Leitungswechsel können eine örtliche Überprüfung rechtfertigen.¹²

¹² Busse in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 2. Auflage, § 46 SGB VIII, Rn. 16.

215. In zwölf der 24 Fälle lagen der Sozialbehörde Meldungen von besonderen Vorkommnissen durch die Träger vor. In fünf dieser Fälle führte sie keine örtliche Prüfung durch. Eine Begründung hierzu ist nicht aktenkundig. In den übrigen sieben Fällen führte die Sozialbehörde zwar eine örtliche Prüfung durch. Sie bewertete aber gemeldete besondere Vorkommnisse nicht immer und verfolgte auch fehlerhafte Personalmeldungen nicht weiter.
216. Die Sozialbehörde hat bislang keine Maßstäbe definiert, die der Sachbearbeitung bei der Entscheidung über die Durchführung von bzw. den Verzicht auf örtliche Prüfungen bei Trägern eine Orientierung zur Einordnung der Vorkommnisse bieten.
217. Der Rechnungshof hat die fehlenden Begründungen zu den nicht durchgeführten örtlichen Prüfungen sowie die fehlende Bewertung der besonderen Vorkommnisse und die Nichtverfolgung der fehlerhaften Personalmeldungen beanstandet.

*Maßstäbe für
örtliche Prüfungen
fehlen*

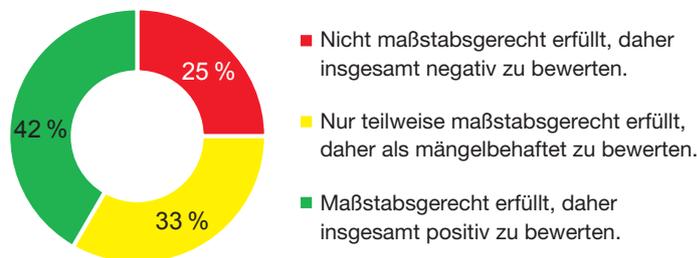
Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die erforderlichen örtlichen Prüfungen mittels zu erarbeitender Maßstäbe durchzuführen und zu dokumentieren. Sofern die Sozialbehörde sich gegen eine örtliche Überprüfung entschieden hat, muss sie ihre Entscheidung besonders ausführlich und nachvollziehbar begründen und in der Akte dokumentieren.

Elektronische Aktenführung

218. In der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg erfolgt die elektronische Aktenführung im Fachverfahren ELDORADO. Die Sozialbehörde hat dies 2011 verbindlich für ihre Dienststellen eingeführt. Nach dem Regelwerk ELDORADO sind die fachlich zuständigen Beschäftigten für die vollständige und rechtzeitige Verfügung aktenwürdigen Schriftguts verantwortlich. Dazu gehören sämtliche Unterlagen, die erforderlich und geeignet sind, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen für Dritte und Kontrollinstanzen wie Gerichte, Rechnungshof und Parlamentarische Untersuchungsausschüsse jederzeit nachvollziehbar, transparent und überprüfbar zu machen. Zum späteren Wiederauffinden von Dokumenten sind eine inhaltliche Beschreibung des Bearbeitungsgegenstands und ein Aktentitel notwendig.
219. Der Rechnungshof hat die Aktenführung in ELDORADO geprüft und in sechs der 24 Fälle (25 %) negativ bewertet. Er stellte fest, dass Unterlagen in den Akten unzutreffender Träger abgelegt worden waren (beispielsweise jährliche Meldungen, Führungszeugnisse). Andere Unterlagen waren mehrfach digitalisiert und ein Vorgang war unter drei verschiedenen Aktenzeichen gespeichert worden. In vier Fällen wurde aktenwürdiges Schriftgut nicht zeitnah, sondern erst nach einem Hinweis des Rechnungshofs digitalisiert.
220. In weiteren acht Fällen (33 %) hat der Rechnungshof Anlass zur Kritik. So waren Unterlagen mehrfach bzw. teilweise nicht in den

dafür vorgesehenen Unterakten gespeichert worden. Außerdem war im Betreff zum Teil nicht genau erkennbar, welche Dokumente sich letztlich hierunter befanden.

Aktenführung in ELDORADO



Quelle: Aktenprüfung des Rechnungshofs

Aktenführung mangelhaft

221. Der Rechnungshof hat bei seiner Auswertung der ELDORADO-Akten für die am Kita-Gutschein-System im Bezirk Bergedorf teilnehmenden 68 Kita-Einrichtungen festgestellt, dass für 13 Kita-Einrichtungen (19 %) die Ablage der Betriebserlaubnis in ELDORADO fehlte.
222. Die elektronische Aktenführung der Sozialbehörde genügt nicht den Vorgaben des Regelwerks. Es ist nicht sichergestellt, dass sich ein unbeteiligter Dritter in angemessener Zeit ein vollständiges Bild des Aktenbestandes und des Verwaltungshandelns verschaffen kann.
223. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, umgehend eine den Vorschriften entsprechende Aktenführung herzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

224. Die Sozialbehörde hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration /
Bezirksamt Wandsbek

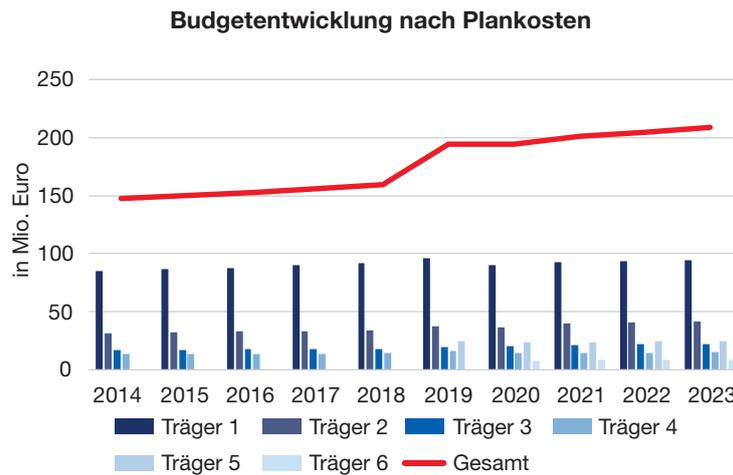
Die Sozialbehörde hat die Budgetfinanzierung von Leistungen der Eingliederungshilfe nach der ersten Vertragsperiode fortgesetzt und ausgeweitet, ohne belegen zu können, dass die Einführung dieser Finanzierungsform zur Begrenzung des Kostenanstiegs geführt hat.

Seit Jahren bestehende Mängel in der Aktenführung wurden von der Sozialbehörde nicht abgestellt.

225. Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit eingeschränkt sind, an der Gesellschaft gleichberechtigt teilzuhaben oder die von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhalten Eingliederungshilfe. Hierzu zählen Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Teilhabe am Arbeitsleben, Bildung und sozialen Teilhabe. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) wendete im Jahr 2021 für Leistungen der Eingliederungshilfe Haushaltsmittel in Höhe von über 600 Mio. Euro auf. Bis zum Jahr 2013 wurden die Leistungen überwiegend auf Basis von Vergütungsvereinbarungen einzelfallbezogen mit den die Leistungen erbringenden Trägern abgerechnet.
226. Für die Jahre 2014 bis 2018 hat die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) mit den vier größten Trägern (Budgetträger) Vereinbarungen abgeschlossen und die Finanzierung der Leistungen auf eine Budgetfinanzierung umgestellt. Ziele hierbei waren eine Begrenzung des jährlichen Kostenanstiegs, die Verbesserung der haushalterischen Planungssicherheit und der Zusammenarbeit mit den Trägern, die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren.
227. Den Trägern sicherte die Behörde über die Vertragslaufzeit feststehende Beträge (Budgets) zu. Diese stiegen jährlich um 1,9 % an und wurden in monatlichen Teilbeträgen ausgezahlt. Im Gegenzug garantierten die Budgetträger die Erbringung bedarfsgerechter Eingliederungshilfeleistungen für ihre Kunden. Bei der jährlichen Budgetbemessung wurde von einer Fallzahlsteigerung von 2 % sowie einer Absenkung der durchschnittlichen Fallkosten um 0,1 % ausgegangen. Das finanzielle Volumen für die vier Verträge betrug über die Vertragslaufzeit insgesamt rund 765 Mio. Euro.
228. Die Sozialbehörde hat ab 2019 für weitere fünf Jahre Folgevereinbarungen mit den Budgetträgern sowie einem weiteren Träger

abgeschlossen. In 2020 kam noch ein Träger hinzu. Für die zweite Vertragsperiode wurden die Budgets unter Berücksichtigung von Tarifentwicklungen und strukturellen Veränderungen neu verhandelt. Zudem waren ab dem Jahr 2020 die in einigen Leistungsarten enthaltenen existenzsichernden Leistungen¹ aus den Budgets herauszurechnen. Das Gesamtvolumen der zweiten Vertragsperiode beträgt mehr als 1 Mrd. Euro.

229. Das finanzielle Volumen der vereinbarten Budgets hat sich seit dem Jahr 2014 wie folgt entwickelt:



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Erfolgskontrolle

230. Gemäß § 7 LHO ist vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind die Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (sog. Erfolgskontrolle).

231. Die Sozialbehörde hat gegenüber dem Rechnungshof erklärt, dass seit Einführung der Budgetvereinbarungen im Jahr 2014 keine Erfolgskontrollen im Sinne von § 7 Absatz 4 LHO durchgeführt worden sind. Obwohl sie somit keine Kenntnis hatte, ob die von ihr angestrebten Ziele (Tz. 226) erreicht wurden, hat sie 2018 für eine weitere Periode Budgetvereinbarungen abgeschlossen und diese Finanzierungsform sogar noch auf zwei weitere Träger ausgeweitet (Tz. 228). Sie hat dies u. a. mit eingetretenen Verbesserungen bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und bei der Zusammenarbeit mit den Trägern sowie insbesondere mit Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachungen begründet.

Trotz fehlender Erfolgskontrollen Folgevereinbarungen abgeschlossen

¹ Hierbei handelt es sich um die in den Leistungen „besondere Wohnform“, „Tagesförderung“ und bei den „Werkstätten für behinderte Menschen“ enthaltenen Sozialleistungen für den täglichen Bedarf (sog. Regelbedarfe).

232. Erst seit 2019 nimmt die Sozialbehörde vergleichende Auswertungen vor. Jedoch konnte damit nicht belegt werden, dass die Budgetfinanzierung kostengünstiger als die einzelfallbezogene Leistungsvergütung ist.

233. Seit Mitte 2022 nutzt die Sozialbehörde für Auswertungen das Tool „Management-Informationssystem (MIS)“. Hiermit hat sie im September 2022 für die Jahre 2019 bis 2021 für alle sechs Budgetträger Auswertungen vorgenommen, um die Kosteneinsparung zu belegen.

Die Auswertung in MIS erfolgte jedoch lediglich auf Basis der Planwerte, da die Sozialbehörde die tatsächlich an die Träger gezahlten Beträge nicht auswerten konnte. Diese Planwerte wurden mit den Kosten verglichen, die sich in Summe bei vergütungsfinanzierter Abrechnung der bewilligten Leistungen ergeben hätten. Danach soll sich für die Budgetfinanzierung für den Zeitraum von 2019 bis 2021 ein Kostenvorteil von über 14,8 Mio. Euro ergeben haben.

234. Eine Analyse der im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellten Datenbasis durch den Rechnungshof ergab nachstehendes Bild:

Differenz von Budgetfinanzierung zur Einzelfallfinanzierung				
Beträge in Euro	2019	2020	2021	Summe Differenzbeträge
Träger 1	1.693.286	1.480.072	2.630.157	5.803.515
Träger 2	1.915.931	1.792.932	6.316.776	10.025.639
Träger 3	902.722	-46.385	1.024.505	1.880.842
Träger 4	-623.323	182.542	63.164	-377.617
Träger 5	-561.263	-926.134	-331.979	-1.819.376
Träger 6	kein Budget	-343.455	-346.148	-689.603
Summen	3.327.353	2.139.572	9.356.475	14.823.400

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Ein Kostenvorteil bestand danach lediglich bei drei der sechs Budgetträger. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass für die Kostenermittlung bei Träger 4 unterschiedliche Fallzahlen zugrunde gelegt worden waren, sodass der Vorteil der Budgetfinanzierung um jährlich 1,3 Mio. Euro zu positiv ausgewiesen wurde. Die Sozialbehörde hat darüber hinaus im Nachgang zur Prüfung erklärt, dass die von ihr mitgeteilten Kosten der Budgetträger für das Jahr 2019 versehentlich um 8,8 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen worden seien, sodass der Kostenvorteil der Budgetfinanzierung zu niedrig ausgewiesen sei.

235. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die von der Sozialbehörde im September 2022 vorgenommenen Auswertungen in Hinblick auf eine Bewertung des monetären Erfolgs der Budgetfinanzierung wenig Aussagekraft haben. Denn diese weisen Fehler auf und statt der Planwerte hätten hierfür die tatsächlich angefallenen Kosten ausgewertet werden müssen.

Auswertungen nicht aussagekräftig genug

Die im Zuge einer Erfolgskontrolle vorzunehmende methodische Bewertung der nicht monetären Ziele der Eingliederungshilfe (Tz. 226) unterblieb. Die Behörde konnte somit nicht belegen, ob diese mit der Finanzierungsumstellung angestrebten Ziele tatsächlich auch erreicht wurden.

236. Der Rechnungshof hat gegenüber der Sozialbehörde das Fehlen von Erfolgskontrollen beanstandet. Er hat kritisiert, dass die Behörde nicht bereits mit Beginn der Budgetfinanzierung eine valide Datenlage geschaffen hat, um Erfolgskontrollen durchführen zu können.
237. Die Sozialbehörde hat zugesagt, vor Abschluss von Budgetvereinbarungen für eine dritte Vertragsperiode eine Erfolgskontrolle für die zweite Periode vorzunehmen. Weiter hat sie erklärt, in der Zukunft Vergleiche auf Basis von Ist-Kosten vornehmen zu wollen, um die Steuerung zu verbessern.

Auszahlung der Budgets

238. Die Umstellung auf eine Budgetfinanzierung erforderte auch eine Änderung der Zahlungswege. Bei der einzelfallbezogenen Abrechnung vergütungsfinanzierter Leistungen erfolgt die Zahlung an die Träger durch die Bezirksamter mittels der jeweiligen Sozialhilfesoftware. Bei budgetfinanzierten Leistungen werden die monatlichen pauschalierten Teilbeträge hingegen von der Sozialbehörde an die Budgetträger ausgezahlt.

Rückwirkende Vertragsunterzeichnung und verspätete Umsetzung der Budgetzahlungen

239. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Budgetvereinbarungen für die erste Vertragsperiode im ersten Halbjahr 2014 rückwirkend zum Jahresbeginn 2014 geschlossen wurden. Die Umstellung der Zahlung auf die monatlich vereinbarten Budgetteilbeträge erfolgte erst im Laufe des Jahres 2015. In der Zwischenzeit wurde die bisherige einzelfallbezogene Abrechnung durch die Bezirksamter beibehalten. Dieses führte bei den Trägern zu erheblichen Differenzen zwischen den vereinbarten monatlichen Budgetteilbeträgen und den tatsächlichen Zahlungen aus den einzelfallbezogenen Abrechnungen. So forderte zum Beispiel ein Träger nach Ablauf des ersten Quartals 2014 einen monatlichen Nachzahlungsbetrag von über 700.000 Euro. Die Aufklärung dieser Differenzen band in der Sozialbehörde zusätzliche Ressourcen.

Verspätete Ertüchtigung des IT-Verfahrens

240. Ursächlich für die verspätete Umstellung des Zahlungswegs war die bis zum 1. Januar 2014 nicht umgesetzte Ertüchtigung des IT-Verfahrens PROSA². Die Sozialbehörde beauftragte diese für den ersten Träger im November 2013. Für die anderen drei Träger wurde die Änderung erst ein halbes Jahr nach Vertragsbeginn im Juni 2014 beauftragt.

241. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Sozialbehörde Vereinbarungen zur Einführung der Budgetfinanzierung eingegangen ist,

² Hamburger Projekt zur Sozialhilfe-Automation.

ohne dass die Voraussetzungen für die technische Umsetzung gegeben waren.

242. Für künftige Projekte hat die Sozialbehörde zugesagt, von Beginn an die technische Umsetzung berücksichtigen zu wollen und die Fach- und IT-Planung zukünftig besser zu verzahnen.

Doppelzahlungen

243. Auch bei der Budgetfinanzierung ist es notwendig, dass die Empfängerinnen und Empfänger der Leistungen zur Begründung ihres Leistungsanspruchs einen Bewilligungsbescheid erhalten. Diese Bewilligungen erfolgen weiterhin durch die Bezirksämter. Im Gegensatz zu vergütungsfinanzierten Leistungen darf jedoch bei einer Budgetfinanzierung keine Auszahlung an den Träger aus dem Sozialhilfeverfahren im Einzelfall veranlasst werden (Tz. 238). Mit der Ablösung von PROSA durch das IT-Verfahren OPEN/PROSOZ im Jahr 2019 wurde daher eine manuelle Sperrung der Auszahlung bei der Bearbeitung des Leistungsfalls im Bezirksamt erforderlich, wenn es sich um Leistungen eines Budgetträgers handelt.

244. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Sperre nicht immer vorgenommen wurde, sodass die Budgetträger zusätzlich zu den Budgetzahlungen der Sozialbehörde Zahlungen im Einzelfall erhielten. Im Jahr 2020 ist es dadurch zu Doppelzahlungen in Höhe von ca. 5 Mio. Euro gekommen. Die Korrektur dieser Doppelzahlungen musste durch die ohnehin schon belasteten Bezirksämter vorgenommen werden.

*Doppelzahlungen
infolge fehlender
manueller
Eingaben*

245. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das IT-Verfahren keine systemseitigen Sperrungen unterstützt und fehlerträchtige manuelle Eingaben von Auszahlungssperren notwendig sind.

246. Die Sozialbehörde hat erklärt, zusammen mit dem Hersteller von OPEN/PROSOZ an einer technischen Lösung zur Sperrung von Auszahlungen zu arbeiten, um Doppelzahlungen zukünftig zu vermeiden.

247. Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass OPEN/PROSOZ beim Setzen und Löschen von Auszahlungssperren bisher nicht die nach dem Kassenrecht vorgeschriebenen Kontrollen auslöst. Er hat dies beanstandet.

*Kassenrechtliche
Vorgaben werden
nicht eingehalten*

248. Die Sozialbehörde hat zugesagt, auch insoweit eine entsprechende Programmanpassung beim Hersteller zu veranlassen. Es sei geplant, beide technischen Anpassungen im Jahr 2023 produktiv zu setzen.

Budgetbemessung und Kapazitätserweiterung

249. Bei der jährlichen Budgetbemessung der Träger hat die Sozialbehörde u. a. die Kosten für die geplante unterjährige Schaffung

neuer Plätze berücksichtigt. So war zum Beispiel geplant, dass ein Träger in den Jahren 2014 bis 2018 insgesamt 29 Plätze neu aufbauen sollte. Die zusätzlichen Gesamtkosten von rund 2,25 Mio. Euro wurden jedoch nicht entsprechend dem jährlich geplanten Platzaufbau berücksichtigt, sondern gleichmäßig auf alle fünf Jahre (rund 504.000 Euro jährlich) verteilt. Bis 2018 wurden jedoch nur 14 Plätze neu geschaffen, sodass der Träger rund 1,5 Mio. Euro zu viel erhalten hatte. Die Sozialbehörde hat eine Rückzahlung initiiert, indem sie ab 2019 die monatlichen Budgetzahlungen abgesenkt hat.

- Überfinanzierung bei Platzaufbau*
250. Der Rechnungshof hat die nicht verursachungsgerechte Berücksichtigung von Kosten des geplanten Platzaufbaus in den Trägerbudgets beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, in künftigen Budgetvereinbarungen bei nicht umgesetztem Platzaufbau eine Rückzahlungspflicht der Träger der hierfür im Budget enthaltenen Kosten vorzusehen.
251. Die Sozialbehörde hat erklärt, dass sie in künftige Vereinbarungen mit den Budgetträgern Regelungen dazu aufnehmen will, wie mit nicht umgesetzten oder nicht im vereinbarten Rahmen vollzogenen Platzaufbau verfahren wird.

Steuerung der Zielerreichung

- Ziele gegenüber Budgetträgern nicht konkretisiert*
252. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Budgetvereinbarungen sehr unterschiedlich gestaltet sind. Sie sind daher trotz weitgehend gleicher Ausgangslage nur bedingt miteinander vergleichbar. Die Sozialbehörde hat bei der Umstellung der Finanzierungsform außerdem versäumt, ihre mit der jeweiligen Budgetvereinbarung verbundenen Ziele zu operationalisieren und Instrumente zur Erfolgsmessung, wie zum Beispiel Zielzahlen, in den Vereinbarungen festzuschreiben.
- Instrumente und Daten zur Erfolgsmessung fehlen*
253. Die Sozialbehörde hat die in ihren IT-Verfahren vorhandenen Daten in der Vergangenheit nicht ausgewertet, um sie für Steuerungszwecke zu nutzen. Sie war zum Beispiel hinsichtlich der Fallzahlen auf die Meldungen der einzelnen Träger angewiesen.
- Sie konnte zudem nicht belegen, dass die Budgetträger seit 2014 die vereinbarte Anzahl zu erbringender Eingliederungshilfeleistungen erfüllt haben. Nicht für alle Leistungen lagen ihr die Meldungen der Budgetträger lückenlos vor. Erst seit 2019 sind diese verpflichtet, Fallzahlen zu allen Leistungen zu melden.
- Auswertung gezahlter Budgets nicht möglich*
254. Des Weiteren war der Sozialbehörde im Prüfungsverfahren eine Auswertung der tatsächlich an die Budgetträger gezahlten Geldleistungen für die Jahre 2014 bis 2018 nicht möglich.
255. Der Rechnungshof hat das Fehlen von operationalisierten Zielen und Instrumenten zur Erfolgsmessung kritisiert. Eine unterjährige Steuerung der Trägerbudgets ist daher nicht möglich gewesen.

256. Die Sozialbehörde hat zugesagt, die weiteren Budgetvereinbarungen zu vereinheitlichen, eine Operationalisierung der Ziele vorzunehmen und eine Erfolgsmessung anzulegen. Zudem will sie die Steuerung auf Basis nunmehr vorhandener Daten weiterentwickeln.

Aktenführung in der Sozialbehörde

257. Der Rechnungshof hat erneut festgestellt, dass die Aktenführung der Sozialbehörde im IT-Verfahren ELDORADO nicht der Aktenordnung entspricht. Für die Finanzierung von Projekten zwingend vorgelagerte Entscheidungsverfahren wurden nicht dokumentiert. Besprechungsprotokolle wurden ohne die dazugehörigen Anlagen und ohne die den Protokollen per Link hinzugefügten Dokumente abgelegt. Bei diesen Vorgängen konnte das Verwaltungshandeln nicht bzw. nicht vollständig nachvollzogen werden.

*Fortdauernde
Mängel in der
Aktenführung*

Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass aktenrelevante Unterlagen deutlich verspätet abgelegt wurden. In einem Fall lagen zwischen der Erstellung des Dokuments und der Ablage über sieben Jahre.

Die Ablage einiger Dokumente erfolgte mehrfach mit unterschiedlichen Dokumentennummern. Die Dokumentennummer dient zur eindeutigen Identifizierung im Rahmen der elektronischen Aktenführung. Dies wird bei einer Mehrfachvergabe erheblich erschwert.

Zum Teil wurden Dokumente in der falschen Akte abgelegt.

258. Der Rechnungshof hat die unvollständige bzw. verspätete Aktenführung sowie die mehrfache Ablage von Dokumenten gegenüber der Sozialbehörde beanstandet.
259. Die Sozialbehörde hat erklärt, dass sie Maßnahmen zur Verbesserung der Aktenführung ergreifen und dem Rechnungshof hierüber berichten will.

Hilfen und Betreuung beim Übergang in eigenen Wohnraum

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration /
Bezirksämter

Für eine erfolgreiche Vermittlung in eigenen Wohnraum fehlt bisher eine Analyse der Gründe für lange Verweildauern in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung, der Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner, ihres Verbleibs nach dem Auszug sowie des personellen Aufwands für die Vermittlung.

Die Sozialbehörde hat ein Einzugs- und Begleitteam eingerichtet und personell weiter aufgestockt, ohne den Bedarf hierfür zu prüfen.

260. In den Unterkünften von Fördern & Wohnen AöR (F&W) waren Ende des Jahres 2021 rund 27.000 Menschen nach § 3 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) öffentlich-rechtlich untergebracht, um eine Gefahr für Leib und Leben abzuwenden.¹ Hierzu zählten sowohl „klassisch“ Wohnungslose, die ihren Wohnraum verloren hatten, als auch Zugewanderte. Die Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung betragen im Jahr 2021 rund 214 Mio. Euro und damit 538 Euro pro Person und Monat. Zusätzlich entstanden Kosten für die soziale Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner.
261. Die öffentlich-rechtliche Unterbringung ist als temporäre Unterbringung konzipiert. Eine dauerhafte staatliche Unterbringung ist nicht vorgesehen. Im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht sind die Bewohnerinnen und Bewohner verpflichtet, sich selbst Wohnraum zu suchen bzw. die Hilfen dazu anzunehmen. Insbesondere für Mehrpersonenhaushalte ist eine Unterbringung in selbst angemietetem Wohnraum im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen im Leistungsbezug nach SGB II, SGB XII oder Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) kostengünstiger.

Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner

262. Eine erfolgreiche Vermittlung der Bewohnerinnen und Bewohner der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in eigenen Wohnraum setzt die Kenntnis und Analyse ihrer Struktur, der Zugangsgründe und ihrer Verweildauer sowie bestehender Vermittlungshemmnisse

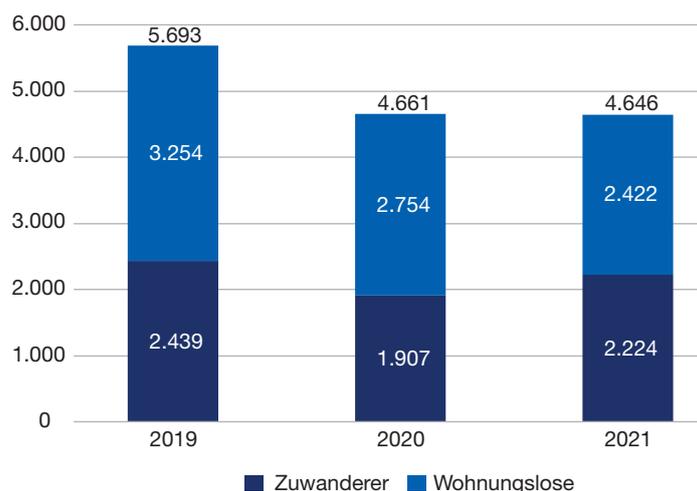
¹ Insbesondere infolge des Krieges in der Ukraine ist die Zahl der Unterbringungsplätze bis Ende Oktober 2022 um rund 18.000 auf insgesamt rund 45.000 Plätze gestiegen.

voraus. Diese Informationen sind auch für die Bemessung der für die Vermittlung notwendigen Personalkapazitäten erforderlich.

263. Die Mehrheit der rund 15.000 Personen, die in den Jahren 2019 bis 2021 in die öffentlich-rechtliche Unterbringung eingezogen sind, zählt mit 8.430 Personen zur Gruppe der Wohnungslosen. Da es nach der Statistik der bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle (Fachstellen) pro Jahr jedoch nur wenige Zwangsräumungen in Hamburg gibt (144 in 2021), muss es für den hohen Zugang an Wohnungslosen in die öffentlich-rechtliche Unterbringung andere Gründe geben.
264. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Zugangsgründe bislang nicht systematisch erhoben und analysiert werden. Es ist daher nicht bekannt, ob es sich zum Beispiel um Rückkehrer, bei denen eine vorherige Vermittlung in eigenen Wohnraum nicht nachhaltig war, oder um Personen, die vorher lediglich in Obdachlosenunterkünften untergekommen waren, handelt.

Analyse der Bewohnerstruktur bisher nicht ausreichend

Jährliche Zugänge in die öffentlich-rechtliche Unterbringung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Zahlen der Sozialbehörde

265. Bei einem Teil der Bewohnerinnen und Bewohner in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ist die Verweildauer inzwischen sehr lang. Ende 2021 lebte ein Drittel der Personen (9.075) bereits fünf bis zehn Jahre dort, 5 % der Bewohnerinnen und Bewohner (1.287) sogar schon länger als zehn Jahre. Eine differenzierte Analyse, welche statistischen Merkmale (aufenthaltsrechtlicher Status, Anzahl der Personen des Haushalts, Qualität der Wohnunterkunft usw.) zu einer langen Verweildauer führen, ist bisher mangels Erhebung dieser Daten nicht möglich.
266. Der Rechnungshof hat die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) aufgefordert, die Struktur und Verweildauern der Bewohnerinnen und Bewohner der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sowie die Zugangsgründe systematisch zu erfassen und zu analysieren.

Analyse der Gründe für die langen Verweildauern mangels Daten nicht möglich

267. Die Sozialbehörde hat die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt und mit der Umsetzung durch die Einführung des neuen Datensystems Leistungserfassung und Abrechnung (LEA) bei F&W begonnen.

Betreuung durch die Fachstellen

268. Für die Vermittlung von wohnungslosen Haushalten in eigenen Wohnraum sind die Fachstellen (Tz. 263) zuständig. Voraussetzung für die Vermittlung ist eine Dringlichkeitsbestätigung. Nach Berechnungen des Rechnungshofs hätten Ende des Jahres 2021 rund 9.000 Haushalte² eine Dringlichkeitsbestätigung besitzen müssen. Tatsächlich waren zum gleichen Zeitpunkt jedoch nur 7.900 Dringlichkeitsbestätigungen ausgestellt worden. Rechnerisch gab es somit 1.100 Haushalte, die nicht bei den Fachstellen vorstellig wurden und damit für Vermittlungsbemühungen nicht zur Verfügung standen.

269. Der Rechnungshof hat dies bemängelt und die Sozialbehörde sowie die Fachstellen aufgefordert, allen berechtigten Bewohnerinnen und Bewohnern der öffentlich-rechtlichen Unterbringung eine Dringlichkeitsbestätigung auszustellen, damit sie für die Wohnraumvermittlung zur Verfügung stehen.
- Ausstellung von Dringlichkeitsbestätigungen verbessern*

270. Die Sozialbehörde und die Bezirke haben dies zugesagt und mitgeteilt, dass Dringlichkeitsbestätigungen inzwischen bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen ausgestellt werden. F&W werde zudem in Zusammenarbeit mit den Fachstellen die Haushalte ohne Dringlichkeitsbestätigung in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ermitteln.

Auszüge

271. Während ein Teil der untergebrachten Personen lange in ihren jeweiligen Unterkünften verweilt (Tz. 265), konnten 26.500 Personen in den Jahren 2019 bis 2021 die öffentlich-rechtliche Unterbringung verlassen. Nach den Statistiken der Sozialbehörde wurden nur 15.400 Personen aus der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in Wohnraum vermittelt, also rund 11.000 weniger, als diese tatsächlich verlassen haben. Die Mehrheit der nicht vermittelten ausziehenden Personen gilt als unbekannt verzogen, daneben sind sonstige Auszugsgründe wie zum Beispiel selbstorganisierte Wohnungsanmietungen, Umzüge in ein anderes Bundesland oder die Rückreise ins Heimatland bekannt. Da keine Verpflichtung zur Nennung der Auszugsgründe besteht, sind die der Sozialbehörde vorliegenden Informationen nicht vollständig.

272. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Sozialbehörde sich darum bemüht, in Zusammenarbeit mit F&W, den Sozial-
- Informationen über Verbleib nach Auszug verbessern*

² Anzahl der in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung Untergebrachten mit Wohnberechtigung (17.721) / durchschnittliche Haushaltsgröße (1,96).

dienststellen der Bezirksämter und dem Jobcenter den Verbleib nach dem Auszug besser zu erfassen und insbesondere der Frage nachzugehen, wie und wo die ohne Hilfe der Fachstellen ausgezogenen Personen Wohnraum finden.

273. Die Sozialbehörde hat hierzu mitgeteilt, dass auch sie die Notwendigkeit sehe, den Verbleib der aus der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ausgezogenen Personen besser im Blick zu behalten. Die Nachverfolgung sei jedoch aus Datenschutzgründen nur eingeschränkt bzw. mit vorheriger schriftlicher Einwilligung möglich. Gleichwohl wolle sie hierzu ein Konzept entwickeln sowie geeignete Verfahren prüfen und umsetzen.

Vermittlungsprozess

274. Zur Bestimmung des Ressourcenbedarfs in den Fachstellen ist eine Ermittlung des Aufwands der Wohnungsvermittlung erforderlich. Der dortige Prozess sieht vor, dass vor der Ausstellung einer Dringlichkeitsbestätigung der Vermittlungsbedarf in einem Beratungsgespräch fachlich eingeschätzt wird. Aufgrund dieser Einschätzung wird der Haushalt dann gezielt bezüglich der Wohnraumversorgung unterstützt und beraten.
275. Gemäß der Prozessbeschreibung senden die Fachstellen nach der Beratung Listen mit potenziellen Mietern an die kooperierenden Wohnungsunternehmen. Diese bieten daraufhin geeigneten Haushalten passende Wohnungen an. Die Besichtigung und Vertragsschließung erfolgt in der Regel ohne weitere Beteiligung der Fachstellen. Nach Abschluss des Mietvertrages übersenden die Wohnungsunternehmen den Fachstellen eine Bestätigung. Die Fachstellen stehen bei Problemen des Mietverhältnisses als Ansprechpartner sowohl für die Mieter- als auch für die Vermieterseite zu Verfügung. Bei Haushalten mit sozialen Problemlagen sind weitere Beratungen und Leistungen durch die Fachstellen zu erbringen.
276. Weder die Sozialbehörde noch die Fachstellen konnten einen durchschnittlichen Zeitbedarf für die Beratung benennen. Auch der auf die Wohnraumvermittlung entfallende Anteil an der gesamten Arbeit der Fachstellen³ konnte nicht benannt werden.
277. Der Rechnungshof hat dies bemängelt und Abhilfe gefordert.
278. Die Sozialbehörde hat zugesagt, die Prozesse bei der Wohnraumvermittlung im Zusammenwirken mit den Fachstellen der Bezirksämter zu erheben, zu optimieren und darauf aufsetzend eine Personalbedarfsbemessung durchzuführen.

Vermittlungsaufwand im Einzelfall und Personalaufwand nicht ermittelbar

³ Die Fachstellen haben die Aufgabe, obdachlose Menschen, wohnungslose Haushalte einschließlich der wohnberechtigten Zuwanderer in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung und weiteren Unterbringungsprojekten sowie Haushalte, die akut vom Wohnungsverlust bedroht sind oder deren Wohnraum nicht gesichert werden konnte, zu unterstützen.

Einzugs- und Begleitem

279. Mit bürgerschaftlichen Ersuchen vom 12. Dezember 2018⁴ wurde der Senat gebeten, sicherzustellen, dass F&W zur Entlastung und Unterstützung der Fachstellen ein Team mit mindestens fünf Vollzeitstellen aufbaut. Diesem Ersuchen ist die Sozialbehörde nachgekommen und hat das Einzugs- und Begleitem mit 6 Stellen eingerichtet. Die Kosten hierfür betragen bis 2021 jährlich rund 350.000 Euro. Im Jahr 2022 wurde das Einzugs- und Begleitem um weitere sechs Stellen aufgestockt. Die jährlichen Ausgaben haben sich damit verdoppelt.
- Bedarf und Ausgestaltung des Einzugs- und Begleitem nicht ausreichend dargelegt*
280. Die Sozialbehörde hat weder vor der Einrichtung noch vor der Erweiterung des Einzugs- und Begleitem die Ausgangslage oder den Bedarf analysiert, obwohl sie hierzu nach § 7 LHO verpflichtet gewesen wäre. Sie hat nicht dargelegt, weshalb es überhaupt einer intensiveren Unterstützung bei der Vermittlung bedarf, zumal nach ihrer Aussage fehlender Wohnraum das Grundproblem bei der Vermittlung ist. Sie hat auch keine Alternativen geprüft, zum Beispiel ob die Ausstattung der Fachstellen mit zusätzlichem Personal zielführender wäre. Arbeitsplatz- und Prozessbeschreibungen für das Einzugs- und Begleitem fehlen ebenso wie messbare Ziele, um den Erfolg messen zu können.
281. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, bei künftigen Entscheidungen über die Wahrnehmung neuer Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO zu beachten sowie
- zukünftig bereits bei der Planung von Maßnahmen Ziele festzulegen und die notwendige Erfolgskontrolle zu konzipieren, und
 - die Arbeitsprozesse so gut wie möglich zu beschreiben, um diese von anderen Aufgaben abgrenzen und die Personalausstattung planen zu können.
282. Die Sozialbehörde hat zugesagt, eine Leistungsvereinbarung mit F&W über die Tätigkeit des Einzugs- und Begleitem zu schließen. In dieser sollen die Aufgaben, deren Umfang und die personelle Ausstattung festgelegt werden.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/15401 vom 30. November 2018 mit Protokoll 21/89 zur Plenarberatung vom 12. Dezember 2018.

Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration

Der Erfolg des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms ist nicht ermittelbar. Die Sozialbehörde hat keine Grundlagen für die Durchführung einer Erfolgskontrolle geschaffen.

Im Haushaltsplan wurde der Kennzahlenwert zu Schuldner- und Insolvenzberatungen unvollständig dargestellt.

In der Sozialbehörde bestehen weiterhin erhebliche Mängel in der Aktenführung.

283. Die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde), die Agentur für Arbeit und das Jobcenter team.arbeit.hamburg (Arbeitsmarktpartner) legten für die Arbeitsmarktpolitik der 21. Legislaturperiode (2015 bis 2020) ein gemeinsames Arbeitsmarktprogramm auf. Ziel war es, den Herausforderungen am Hamburger Arbeitsmarkt gemeinschaftlich und wirksam zu begegnen und erfolgreiche Strategien des vorherigen Arbeitsmarktprogramms fortzuführen.¹
284. Das gemeinsame Arbeitsmarktprogramm enthält folgende Handlungsschwerpunkte:
- gute Beratung und Vermittlung,
 - bedarfsgerechte Qualifizierung und Angebote für Beschäftigte und Arbeitslose,
 - Sicherung des Fachkräftebedarfs,
 - Integration Jugendlicher in Ausbildung und Arbeit,
 - Ausbildung und Arbeitsmarktzugang für Schutzsuchende/Zuwandernde,
 - gezielte Förderung von Frauen und Familien,
 - Entwicklung des sozialen Arbeitsmarkts sowie
 - Verstetigung und Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich des § 16a SGB II (Leistungen der Eingliederung).

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/8445 vom 18. Juni 2013.

285. Diesen Handlungsschwerpunkten wurden Einzelmaßnahmen zugeordnet. Die Sozialbehörde finanzierte 30 der 41 Einzelmaßnahmen und wendete von 2015 bis 2019 hierfür 90 Mio. Euro auf.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Analyse der Ausgangslage

*Analyse der
Ausgangslage
nicht
dokumentiert*

286. Der Übernahme neuer und der Ausweitung bestehender Maßnahmen muss nach Nr. 1.3 VV zu § 7 LHO grundsätzlich eine Analyse der Ausgangslage vorausgehen. Das gemeinsame Arbeitsmarktprogramm enthält zwar Angaben zur Ausgangslage, zum Beispiel zur Anzahl offener Stellen und zum Fachkräftemangel in speziellen Bereichen. Eine konkrete und verschriftlichte Analyse der Ausgangslage, aus der die einzelnen Analyseschritte und genutzten Datenquellen hervorgehen, dokumentierte die Sozialbehörde jedoch nicht. Sie teilte mit, dass die Ausgangslage durch die Arbeitsmarktpartner in Gesprächen gemeinsam analysiert worden sei. Auf verschiedenen Ebenen hätte ein regelmäßiger, bilateraler und multilateraler Austausch stattgefunden. Zudem hätte sie im Internet auf umfangreiche Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie ein Controllingssystem der BA zugreifen können.
287. Der Rechnungshof hat aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht prüfen können, ob die Analyse der Ausgangslage sachgerecht und fehlerfrei erfolgte. Er hat darauf hingewiesen, dass das gemeinsame Arbeitsmarktprogramm nur effektiv durchgeführt und gesteuert werden kann, wenn eine nachvollziehbare Dokumentation der Analyse vorliegt.
288. Der Rechnungshof hat den Mangel kritisiert und die Sozialbehörde aufgefordert, bei künftigen Arbeitsmarktprogrammen alle entscheidungsrelevanten Schritte nachvollziehbar zu dokumentieren.
289. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Erfolgskontrolle

290. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist gemäß § 7 Absatz 4 LHO deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind die Maßnahmen im Rahmen einer Erfolgskontrolle auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Erfolgskontrolle muss bereits während der Planung einer Maßnahme verankert werden.

Ziele des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms

291. Voraussetzung für die Durchführung einer Erfolgskontrolle ist nach Nr. 4 der VV zu § 7 LHO, dass für die einzelnen Maßnahmen messbare Ziele oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg vereinbart worden sind. Außerdem muss sichergestellt sein, dass

Informationen über Zielerreichung und Ressourcenverbrauch vorliegen. Messbar sind Ziele, wenn eindeutige Kriterien des Erfolgs benannt werden, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden kann. Die Ziele müssen auch zeitlich bestimmt sein.

292. Das gemeinsame Arbeitsmarktprogramm enthält zwar Ziele für die dargestellten Handlungsschwerpunkte und die ihnen zugeordneten Einzelmaßnahmen, der Rechnungshof hat aber festgestellt, dass die Ziele der Handlungsschwerpunkte überwiegend nicht messbar waren. *Ziele von Handlungsschwerpunkten und Einzelmaßnahmen überwiegend nicht messbar*
293. Beispielsweise lautete das Ziel des Handlungsschwerpunktes „Gezielte Förderung von Frauen und Familien“, die Integration von Frauen und Familien in den Arbeitsmarkt weiter zu verbessern. Der Fokus sollte dabei auf eine den Lebensunterhalt sichernde nachhaltige Integration gelegt werden. Die Arbeitsmarktpartner benannten aber keine konkreten Kriterien, die für eine Erfolgsmessung geeignet waren.
294. Die Arbeitsmarktpartner hätten bestimmen müssen, anhand welcher Kriterien die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gemessen wird und worin die Verbesserung bestehen soll. Zudem bleibt unklar, wann eine den Lebensunterhalt sichernde nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt als gelungen gilt.
295. Einzelmaßnahmen, die messbare Ziele hatten und diese erreicht haben, können nicht in jedem Fall ein Indikator dafür sein, dass die Arbeitsmarktpartner im zugeordneten Handlungsschwerpunkt erfolgreich gehandelt haben. Nur soweit die Ziele der Einzelmaßnahmen mit den Zielen der Handlungsschwerpunkte durch kausale Beziehungen miteinander verknüpft sind (Zielhierarchie), lassen sich solche Rückschlüsse ableiten. *Ziele nicht kausal miteinander verknüpft*
296. So war für die Einzelmaßnahmen, die dem Handlungsschwerpunkt „Gezielte Förderung von Frauen und Familien“ zugeordnet waren, der Indikator „Teilnehmende, die nach Austritt einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz haben oder eine schulische/berufliche Ausbildung absolvieren“ festgelegt worden. Er hat keine Erkenntnisse darüber geliefert, ob eine dauerhafte und den Lebensunterhalt sichernde Beschäftigung aufgenommen wurde. Es hat keine hinreichende Beziehung zwischen den Erfolgen dieser Einzelmaßnahmen und dem Ziel des Handlungsschwerpunktes (Tz. 293) bestanden. Der Indikator war daher nicht dafür geeignet festzustellen, ob das Ziel des Handlungsschwerpunktes erreicht wurde.
297. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, sich bei künftigen Arbeitsmarktprogrammen gegenüber den anderen Arbeitsmarktpartnern dafür einzusetzen, dass messbare Ziele auf allen Ebenen des Programms festgelegt und die Ziele der Einzelmaßnahmen mit den Zielen der Handlungsschwerpunkte verknüpft werden sowie die Handlungsschwerpunkte mit messbaren Zielen zu versehen.
298. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Erfolgsbewertung

299. Die Sozialbehörde führte im Jahr 2020 eine als Erfolgskontrolle bezeichnete Bewertung der von ihr finanzierten Maßnahmen des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms durch. Sie ermittelte im Wesentlichen
- die Anzahl der Maßnahmenteilnehmenden,
 - die entstandenen Kosten der Maßnahme pro Teilnehmenden (Pro-Kopf-Kosten)
- und bewertete deren Anzahl bzw. die Angemessenheit der Kosten.
300. Die Sozialbehörde kam für die drei Einzelmaßnahmen des Handlungsschwerpunktes „Gezielte Förderung von Frauen und Familien“ zu dem Ergebnis, dass
- 3.100 Frauen erreicht wurden,
 - die Pro-Kopf-Kosten durchschnittlich 1.375 Euro betragen,
 - die Pro-Kopf-Kosten für Teilnehmende, die nach Maßnahmenaustritt einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz hatten oder eine schulische/berufliche Ausbildung absolvierten, durchschnittlich 5.145 Euro betragen und
 - damit eine günstige und zufriedenstellende Kosten-Nutzen-Relation vorgelegen habe.
301. Weder für die zu erreichende Anzahl der zu fördernden Frauen noch für als angemessen anzusehende durchschnittliche Pro-Kopf-Kosten hatte die Sozialbehörde im Vorwege Soll-Werte festgelegt. Darüber hinaus war die Erhebung relevanter Daten, um die Zielerreichung der „nachhaltigen und Lebensunterhalt sichernden Integration zur Vermeidung einer langfristigen Hilfebedürftigkeit“ zu messen, nicht sichergestellt. Dies hätte zum Beispiel durch eine entsprechende Verpflichtung des Maßnahmenträgers zur Erhebung und Lieferung der Daten erfolgen können. Es fehlte daher an grundlegenden Voraussetzungen für die Durchführung einer Erfolgskontrolle nach § 7 Absatz 4 LHO (Tz. 291).
- Grundlagen für eine Erfolgskontrolle fehlten*
302. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Sozialbehörde die Ergebnisse der von ihr finanzierten Maßnahmen des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms bewertet hat, ohne hierfür im Vorwege entsprechende Bewertungsmaßstäbe festzulegen. Erfolgskriterien, die erst im Nachhinein festgelegt werden, ermöglichen einen objektiven Abgleich des Angestrebten mit dem Erreichten und damit eine Erfolgskontrolle nicht.
- Bewertungsmaßstäbe für den Erfolg fehlten*
303. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, künftig eine hinreichende und systematische Planung der Erfolgskontrolle der gemeinsamen Arbeitsmarktprogramme vorzunehmen.
304. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Planung von Kennzahlenwerten

305. Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit gemäß § 12 Absatz 2 LHO hat der Haushaltsplan alle zu erbringenden Leistungen und voraussichtlich entstehenden Kosten zu enthalten. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe verbindlich festzulegen. Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dienen der Beschreibung des Leistungszwecks und sind damit Grundlage für die haushaltsrechtliche Ermächtigung, Kosten zu verursachen. Die Angaben müssen vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein.
306. Das gemeinsame Arbeitsmarktprogramm umfasst u.a. die kommunalen Eingliederungsleistungen der Schuldner- und Insolvenzberatungen sowie die Lebenslagen- und Sozialberatungen nach § 16a SGB II. Die Sozialbehörde plante, die Beratungsangebote auszubauen, um Pandemiefolgen zu mildern. Sie stockte deshalb die im ursprünglichen Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 vorgesehenen Kosten um 1 Mio. Euro jährlich auf. Die Zahl der pro Jahr durchzuführenden Beratungen (Kennzahl) passte die Sozialbehörde jedoch in ihrem Haushaltsplan-Entwurf nicht an. Laut Kennzahl waren – wie in den Vorjahren – unverändert 3.500 Beratungen vorgesehen.
307. Der Rechnungshof hat die unvollständige Planung der Leistungen in Bezug auf die Anzahl der Beratungen als Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit beanstandet. Da die Sozialbehörde den coronabedingten Mehrbedarf soweit konkretisieren konnte, dass sie den zusätzlichen Betrag von 1 Mio. Euro pro Jahr für Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II in ihrem Einzelplan veranschlagen konnte, hätte sie auch festlegen können und müssen, in welchem Umfang die Anzahl der Schuldner- und Insolvenzberatungen aufgrund des zusätzlichen Betrags voraussichtlich steigen wird. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig dafür zu sorgen, dass der Haushaltsplan alle im Haushalt zu erbringenden Leistungen enthält. Der Leistungsumfang hat dabei in nachvollziehbarer Relation zu den Kosten zu stehen.
308. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

*Kennzahlen im
Haushaltsplan
unvollständig*

Aktenführung

309. Der Rechnungshof hat die Aktenführung der Sozialbehörde in der Vergangenheit bereits mehrfach kritisiert.² Die Analyse des Aktenplans für die Aktengruppe Arbeitsmarktpolitik ergab, dass diese rund 350 Akten enthielt. Den Großteil der Akten sichtete der Rechnungshof im führenden Aktensystem ELDORADO. Dabei zeigte sich folgendes Bild:
- 94 der Akten enthielten keine Dokumente und
 - 28 der Akten enthielten jeweils nur ein Dokument.

² Zuletzt Jahresbericht 2021, Tz. 346 ff.

*Mindestens
ein Drittel
der Akten
unvollständig*

Der Rechnungshof geht davon aus, dass zumindest diese 122 Akten und damit ein Drittel der Aktengruppe unvollständig waren. Einige Akten ergänzte die Sozialbehörde erst auf Nachfrage des Rechnungshofs. Es ist davon auszugehen, dass die Dokumente bereits elektronisch an anderer Stelle, zum Beispiel in persönlichen Laufwerken, vorhanden, aber nicht in ELDORADO hinterlegt worden waren.

310. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Aktenführung zum gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm nicht den einschlägigen Vorschriften entsprach. Die Verwaltungsprozesse waren nicht nur in Einzelfällen in den Akten unvollständig dokumentiert oder die Inhalte der Akten fehlten gänzlich.
311. Der Rechnungshof hat zum wiederholten Mal die unvollständige Aktenführung der Sozialbehörde beanstandet. In der Folge früherer Beanstandungen hatte diese zum Jahresbeginn 2019 zur Abhilfe eine Dienstvorschrift in Kraft gesetzt, nach der die Vorgesetzten in einem vierteljährlichen Turnus eine Auswahl von Akten auf Vollständigkeit zu kontrollieren hatten. Diese Dienstvorschrift wurde jedoch mit Ablauf des Jahres 2021 aufgehoben, nachdem die Sozialbehörde festgestellt hatte, dass die Überprüfungen der Kontrollaktivitäten erhebliche Kapazitäten binden, eine nennenswerte Verbesserung bei der Aktenvollständigkeit jedoch nicht erreicht worden sei. Die Sozialbehörde will nunmehr einen anderen Ansatz verfolgen und aufgrund konkreter Hinweise durch Prüfinstanzen die jeweiligen Bereiche in die Verantwortung nehmen.
312. Die Sozialbehörde hat zugesagt, künftig eine ordnungsgemäße, dem Rechtsstaatsprinzip genügende Aktenführung zu gewährleisten und die unvollständigen Akten zu vervollständigen. Sie werde die Aktengruppe Arbeitsmarktpolitik überarbeiten und gegebenenfalls neu aufstellen. Insbesondere werde die Sozialbehörde überprüfen, ob die Aktenplanstruktur bzw. das Aktenverzeichnis angepasst werden muss. Die vorhandenen Aktenzeichen werde sie auf Notwendigkeit und Vollständigkeit überprüfen und erforderlichenfalls anpassen. Im Zuge dieser Überprüfung werde die Sozialbehörde auch entscheiden, ob eine Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Aktensystem ELDORADO angezeigt sei.

Stiftungen im Geschäftsbereich der Sozialbehörde

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration

Die Sozialbehörde nimmt für Stiftungen freiwillig Aufgaben wahr. Ob dies wirtschaftlich ist, hat sie bisher nicht hinreichend überprüft.

Die unzureichende Trennung der Aufgabewahrnehmung zwischen Behörde und Stiftungen verursacht Interessenskonflikte.

313. Im Geschäftsbereich der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) befinden sich 19 Stiftungen, die von ihr verwaltet bzw. mitverwaltet werden. Die stiftungsbezogenen Aufgaben umfassen zum Beispiel die Ernennung von Vorstandsmitgliedern, die Mitwirkung in Stiftungsvorständen einschließlich der Verwaltung und Vergabe von Stiftungsmitteln sowie die Prüfung von Jahresabschlüssen.
314. Der Rechnungshof hat bei acht dieser Stiftungen untersucht, welche stiftungsbezogenen Aufgaben durch die Behörde nach den Stiftungssatzungen wahrzunehmen sind, inwieweit diese tatsächlich von ihr wahrgenommen werden und welcher Aufwand hierbei entsteht.

Stiftungen zur Gesundheitsförderung

315. Zweck zweier Stiftungen ist entsprechend ihrer jeweiligen Satzungen
- die Gesundheitsförderung von Beschäftigten sowie
 - die Unterstützung von im Sinne der Abgabenordnung hilfsbedürftigen Personen¹,

die in der Gesundheitsverwaltung und den Krankenhäusern in Hamburg beschäftigt sind.

In den Jahren 2014 bis 2020 förderten die beiden Stiftungen 15 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 36.400 Euro, mithin durchschnittlich rund 5.200 Euro jährlich.

¹ § 53 Abgabenordnung beschreibt den Umfang der Hilfsbedürftigkeit im Zusammenhang der Steuerbegünstigung von Körperschaften, die mildtätige Zwecke verfolgen.

316. Den Vorständen dieser Stiftungen sollen satzungsgemäß drei im Gesundheitswesen tätige Personen angehören, die ihr Amt für beide Stiftungen in Personalunion ehrenamtlich auszuüben haben. Seit Jahren sind u. a. Beschäftigte der ehemaligen Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) und der heutigen Sozialbehörde in die Vorstände der Stiftungen berufen worden und dort mehrheitlich vertreten.

Wirtschaftlichkeit freiwilliger Aufgaben

317. Derzeit werden für beide Stiftungen die Geschäftsführung sowie die Aufgaben eines Vorstandsmitglieds in der Sozialbehörde in Personalunion wahrgenommen. Zu den in der Sozialbehörde wahrgenommenen Aufgaben zählen u. a. die Verwaltung des Stiftungsvermögens, die Verwendung der Erträge aus den Stiftungsmitteln sowie die Korrespondenz mit der Stiftungsaufsicht und anderen Behörden. Die Aufgaben werden entgegen der Stiftungssatzungen nicht ehrenamtlich, sondern im Rahmen der regulären Arbeitszeit wahrgenommen. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass der Sozialbehörde durch diese freiwillig wahrgenommenen Aufgaben Kosten in Höhe von rund 15.500 Euro jährlich entstehen.
318. Die Sozialbehörde hat erklärt, mit ihrem Stiftungsengagement die Implementierung niedrigschwelliger Angebote der Gesundheitsförderung zu unterstützen. Es fehle an Ehrenamtlichen, die die geschäftsführenden Stiftungsaufgaben übernehmen würden.
319. Nach § 7 Absatz 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Behörde muss daher prüfen, ob sie eine Aufgabe überhaupt wahrnehmen muss oder ob die Erfüllung optimiert werden kann. Die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben ist grundsätzlich nicht notwendig, es sei denn, die Behörde kann den hiermit verfolgten Zweck begründen.
320. Die Sozialbehörde hat bisher nicht geprüft, ob die Art und der Umfang ihres Engagements für die Stiftungen notwendig ist und dies die Kosten von 15.500 Euro jährlich, welche die Fördersumme um das Dreifache übersteigt, rechtfertigt. Aus Sicht des Rechnungshofs kann der von der Behörde zur Begründung angeführte Mangel an Ehrenamtlichen allein kein Grund dafür sein, dass die Behörde stiftungsbezogene Aufgaben freiwillig wahrnimmt. Die öffentliche Verwaltung kann nicht in allen Fällen, in denen es den Stiftungen an Ehrenamtlichen fehlt, Verwaltungspersonal zur Verfügung stellen und die damit verbundenen Kosten tragen.
321. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Sozialbehörde die Wirtschaftlichkeit ihres Verwaltungshandelns bisher nicht hinreichend überprüft hat. Er hat gefordert, dies nachzuholen.

Wirtschaftlichkeit der freiwilligen Verwaltung von Stiftungen durch Behörde nicht geprüft

322. Die Sozialbehörde hat erklärt, damit begonnen zu haben, ihr Verwaltungshandeln für die Stiftungen zu überprüfen. Sie habe hierzu Kontakt mit der Stiftungsaufsicht aufgenommen und werde die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, eine Überprü-

fung ihres Handelns in Bezug auf weitere „notleidende“ Stiftungen, die von ihr verwaltet bzw. mitverwaltet werden, einzuleiten.

Vergabe von Stiftungsmitteln

323. Mit den Stiftungsmitteln soll die Gesundheit des in den Satzungen definierten Personenkreises im Hamburger Gesundheitswesen gefördert werden (Tz. 315). Zum berechtigten Personenkreis zählten auch Bedienstete der ehemaligen BGV. In den Jahren 2014 bis 2020 kamen die geförderten Maßnahmen – bis auf eine Vergabe an Beschäftigte des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) – ausschließlich einzelnen Bediensteten bzw. Arbeitsbereichen der BGV zugute. Hierzu zählten zum Beispiel eine Sportgeräte-Ausstattung für Bewegungspausen, ein Fahrradreparatur-Service oder Obstkisten für Bedienstete.
324. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bis zum Jahr 2020 die Bewilligung von Stiftungsmitteln unter wesentlicher Beteiligung von Bediensteten der BGV in Ausübung ihrer Tätigkeit als Vorstandsmitglieder der Stiftungen (Tz. 315) nicht ausgewogen erfolgte. Ein großer Teil des möglichen Personenkreises, insbesondere die Bediensteten der bezirklichen Gesundheitsämter und der Krankenhäuser in Hamburg wurde nicht bzw. nur in geringem Umfang in die Förderungspraxis einbezogen. Angesichts der mehrheitlichen Besetzung der Stiftungsvorstände durch Bedienstete der BGV und damit der besonderen Nähe zur Behörde ist zumindest der Anschein der Parteilichkeit entstanden. Dies kann dem Ansehen der Verwaltung schaden und sollte vermieden werden.
325. Die Sozialbehörde hat hierzu erklärt, dass die Stiftungen im Sommer 2020 vereinbart haben, künftig verstärkt Projekte in anderen Bereichen des Gesundheitswesens zu fördern. So sei zum Beispiel die Förderung eines Projekts für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Krankenhäusern geplant.
326. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, künftig eine ausgewogene Bewilligung von Stiftungsmitteln, die den gesamten berechtigten Personenkreis in den Blick nimmt, zu unterstützen.
327. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

*Vergabe der
Stiftungsmittel
nicht ausgewogen*

Funktionstrennung

328. Dem Vorstand einer weiteren Stiftung gehört satzungsgemäß u. a. eine Bedienstete oder ein Bediensteter des Amtes für Wiedergutmachung der Sozialbehörde an. Dieser Person wurden gleichzeitig von der Sozialbehörde stiftungsbezogene behördliche Aufgaben übertragen.
329. Nach dem Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetz und behördeninternen Regelungen darf in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde u. a. nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten

als Mitglied des Vorstandes tätig ist. Hierdurch soll bereits der Anschein einer Parteilichkeit vermieden werden.

- Interessenskonflikt durch fehlende Funktionstrennung*
330. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das behördlich entsandte Vorstandsmitglied im Jahr 2019 einer Satzungsänderung sowohl als Vorstandsmitglied für die Stiftung als auch in Wahrnehmung der dienstlichen Tätigkeit für die Sozialbehörde zugestimmt hat. Aufgrund der fehlenden Funktionstrennung zwischen Vorstandszugehörigkeit einerseits und behördlicher Entscheidungskompetenz andererseits konnte keine unvoreingenommene und ergebnisoffene Behördenentscheidung getroffen werden. Es lag ein organisatorisch begründeter Interessenskonflikt vor.
331. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Bedienstete, die in Stiftungsvorständen berufen sind, von den diesbezüglichen stiftungsbezogenen Verwaltungsverfahren in der Behörde ausgeschlossen werden. Auf diese Weise können Interessenskonflikte und der Anschein einer Befangenheit bei der behördlichen Entscheidungsfindung vermieden werden.
332. Die Sozialbehörde hat durch eine organisatorische Änderung bereits dafür gesorgt, dass die Genehmigung von Satzungsänderungen der Stiftung künftig an anderer Stelle in der Behörde wahrgenommen wird.

Prüfung von Jahresabschlüssen

333. Seit einer Satzungsänderung im Jahr 2015 obliegt der Sozialbehörde die Prüfung des Jahresabschlusses der öffentlich-rechtlichen „Stiftung Spezialfonds der für Soziales zuständigen Behörde“. Zudem hat die Behörde satzungsgemäß die Entlastung der Geschäftsführung zu genehmigen, nachdem sie durch den Stiftungsvorstand erteilt worden ist.
- Die Stiftung ist mit 2,2 Mio. Euro als Finanzanlage im Anlagevermögen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) bilanziert.
334. Die Sozialbehörde hat bei der Organisation der neuen Aufgabe nicht festgelegt, wie und in welchem Umfang sie die Prüfung des Jahresabschlusses gestalten will, damit eine ordnungsgemäße Buchführung innerhalb der Stiftung festgestellt werden kann. Sie hat in den vergangenen Jahren lediglich Plausibilitätsprüfungen vorgenommen, ohne hierbei Einsicht in die Belege der Stiftung zu nehmen. Daher war es ihr nicht möglich, die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Stiftung tatsächlich festzustellen. Mangels eines Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses war es dem Stiftungsvorstand nicht möglich, die Entlastung des Geschäftsführers auf Grundlage eines unabhängig geprüften Jahresabschlusses zu beschließen. Entgegen ihrer Verpflichtung hat die Sozialbehörde in der Vergangenheit auch nicht über die Genehmigung der Entlastungen der Geschäftsführung entschieden.

335. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung des Jahresabschlusses durch die Sozialbehörde sowie die fehlenden Genehmigungen zur Entlastung der Geschäftsführung beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, den Umfang der Jahresabschlussprüfung für die Stiftung grundsätzlich festzulegen und im Rahmen der Prüfung die Belege einzusehen. Der Prüfungsverlauf und das Prüfungsergebnis sind in einem Bericht zu dokumentieren und gegenüber dem Stiftungsvorstand zu berichten. Über die Genehmigung der Entlastung ist jährlich zu entscheiden.
- Jahresabschlussprüfung nicht hinreichend geplant und durchgeführt*
336. Die Sozialbehörde hat zugesagt, die Prüfung der Jahresabschlüsse künftig auf Grundlage einer Prüfungsplanung vorzunehmen und die Prüfungsintensität unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof hierzu unterbreiteten Vorschläge zu erhöhen. Das Entlastungsverfahren wird sie künftig durchführen.

IT und Personal

Pilotierung von Robotic Process Automation

Senatskanzlei, Personalamt /
Zentrum für Personaldienste /
Dataport AöR

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Nutzwertanalyse der Senatskanzlei zu einer Softwarelösung für die Automatisierung von Geschäftsprozessen entsprachen nicht den Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Insbesondere wurde nur ein geringer Teil der anfallenden Kosten von rund 2 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Senatskanzlei hat die für eine Erfolgskontrolle erforderliche Definition einer messbaren und realistischen Zielsetzung nicht vorgenommen.

Bei der Umsetzung des Pilotprozesses fehlte es an einer ganzheitlichen organisationsübergreifenden Betrachtung.

337. Zur Automatisierung bestehender strukturierter und regelbasierter Geschäftsprozesse der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) führte die Senatskanzlei, zunächst zur Erprobung, im Jahr 2019 eine Softwarelösung zur Robotic Process Automation (RPA) ein. Diese arbeitet auf der Benutzeroberfläche von IT-Verfahren und simuliert dort Tastatur- und Mauseingaben.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

338. Um die Wirtschaftlichkeit des Instrumentes RPA zu ermitteln, erstellte die Senatskanzlei ein als „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ bezeichnetes, zeitlich auf das Jahr 2022 bezogenes, Dokument. Im Prüfungsverfahren legte sie ergänzend den Entwurf einer Nutzwertanalyse vor, in der sie die beiden Alternativen „Status-quo ohne RPA Automatisierung“ und „Mit RPA Automatisierung“ anhand qualitativer Kriterien miteinander verglich.
339. Die RPA kann ein Instrument sein, Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten. Auch bei der Einführung einer neuen Technologie müssen die Vorgaben des § 7 LHO beachtet werden.

340. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung entsprach nicht den an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stellenden Anforderungen. So wurden zwar jährliche Infrastrukturkosten von 90 Tsd. Euro sowie durchschnittliche Entwicklungskosten pro Prozess von 20 Tsd. Euro berücksichtigt, nicht aber die für die Einführung und den Betrieb der Softwarelösung anfallenden Kosten von rund 2 Mio. Euro. Hierzu gehören u. a. neben den Kosten der erstmaligen Herstellung der Betriebsbereitschaft die eigenen Personalkosten. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bezog sich zudem nur auf das Jahr 2022, obwohl das Vorhaben bereits im Jahr 2019 begonnen wurde und über das Jahr 2022 hinaus andauern soll.
- Rund 2 Mio. Euro nicht in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt*
341. Auch der von der Senatskanzlei vorgelegte Entwurf einer Nutzwertanalyse entsprach nicht den Vorgaben. Nach Nr. 2.3.4.1 VV zu § 7 LHO ersetzt oder ergänzt die Nutzwertanalyse in der Regel eine monetäre Bewertung der Maßnahmen, wenn Alternativen ausschließlich bzw. im Wesentlichen nach qualitativen Kriterien zu bewerten sind. Bei dieser Methode werden die in Geld nicht erfassbaren Ziele definiert und entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet. Das in der Nutzwertanalyse aufgenommene (qualitative) Kriterium „zusätzlicher Kostenaufwand“ zeigte auf, dass die Senatskanzlei selbst eine finanzielle Betrachtung als erforderlich angesehen, sie aber auch in der Nutzwertanalyse nicht vorgenommen hat. Der vorgelegte Entwurf der Nutzwertanalyse ist daher als alleiniges Instrument zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit ebenfalls nicht geeignet. Insgesamt fehlt es damit an den Grundlagen für eine Erfolgskontrolle.
342. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Einführung und Etablierung der RPA keine methodisch korrekte und inhaltlich vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 LHO erstellt wurde. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, zur Einführung und Etablierung der RPA nachträglich eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen und künftig für ihre finanzwirksamen Maßnahmen anforderungsgerechte und vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Erfolgskontrolle

343. Die Senatskanzlei definierte zu Beginn des IT-Vorhabens zur Einführung und Etablierung der RPA im Jahr 2019 keine quantitativen, sondern nur qualitative Ziele für eine später durchzuführende Erfolgskontrolle, wie beispielsweise die „FHH-weite Vermarktung/Bekanntmachung von RPA“. Ein solches Ziel ist jedoch nicht messbar, sodass es als Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle nicht geeignet ist.
344. Ein nachträglich gesetztes Ziel, 15 Prozesse mittels RPA bis Ende 2022 umzusetzen, hat der Rechnungshof als unrealistisch bewertet. Anfang Oktober 2022 (18 Monate seit Beginn der Umsetzung) waren lediglich fünf Prozesse produktiv gegangen. Nur durch eine realistische Zielsetzung kann der wirtschaftliche Erfolg einer Maßnahme nachvollzogen werden.

- Keine messbaren und realistischen Ziele*
345. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer messbaren Zieldefinition vor Beginn der Maßnahme beanstandet. Er hat zudem das Fehlen einer realistischen Zielsetzung kritisiert. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, eine messbare und realistische Zielsetzung als Grundlage für die vorzunehmende Erfolgskontrolle nachzuholen.

Wirtschaftlichkeit der mit RPA umgesetzten Prozesse

346. Der erste pilotierte RPA-Prozess der FHH ist seit Juni 2021 beim Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste (ZPD) in Betrieb. Dieser automatisiert im ZPD den Prozess der „Bearbeitung von Bankrückläufern“ bei personalbezogenen Zahlungen im Bereich der FHH.
- Keine vollständige Digitalisierung des mittels RPA umgesetzten Pilotprozesses*
347. Durch die RPA-Umsetzung sind eine schnellere Informationsweitergabe an die Personalabteilungen und die Automatisierung der bisher im ZPD manuell ausgeführten Arbeitsschritte erzielt worden. Eine Digitalisierung des Gesamtprozesses hat hingegen nicht stattgefunden, da der Medienbruch des Ausdrucks der Rücklaufanzeigen nun nicht mehr im ZPD, sondern in den Personalabteilungen stattfindet. Dieser Prozessschritt ist vom ZPD auf die Personalabteilungen übertragen worden und hat damit bis Mitte Mai 2022 in 3.380 Fällen zu einer dezentralen Aufgabenerledigung geführt. Ob dieses Vorgehen insbesondere mit Blick auf den organisationsübergreifenden Prozess wirtschaftlich ist, wurde weder von der Senatskanzlei noch vom ZPD überprüft.
348. Der Rechnungshof hat die fehlende ganzheitliche organisationsübergreifende Betrachtung bei der RPA-Umsetzung kritisiert. Er hat der Senatskanzlei empfohlen, bei künftigen Umsetzungen von Prozessen mittels der RPA-Technologie hierauf zu achten.

Test und Freigabe

349. Die IT-Infrastruktur zur RPA darf erst dann im Produktionsbetrieb eingesetzt werden, wenn sie gemäß der Freigabe-Richtlinie freigegeben worden ist. Eine Voraussetzung hierfür ist die Erstellung bestimmter Dokumentationen (zum Beispiel Testplan, Freigabeerklärung).
350. Für die IT-Infrastruktur zur RPA ist weder ein Testplan noch eine Freigabeerklärung dokumentiert.
- Freigabe der IT-Infrastruktur zur RPA nicht ordnungsgemäß*
- Ohne eine vollständige Dokumentation hätte die Senatskanzlei die IT-Infrastruktur zur RPA nicht freigeben und ohne Freigabe nicht in Betrieb nehmen dürfen.
351. Der Rechnungshof hat den Verstoß beanstandet und die Senatskanzlei aufgefordert, zeitnah für die IT-Infrastruktur zur RPA eine ordnungsgemäße Freigabe nachzuholen und künftig die Freigabe-Richtlinie zu beachten.

Stellungnahme der Verwaltung

352. Die Senatskanzlei hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

IT-Beschaffungen des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, /
Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

Die Bekanntgabe der Eignungskriterien und die Prüfung der Eignung der Bietenden durch den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung sind intransparent.

Bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots hat der Landesbetrieb unzulässige Kriterien berücksichtigt.

Der Landesbetrieb ist seinen Mitteilungspflichten über vergebene Aufträge nicht nachgekommen.

353. Der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) erfüllt für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) die ihm auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen, Verordnungen und Senatsbeschlüssen zugewiesenen hoheitlichen und ministeriellen Aufgaben auf dem Gebiet der Geoinformation. Zum Leistungsspektrum des LGV gehört auch die Bereitstellung von photogrammetrischen Produkten¹ und Auswertungen. Im Rahmen seiner Tätigkeit nutzt der LGV zahlreiche unterschiedliche IT-Produkte.

Der Rechnungshof hat alle fünf Vorgänge zur Beschaffung von photogrammetrischen Produkten und Auswertungen aus den Jahren 2020 und 2021, die der LGV als zentrale Beschaffungsstelle durchgeführt hat, untersucht. Darüber hinaus hat er für diese beiden Jahre eine Stichprobe von sechs IT-Beschaffungen des LGV überprüft.

¹ Bildmessung (zum Beispiel Luftbildaufnahmen).

Beschaffung photogrammetrischer Produkte und Auswertungen des LGV

354.

Beschaffung von photogrammetrischen Produkten und Auswertungen

	1. Frühjahrs-Befliegung 2020	2. Schrägbild-Befliegung 2020	3. Visuelle Straßen-zustandsanalyse 2020	4. Frühjahrs-Befliegung 2021	5. Straßen-Befahrung 2021
Wettbewerbsgrundsatz nicht beachtet			X		
Eignungsprüfung intransparent	X	X		X	X
Angebotswertung im engeren Sinne intransparent	X	X		X	X
Vergabedokumentation unzureichend		X			X

Quelle: Eigene Darstellung

Wettbewerbsgrundsatz

355. Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Ausnahmen sind nur in eindeutig geregelten Fällen zulässig.
356. Der LGV hat in 2020 eine Straßen-Befahrung ohne Wettbewerb direkt an ein Unternehmen vergeben, ohne dass dies nach einer Ausnahmeregelung zulässig gewesen wäre.
357. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz beanstandet und den LGV aufgefordert, unter Berücksichtigung der einschlägigen Regelungen die korrekte Verfahrensart für die Beschaffung von Leistungen zu wählen.

Verstoß gegen Wettbewerbsgrundsatz

Eignungskriterien und Eignungsprüfung

358. Öffentliche Aufträge sind an geeignete Unternehmen zu vergeben. Die Kriterien, anhand derer der öffentliche Auftraggeber die Eignung der Bietenden prüft, sind bei offenen Verfahren und öffentlichen Ausschreibungen in der Auftragsbekanntmachung bekannt zu geben. Für die Bietenden muss eindeutig und unmissverständlich zu erkennen sein, welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um einen Auftrag erhalten zu können.
359. Der LGV hat bei vier Vergabeverfahren die Eignungskriterien nicht wie erforderlich in der Auftragsbekanntmachung benannt. Für die

Eignungsprüfung intransparent

Bietenden war es anhand der in den Vergabeunterlagen mitgeteilten Kriterien nicht eindeutig möglich zu erkennen, welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um vom LGV als geeignet beurteilt zu werden. Die Eignungsprüfung des LGV war mangels nachvollziehbarer Eignungskriterien intransparent.

360. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, die von den Bietenden zu erfüllenden Eignungskriterien eindeutig und unmissverständlich – bei offenen Verfahren und öffentlichen Ausschreibungen in der Auftragsbekanntmachung – festzulegen.

Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

361. Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Grundlage dafür ist eine Bewertung des öffentlichen Auftraggebers, ob und inwieweit ein Angebot die vorgegebenen Zuschlagskriterien erfüllt. Zur Wahrung des Transparenzgrundsatzes dürfen ausschließlich die zuvor bekannt gemachten Kriterien bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots berücksichtigt werden. Das Gleiche gilt für die Gewichtung der Zuschlagskriterien. Die vorlaufende Eignungsprüfung und die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots sind voneinander zu trennen.

*Angebots-
wertung
fehlerhaft*

362. Der LGV hat in vier Vergabeverfahren bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots die Eignungskriterien ein zweites Mal berücksichtigt. In einem Fall hat er zwei Zuschlagskriterien bei der Wertung berücksichtigt, ohne hinreichend bekannt gemacht zu haben, wie sie bei der Auswahl berücksichtigt werden sollen.
363. Der Rechnungshof hat die intransparente Auswahl der wirtschaftlichsten Angebote beanstandet und den LGV aufgefordert, die Angebotswertung ausschließlich anhand der zuvor festgelegten und bekannt gemachten Zuschlagskriterien vorzunehmen.

Vergabedokumentation

364. Der vergaberechtliche Transparenzgrundsatz verlangt, dass der öffentliche Auftraggeber den Gang und die wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten dokumentiert, sodass eine mit der Sachlage vertraute Person aufgrund der Dokumentation die Entscheidung ohne weitere Erläuterungen nachvollziehen kann.

*Dokumentation
unzureichend*

365. Der LGV hat bei zwei Verfahren keine hinreichende Vergabedokumentation vorgenommen, sodass einzelne wesentliche Verfahrensentscheidungen, wie in einem Fall der Ausschluss eines Bieters vom weiteren Verfahren, nicht hinreichend nachvollziehbar waren.
366. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Dokumentationspflicht beanstandet und den LGV aufgefordert, Vergabeverfahren entsprechend der rechtlichen Vorgaben zu dokumentieren.

IT-Beschaffungen

Beschaffung von IT-Produkten

	1. Weiterentwicklung xPlanBox, Los 1	2. Weiterentwicklung xPlanBox, Los 2	3. Pilotierung 3A-Migrationssoftware	41. Pflege Langzeitspeicherung	5. Integration OGC API i.d. INGRID Framework	6. Mobiles Mapping-System
Wettbewerbsgrundsatz nicht beachtet					X	
Vergabedokumentation unzureichend					X	
Erforderliche Mitteilung vergebener Aufträge nicht erfolgt	X	X	X	X		X

Quelle: Eigene Darstellung

Europaweiter Wettbewerb

367. Der LGV hat bei der Beschaffung von Softwareentwicklungsleistungen in einem Fall den Wettbewerbsgrundsatz, nach dem öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu beschaffen sind, nicht hinreichend beachtet. Er hat die Entwicklungsleistungen mit einem Auftragswert von 314.000 Euro (netto), der wesentlich über dem Schwellenwert (214.000 Euro [netto]) lag, ohne europaweiten Wettbewerb direkt an ein Unternehmen vergeben, ohne dafür eine Begründung dokumentiert zu haben.
368. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, den Wettbewerbsgrundsatz zu beachten.

Verzicht auf europaweiten Wettbewerb nicht begründet

Vergaberechtliche Mitteilungspflichten

369. Bei nationalen Vergaben hat der öffentliche Auftraggeber über jeden mittels beschränkter Ausschreibung oder Verhandlungsvergabe – jeweils ohne Teilnahmewettbewerb – vergebenen Auftrag ab einem Nettoauftragswert von 25.000 Euro auf Internetseiten oder -portalen für die Dauer von drei Monaten zu informieren. Die Finanzbehörde nimmt die Mitteilung zentral vor. Öffentliche Aufträge, die in einem europaweiten Verfahren zu vergeben sind, sind nach Abschluss des Verfahrens der EU, Amt für Veröffentlichung, zwecks Bekanntmachung mitzuteilen. Die Regelungen sind Ausfluss des Transparenzgrundsatzes.
370. Der LGV ist bei fünf Vergabeverfahren seinen Mitteilungspflichten nicht nachgekommen. Er hat vier vergebene Aufträge nicht an die Finanzbehörde zwecks Veröffentlichung und einen nicht an die EU gemeldet.

Mitteilungspflichten nicht nachgekommen

Der Rechnungshof hat den Verstoß des LGV gegen seine Mitteilungspflichten beanstandet und ihn aufgefordert, diesen entsprechend der geltenden Regelungen vollständig nachzukommen.

Stellungnahme der Verwaltung

371. Der LGV hat die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Zentrale Dienstunfallbearbeitung

Personalamt / ZPD, Behörde für Justiz und Verbraucherschutz / Finanzbehörde

Bereits vor zehn Jahren hatte der Rechnungshof die Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung für die gesamte FHH gefordert, um das Risiko von Vermögensschäden für die FHH zu minimieren. Trotz einer weitgehenden Zusage des Senats ist sie bisher nicht erfolgt.

Die Zentraleinheit Unfallservice im ZPD wird kaum in Anspruch genommen; sie ist weiterhin zu klein, um wesentliche Zentralisierungsvorteile zu generieren. Das bestehende Preismodell und die Freiwilligkeit der Nutzung des Unfallservice verhindern eine Verbesserung der Situation.

372. Erleiden Beamtinnen oder Beamte Dienstunfälle haben sie u. a. Anspruch auf Erstattung der Heilverfahrenskosten durch die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Dieser Anspruch ist gegenüber dem ansonsten geltenden Erstattungsanspruch von Krankheitskosten (Beihilfe oder Heilfürsorge) vorrangig und bedeutet, dass die FHH sämtliche Behandlungskosten trägt und nicht nur einen Teil davon.

Bei Vorliegen eines Dienstunfalls muss auch geprüft werden, ob Dritte den Unfall verursacht haben und deshalb gegenüber der FHH zum Schadenersatz verpflichtet sind. Der mögliche Schadenersatz umfasst nicht nur die genannten Heilverfahrenskosten, sondern auch die Bezüge für die Zeit, in der eine Arbeitsunfähigkeit aufgrund des Dienstunfalls besteht. Unterbleibt diese Prüfung oder werden die Ansprüche nicht (rechtzeitig) geltend gemacht, können der FHH finanzielle Nachteile entstehen.

Die Dienstunfallbearbeitung ist rechtlich komplex und damit fehleranfällig, spezielles Fachwissen ist erforderlich.

Vorherige Prüfung

373. Schon 2012¹ hatte der Rechnungshof die Bearbeitung von Dienstunfällen in sechs Dienststellen der FHH geprüft. Er hatte dabei in allen Dienststellen vielfältige Bearbeitungsmängel mit finanziellen Auswirkungen zulasten der FHH festgestellt und das Personalamt aufgefordert, die Dienstunfallbearbeitung vollständig, d. h. für die gesamte FHH, zu zentralisieren. Ziel war es insbesondere, durch

¹ Jahresbericht 2013, Tz. 547 ff.

die Bündelung von Spezialkenntnissen das Risiko von Vermögensschäden für die FHH zu minimieren. Das Personalamt hatte seinerzeit die Zentralisierung inhaltlich unterstützt und beabsichtigte, diese weitgehend umzusetzen.²

374. Im Zuge des Projekts ePers³ ist 2016 im Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste (ZPD) der Unfallservice eingerichtet worden. Das Personalamt hatte dem Rechnungshof seinerzeit mitgeteilt, dass die Teilnahme der Dienststellen auf freiwilliger Basis begonnen habe und der Aufwand des ZPD über Fallpreise abgerechnet werde. Daraufhin hatte der Rechnungshof den Senat zum Handeln aufgefordert, sofern die vollständige Zentralisierung daran scheitern sollte, dass die Fallpreise für die Dienststellen zu hoch sind.⁴

Prüfung der dezentralen Bearbeitung

*Dezentrale
Bearbeitung
weiterhin
mangelhaft*

375. In einer Prüfung in zwei Dienststellen⁵, die Dienstunfälle weiterhin selbst bearbeiten, wurden Mängel festgestellt. Dies betraf insbesondere die Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen der FHH, da hierbei das Risiko von Vermögensschäden am höchsten ist. Der Rechnungshof hat u. a. festgestellt, dass bei der Prüfung, Berechnung, Geltendmachung und Weiterverfolgung von Schadenersatzansprüchen 47 von 62 Fällen mangelhaft bearbeitet waren. So wurden Schadenersatzvorgänge über Monate bis Jahre nicht weiter bearbeitet. Der potenzielle Vermögensschaden für die FHH allein aus Berechnungsfehlern belief sich auf über 55.000 Euro. Da die Ansprüche noch nicht verjährt waren, konnten alle Fälle nachbearbeitet werden.

Der Rechnungshof schließt daraus, dass die dezentrale Bearbeitung von Dienstunfällen in den Dienststellen weiterhin nicht zufriedenstellend erfolgt und seine Forderung nach einer vollständigen Zentralisierung richtig bleibt.

Unfallservice im ZPD

376. Aktuell nimmt der Unfallservice des ZPD die Dienstunfallbearbeitung für 32 Dienststellen und das ZPD selbst sowie für alle Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wahr.

Die Dienststellen schließen mit dem ZPD einen „Produktvertrag Unfallservice“ ab und zahlen Fallpreise für die in Anspruch genommenen Leistungen. Trotz der hohen Anzahl teilnehmender Dienststellen betreut der Unfallservice nur 10 % aller aktiven Beamtinnen und Beamten der FHH, denn insbesondere personalstarke Dienststellen bearbeiten ihre Dienstunfälle weiterhin selbst.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/8060 vom 21. Mai 2013, S. 26.

³ Projekt E-Personal zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben.

⁴ Ergebnisbericht 2016, S. 148 f.

⁵ Finanzbehörde (Steuerverwaltung) und Behörde für Justiz und Verbraucherschutz.

Hauptgrund für die Nichtteilnahme sind sowohl nach Aussage des ZPD als auch einzelner Dienststellen die hohen Fallpreise.

Preise

377. Die Fallpreise setzen sich – vereinfacht dargestellt – aus der Multiplikation von Personalkosten mit der Bearbeitungszeit (nach Minuten) je erbrachter Leistung zusammen. Bei antragsgebundenen Leistungen wie Sachschadenersatz oder Heilverfahrenskostenerstattung wird der Fallpreis je Antrag fällig. Daher kann ein einzelner Dienstoffall auch mehrfach Kosten für Leistungen auslösen:

Fallpreise Unfallservice / Personalabrechnung

KoPers Produkt	Leistung	Berechnungsbasis	Preis in Euro
Unfallservice	Dienstoffall	Antrag	440,00
	weitere Unfallfolgen	Antrag	440,00
	Heilverfahren/ Pflegeleistungen	Antrag	220,00
	Sachschadenersatz	Antrag	300,00
	Unfallausgleich	Antrag	480,00
	Unfallsterbegeld	Antrag	280,00
	Unfallentschädigung	Antrag	280,00
	Unfall Dienstfahrzeug	Antrag	220,00
	Schadensregressfall	Antrag	660,00
Besoldung	Bezügeabrechnung, Organisationsmanagement, Berichtswesen, Beihilfe	Monat	18,50

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis ZPD Preisblatt, Stand 7. Dezember 2021

Die Bearbeitung eines einzigen Antrags auf Heilverfahrenskostenerstattung (220 Euro) kostet damit genauso viel wie die Abrechnung eines Personalfalles (einschließlich der Beihilfebearbeitung) für ein volles Jahr.⁶ Dies ist nicht plausibel.

Fallpreise nicht plausibel

378. Ursächlich für die hohen Fallpreise sind die in der Aufbauphase des Unfallservice 2017 durch Zeitaufschreibung ermittelten, hohen Bearbeitungszeiten je Leistung. Durch die inzwischen erlangte Bearbeitungsroutine ist davon auszugehen, dass sich geringere Bearbeitungszeiten ergeben müssten, wodurch die Fallpreise sinken würden. Eine erneute Zeitaufschreibung wurde im Unfallservice bislang jedoch nicht begonnen, weil das gegenwärtige Preismodell selbst Gegenstand von Erörterungen zwischen dem ZPD und dem Personalamt ist.

⁶ 18,50 Euro x 12 Monate = 222 Euro.

Personalausstattung

379. Die geringe Anzahl der betreuten aktiven Beamtinnen und Beamten (Tz. 376) und die daraus resultierende geringe Fallzahl hat für den Unfallservice Konsequenzen in der Personalausstattung: Für die Bearbeitung aller Dienstunfallvorgänge sind seit 2018 nur zwei Personen zuständig (1,82 Vollkräfte). Auf die Bearbeitung der Fälle aus dem Versorgungsbereich und andere Tätigkeiten entfallen dabei rund zwei Drittel der Kapazität, auf die Fälle der Dienststellen lediglich ein Drittel. Der vom Rechnungshof erwartete Zentralisierungsvorteil durch Vertretungssicherheit, Wissenstransfer und gegenseitiges Lernen kann mit dieser geringen Personalkapazität nicht eintreten.
- Weniger als eine Vollzeitkraft für die zentrale Dienstunfallbearbeitung*
380. Dies erklärt auch, dass im Unfallservice ähnliche Bearbeitungsmängel wie bei der dezentralen Bearbeitung festgestellt wurden. Bei den 28 geprüften Schadenersatzfällen hat der Rechnungshof in 19 Fällen ähnliche Mängel wie bei der dezentralen Bearbeitung festgestellt. Auch hier konnten die Fälle, da die Ansprüche noch nicht verjährt waren, nachbearbeitet werden.

Gesamtbewertung

381. Die vom Rechnungshof 2012 geforderte Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung für die gesamte FHH hat bisher nicht stattgefunden. Daher haben sich die für eine Zentraleinheit wesentlichen Vorteile bislang nicht realisiert und werden sich unter den gegenwärtigen Bedingungen auch nicht realisieren lassen.
382. Der Unfallservice befindet sich in einem Dilemma: Um die Vorteile einer Zentraleinheit zu generieren, müsste das Fallaufkommen deutlich erhöht werden, damit eine schlagkräftige Personalausstattung über Fallpreise finanziert werden kann. Mit einem höheren Fallaufkommen ist jedoch nicht zu rechnen, weil die Dienststellen die bestehenden Fallpreise nicht akzeptieren. Dadurch bleibt die Personalausstattung gering. Auch interessierte Dienststellen können nicht zeitnah bedient werden: Dies zeigte sich, als der Rechnungshof 2019 bei der Behörde für Inneres und Sport (Polizei) gravierende Mängel bei der Dienstunfallbearbeitung feststellte⁷ und diese sich daraufhin um eine Teilnahme am Unfallservice bemüht hat. Nach Aussagen der Behörde habe der Unfallservice einen Personalbedarf von etwa 20 Vollkräften und einen Vorlauf von mindestens einem Jahr geltend gemacht. Ein Vertrag mit der Behörde für Inneres und Sport ist bislang nicht zustande gekommen.
- Zentralisierung an den gegenwärtigen Strukturen gescheitert*
383. Das Risiko von Vermögensschäden für die FHH durch eine qualitativ unzureichende Bearbeitung von Dienstunfallvorgängen ist seit 2012 kaum geringer geworden. Die bereits damals festgestellte Notwendigkeit einer Zentralisierung besteht weiterhin, das vom Rechnungshof befürchtete Scheitern einer Zentralisierung durch zu hohe Fallpreise ist eingetreten.

⁷ Jahresbericht 2020, Tzn. 723 bis 732.

384. Der Rechnungshof hat daher das Personalamt aufgefordert, seine ursprüngliche Zusage, die Dienstunfallbearbeitung für aktive Beamtinnen und Beamte zu zentralisieren, nunmehr umzusetzen.

*Neues Preismodell
erforderlich*

Zur Umsetzung gehören

- die Unterstützung des ZPD bei der Entwicklung eines neuen, günstigeren Preismodells, mit dem alle Dienststellen gewonnen werden können,
- eine (Vor-)Finanzierung des erforderlichen Personalaufbaus im ZPD, soweit dies erforderlich ist, und
- eine Unterstützung bei der Personalrekrutierung selbst.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Haushaltsrecht u. a. die Möglichkeit zulässt, abweichend vom Kostendeckungsgrundsatz ein vom Senat beschlossenes Preisverzeichnis als Abrechnungsgrundlage zu verwenden. Auch die Einführung eines Kontrahierungszwangs wäre haushaltsrechtlich möglich.

*Haushalts-
rechtliche
Möglichkeiten
ausschöpfen*

Stellungnahme der Verwaltung

385. Während die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz die Feststellungen anerkannt hat, teilen das ZPD und die Steuerverwaltung der Finanzbehörde nicht in allen Punkten die Bewertungen des Rechnungshofs. Sie halten insbesondere ihre Bearbeitung der Schadenersatzfälle für sachgerecht, weil noch keine Verjährung eingetreten und damit der FHH kein Vermögensschaden entstanden sei.
386. Obwohl es zutrifft, dass die Ansprüche tatsächlich noch vor der Verjährung bearbeitet werden konnten, bleibt der Rechnungshof bei seiner Kritik. Wenn Schadenersatzansprüche erst sehr spät geprüft und geltend gemacht werden, sinken nach aller Erfahrung die Erfolgchancen, diese Ansprüche auch realisieren zu können. Denn: Ein Unfallsachverhalt ist durch Zeitablauf immer schwerer zu rekonstruieren und Zeugenaussagen verlieren an Beweiskraft. Auch müssen Einwendungen des Schuldners zügig geprüft und daraus entstehende Aufklärungsbedarfe zur Vermeidung von Beweisschwierigkeiten erkannt werden. Diese Sicht liegt auch den Hinweisen des Personalamts in dem einschlägigen Rundschreiben zugrunde.⁸
387. Personalamt und ZPD stimmten jedoch mit dem Rechnungshof darin überein, dass es für die gesamte FHH den richtigen Weg darstelle, die Dienstunfallfürsorge vollständig zu bündeln und durch standardisierte, verbindliche Prozesse und gleiche Rechtsanwendung objektive, einheitliche Standards zu setzen und im Er-

⁸ Im Rundschreiben des Personalamts vom 7. Dezember 2005 („Hinweise für die Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen gegen Dritte aus übergegangenem Recht“, S. 18) heißt es: Ansprüche sind „unverzüglich“ geltend zu machen.

*Personalamt
hat gegen-
wärtig andere
Prioritäten*

gebnis Vermögensschäden zu vermeiden. Derzeit könne das Thema aufgrund verschiedener, bereits laufender Projekte aber nicht mit höchster Priorität vorangetrieben werden.

Das Personalamt hat dem Rechnungshof jedoch zugesichert, „zu gegebener Zeit“ auch die Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung wieder aufzugreifen.

Abgleich von Versorgungsbezügen und Renten

Personalamt / Landesbetrieb Zentrum für
Personaldienste

Der Rechnungshof hat mit dem ZPD verabredet, einen Datenabgleich von Rentenzahlungen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger durchführen zu lassen, um etwaige Überzahlungen zulasten der FHH zu erkennen. Ergebnisse liegen auch nach fünf Jahren noch nicht vor. Der Rechnungshof befürchtet unerkannte Überzahlungen.

388. Versorgungsbezüge für Ruhestandsbeamtinnen und -beamte werden neben einer Rente aus einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nur bis zu einer in § 66 Absatz 2 Hamburgisches Beamtenversorgungsgesetz bezeichneten Höchstgrenze gezahlt. Versorgungsempfängerinnen und -empfänger müssen daher den Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung anzeigen, damit dieser bei der Berechnung der Versorgungsbezüge berücksichtigt werden kann.

Ein Abgleich von Versorgungsempfangenden und Rentenbeziehenden kann durch den Postrentendienst durchgeführt werden, um festzustellen, welche Renten nicht gemeldet worden sind. Der Postrentendienst ist – ermächtigt durch eine entsprechende Regelung im Sechsten Sozialgesetzbuch – für zahlreiche Rentenversicherungsträger und -aufgaben als Dienstleister bundesweit tätig.

389. Der Bund und verschiedene Bundesländer lassen einen entsprechenden Datenabgleich regelmäßig beim Postrentendienst durchführen, um Fälle zu entdecken, bei denen Renten nicht gemeldet wurden. Werden solche Fälle entdeckt, führt dies zu rückwirkenden Neuberechnungen der Versorgungsbezüge und Rückforderungen bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern. Einzelne Rechnungshöfe haben Überzahlungen in Millionenhöhe festgestellt.

390. In Hamburg wurde ein derartiger Abgleich bisher nicht durchgeführt. Der Rechnungshof hatte die Befürchtung, dass es – wie in anderen Ländern – auch in Hamburg zu Überzahlungen gekommen sein könnte bzw. fortlaufend weiter kommt. Der Rechnungshof hatte zunächst erwogen, die erforderliche Prüfung weitgehend selbst durchzuführen. In ersten, eine solche förmliche Prüfung vorbereitenden Gesprächen signalisierte der Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste (ZPD), dass er selbst Interesse an dem Abgleich habe, und bot an, diesen durchzuführen und die Ergebnisse dem Rechnungshof zur Prüfung zur Verfügung zu stellen.

391. Im Oktober 2017 wurde das ZPD vom Rechnungshof daraufhin gebeten, einen solchen Datenabgleich von Versorgungsbezügen und Renten für die FHH durchführen zu lassen und diesen auszuwerten. Da das Land Schleswig-Holstein in den Vorjahren bereits einen Abgleich durchgeführt hatte und mit Hamburg ein gemeinsames Personalkosten-Abrechnungssystem (KoPers) nutzt, plante das ZPD auch auf Anregung des Rechnungshofs zunächst, diesen technisch zusammen mit Schleswig-Holstein durchführen zu lassen. Erst nach drei Jahren wurde vom ZPD entschieden, den Abgleich nur für Hamburg durchzuführen, da sich das in Schleswig-Holstein etablierte Verfahren nicht sinnvoll in der FHH anwenden lässt. Dataport AöR wurde beauftragt, den Datenabgleich in KoPers vorzubereiten.

*Jahrelange
Verzögerung
bei der
Umsetzung*

Insgesamt hat es noch weitere 20 Monate gedauert, bis ein Abgleich beim Postrentendienst veranlasst wurde. Eine Auswertung der inzwischen gelieferten Daten liegt zum Berichtszeitpunkt (November 2022) weiterhin nicht vor.

392. Die Befürchtung, dass es Überzahlungen gibt, ist weiterhin nicht ausgeräumt. Das ZPD als Landesbetrieb des Personalamts hat es – trotz eines entsprechenden Angebots an den Rechnungshof – innerhalb von fünf Jahren nicht vermocht, Ergebnisse vorzulegen.

Nur aufgrund des Angebots des ZPD hatte der Rechnungshof auf eine eigene Prüfung verzichtet; insofern hat der Ablauf, der sich ergeben hat, den Rechnungshof bei seinem Prüfungsvorhaben behindert.

393. Das ZPD hat auf die oben dargestellte Kritik des Rechnungshofs hin die Sinnhaftigkeit des zugesagten Abgleichs insgesamt noch einmal infrage gestellt. Es hat erklärt, dass das Land Schleswig-Holstein die Renten in Form absoluter Beträge erfasse, die FHH hingegen analog zu den Rentenversicherungen in Form von Entgeltpunkten. Durch diese Vorgehensweise werde bereits heute in Hamburg der bei Weitem größte Anteil der anzeigepflichtigen Anpassungen komplett automatisiert durchgeführt. Dadurch verringere sich das Risiko für die FHH deutlich, der geforderte Rentenabgleich würde erheblich weniger Fälle ausweisen. Außerdem würden die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger regelmäßig und auf unterschiedliche Weise auf die Verpflichtung zur Meldung von Renten hingewiesen. Dennoch versicherte das ZPD, dass es weiterhin bestrebt sei, die Arbeiten am Rentenabgleich zügig abzuschließen.

394. Die Ausführungen des ZPD gehen am Kern des Themas vorbei: Zwar trifft es zu, dass das ZPD bei bereits bekannten Renten die Entgeltpunkte erfasst und daher anschließend Anpassungen automatisiert durchgeführt werden können und kein Risiko besteht, wenn Änderungsmeldungen der Versorgungsempfänger unterbleiben. Aber: Dies betrifft eben nur Anpassungen bereits bekannter Rentenansprüche. Das ZPD hat nichts zu der für den Abgleich relevanten Konstellation erklärt, in der keine Angabe zu einer Rente erfolgt ist und dementsprechend auch keine Entgeltpunkte vom ZPD erfasst werden konnten.

395. Der Rechnungshof erkennt in den Einlassungen des ZPD insgesamt ein mangelndes Problembewusstsein. Die finanzielle Bedeutung gänzlich fehlender Anzeigen kann erst nach einer Auswertung der Daten beurteilt werden.

Eine zügige Abarbeitung ist daher geboten. Erst danach kann beurteilt werden, ob Entwarnung gegeben werden kann oder ob es große Überzahlungen gibt und der Datenabgleich daher regelmäßig durchgeführt werden muss.

Stadtentwicklung und Bauen

Hochwasserschutzmaßnahmen

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Wirtschaft und Innovation / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer / Hamburg Port Authority AöR / ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

Beim Bauprogramm Hochwasserschutz kommt es zu einer massiven Kostensteigerung und zu einer erheblichen Verlängerung der Laufzeit gegenüber den ursprünglichen Ankündigungen.

Die Bürgerschaft wird hierüber nicht hinreichend unterrichtet.

Das einheitliche Rollenmodell des Kostenstabilen Bauens ist im öffentlichen Hochwasserschutz immer noch nicht umfassend umgesetzt.

Durch eine „Realisierungsträgerkette“ entstehen vermeidbare Mehrkosten. Die BUKEA hat dem LSBG für eine Baumaßnahme der HPA bereits rund 1,8 Mio. Euro ohne Gegenleistungen bezahlt.

Die Kostenermittlung und -darstellung der HPA weicht von den Regelungen zum Kostenstabilen Bauen ab und führt zu Intransparenz.

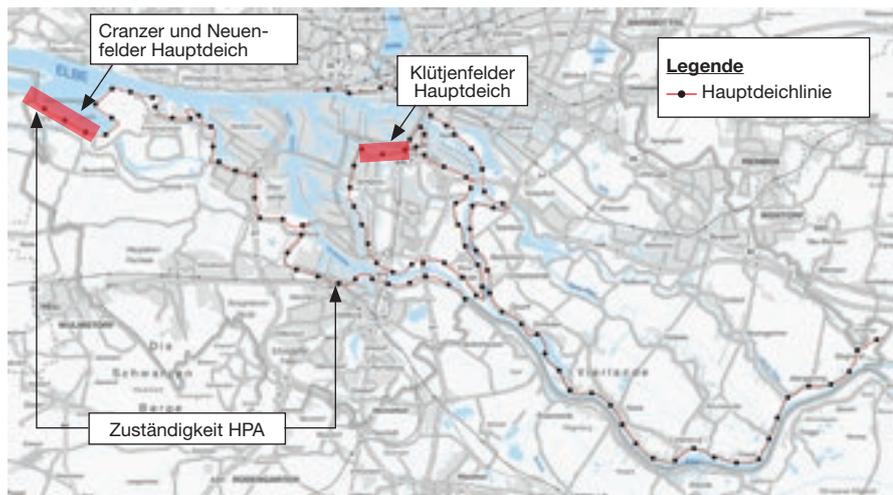
396. Der Senat hatte 2012 das aktuelle Bauprogramm Hochwasserschutz zu einer erneuten Erhöhung der öffentlichen Hochwasserschutzanlagen angekündigt.¹ Zum 60. Jahrestag der schweren Sturmflutkatastrophe vom 16. Februar 1962 betonte er, dass der Hochwasserschutz seitdem in Hamburg höchste Priorität habe.²

Die sog. Hauptdeichlinie des öffentlichen Hochwasserschutzes in Hamburg hat eine Gesamtlänge von ca. 103 km. Sie umfasst ca. 78 km Erddeiche, ca. 25 km Hochwasserschutzwände und 75 Einzelbauwerke (u. a. Schleusen, Schöpfwerke und Sperrtore).

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/5561 vom 16. Oktober 2012.

² Pressemitteilung des Senats „Gedenken an die Sturmflut 1962“ vom 15. Februar 2022.

Hauptdeichlinie – Übersichtslageplan



Quelle: FHH-Atlas, mit Einfügungen des Rechnungshofs

Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz ist die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA). Realisierungsträger sind der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) für den weitaus größten Teil der Hauptdeichlinie, die Hamburg Port Authority AöR (HPA) für rund 26 km der Hauptdeichlinie und die ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) für einzelne Projekte.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Bauprogramms geprüft und dabei die aktuellen Baumaßnahmen „Klütjenfelder Hauptdeich“ sowie die „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ mit einbezogen.

Unterrichtung der Bürgerschaft

397. Mit der Ankündigung zum neuen Bauprogramm Hochwasserschutz im Jahr 2012 wurden auf Grundlage einer noch sehr groben Kostenschätzung Gesamtkosten von rund 550 Mio. Euro prognostiziert. Der Zeitbedarf für die Umsetzung des gesamten Bauprogramms wurde mit „etwa 25 Jahren“ angegeben, woraus sich eine Fertigstellung etwa im Jahr 2038 ergäbe.
398. Das Bauprogramm startete verspätet im Jahr 2019. Seitdem machte die BUKEA verschiedene, zum Teil deutlich abweichende Angaben zu dessen Laufzeit. So ist die Fertigstellung beispielsweise laut Erläuterungen im Haushaltsplan weiterhin im Jahr 2038³ oder erst im Jahr 2069⁴ zu erwarten, während in einer Sitzung des

³ Haushaltsplan 2021/2022, Einzelplan 6.2, PG 291.11, Erläuterung zur Kennzahl B_291_11_028.

⁴ Haushaltsplan 2021/2022, Einzelplan 6.2, AB 291, Erläuterung zum Investitionsprogramm „Hochwasserschutz und Schleusen“.

Ausschusses für Umwelt, Klima und Energie⁵ stattdessen das Jahr 2050 genannt wurde, das auch im Internet⁶ veröffentlicht ist.

Aktualisierte Gesamtkosten des Bauprogramms hat die BUKEA bislang nicht benannt. In den Erläuterungen zum Investitionsprogramm im Haushaltsplan ist hierzu keine Angabe enthalten. Auch in ihren Antworten auf ein bürgerschaftliches Ersuchen⁷ und auf eine in der oben genannten Ausschusssitzung gestellte Frage zu den Kosten des Bauprogramms hat die BUKEA keine aktuelle Angabe zu den Gesamtkosten gemacht.

Im Bau-Monitoring der Senatskanzlei wird nur über einzelne Baumaßnahmen des Bauprogramms Hochwasserschutz, nicht aber über die Kosten- und Terminentwicklung des gesamten Investitionsprogramms berichtet.⁸

399. Der LSBG hat dem Rechnungshof im Jahr 2021 eine Kostenprognose von rund 1.318 Mio. Euro für die Umsetzung des Bauprogramms vorgelegt. Das bedeutet eine Kostensteigerung um 140 % gegenüber der Kostenschätzung von 550 Mio. Euro aus dem Jahr 2012. Der LSBG schätzt, dass die Umsetzung mindestens bis 2050 fort dauern werde.

400. Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen die Angaben zum Haushalt inklusive der Erläuterungen zu Kennzahlen und Investitionsprogrammen vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein. Nach § 18 Absatz 4 LHO sind bei der ersten Veranschlagung von Investitionsprogrammen u. a. deren zeitliche Abwicklung und ihre voraussichtlichen Gesamtkosten darzulegen. Bei jeder folgenden Veranschlagung ist die finanzielle Abwicklung zu erläutern.

Der Senat hat mit seinen Beschlüssen zum Kostenstabilen Bauen angekündigt, im Bau-Monitoring seien Bauprogramme in ihrer Gesamtheit abzubilden, wenn die termin- und kostengerechte Abarbeitung von besonderem Interesse ist.⁹

401. Der Rechnungshof geht aufgrund der Angaben des LSBG und nach eigener Bewertung davon aus, dass es bei der Umsetzung des Bauprogramms gegenüber den ursprünglichen Ankündigungen zu einer massiven Kostensteigerung und zu einer erheblichen Verlängerung der Laufzeit kommen wird. Die Erläuterungen im Haushaltsplan sind dahingehend unvollständig bzw. widersprüchlich und müssen verbessert werden. Der Rechnungshof hält es zudem für dringend geboten, das Bauprogramm Hochwasserschutz entsprechend der Ankündigungen des Senats zum Bau-Monitoring im zugehörigen Berichtswesen als Investitionsprogramm darzustellen.¹⁰

Bauprogramm Hochwasserschutz fehlt im Bau-Monitoring

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 22/6120 vom 21. Oktober 2021, S. 8.

⁶ <https://www.hamburg.de/sturmflut-1962/4357752/hochwasserschutz/> (Abruf am 8. Februar 2022).

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 22/4007 vom 16. April 2021.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/7625 vom 15. März 2022.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 16.

¹⁰ Zum Beispiel in Anlehnung an das „Programm Busbeschleunigung“, u. a. inklusive Gesamtkostenprognose und Ist-Kosten, deren Verteilung auf die Realisierungsträger sowie Angaben zum Gesamtfertigstellungstermin.

402. Der Rechnungshof hat die unzureichende Unterrichtung der Bürgerschaft über die Umsetzung des Bauprogramms Hochwasserschutz beanstandet und die BUKEA aufgefordert, hierzu künftig im Haushaltsplan vollständige und richtige Erläuterungen vorzunehmen sowie darauf hinzuwirken, dass das Bauprogramm Hochwasserschutz möglichst zeitnah als Investitionsprogramm in das Bau-Monitoring und das zugehörige Berichtswesen aufgenommen wird.
403. Die BUKEA hat für die Fertigstellung des Bauprogramms im Haushaltsplan-Entwurf 2023/2024 einheitlich das Jahr 2050 angegeben und zugesagt, zusammen mit der Senatskanzlei zu prüfen, ob eine Aufnahme als Investitionsprogramm in das Bau-Monitoring umsetzbar ist.

Rollenmodell

404. Die BUKEA hat als Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz zur Durchführung des Bauprogramms mit dem LSBG einen Kontrakt geschlossen und die ReGe für mehrere Projekte einzeln als Realisierungsträgerin beauftragt. Zwischen der BUKEA und der HPA besteht hingegen diesbezüglich keine vertragliche Vereinbarung.

Die BUKEA hat den LSBG mit der Koordination der finanziellen Steuerung der HPA-Projekte im öffentlichen Hochwasserschutz beauftragt. Der LSBG erstattet der HPA ihren projektbezogenen Aufwand.

405. Die HPA hat im Prüfungsverfahren die Auffassung vertreten, die Bedarfsträgerrolle beinhalte verschiedene ministerielle und fachtechnische Bedarfsträgeraufgaben. Sie sei gemäß einer Zuständigkeitsanordnung¹¹ als fachtechnische Bedarfsträgerin und zugleich als Realisierungsträgerin im öffentlichen Hochwasserschutz zuständig. Auch könne sie ihren nach dem Gesetz über die Hamburg Port Authority (HPAG) übertragenen Aufgaben zu Planung, Entwurf, Ausführung, Unterhaltung und Überwachung von öffentlichen Hochwasserschutzanlagen¹² nur als Bedarfs- und Realisierungsträgerin nachkommen.

Bei einem großen aktuellen Projekt¹³ zur Umsetzung des Bauprogramms tritt die HPA als Bedarfsträgerin auf und hat mangels eigener Kapazitäten die ReGe als Realisierungsträgerin beauftragt.

406. Die BUKEA hat erklärt, ihre Struktur und personellen Ressourcen seien bislang nicht darauf ausgelegt und sie sei nicht in der Lage, ihre Bedarfsträgerrolle im öffentlichen Hochwasserschutz vollständig und eigenständig auszufüllen. Sie hat Defizite bei der Beauftragung der Realisierungsträger, bei der Vorgabe einheitlicher

BUKEA nicht in der Lage, ihre Bedarfsträgerrolle auszufüllen

¹¹ Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts und der Wasserwirtschaft vom 7. April 1987.

¹² § 3 Absatz 1 Nr. 7 Gesetz über die Hamburg Port Authority vom 29. Juni 2005.

¹³ „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“.

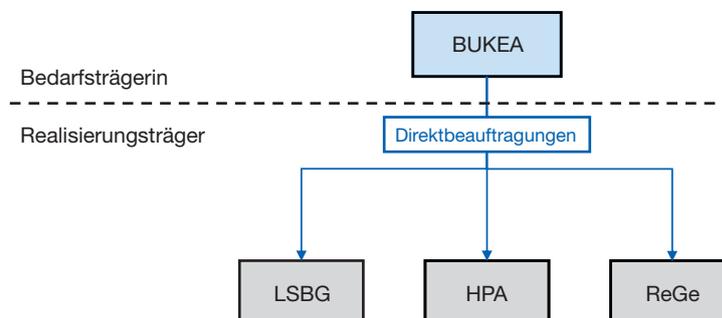
technischer Standards oder der Stärkung des übergeordneten Controllings im Hinblick auf Kosten, Termine, Qualität und Organisation eingeräumt.

Hinsichtlich der HPA hat die BUKEA klargestellt, diese befinde sich trotz eigener Zuständigkeit *nicht* in einer Bedarfsträgerrolle für den öffentlichen Hochwasserschutz.

407. Seit der Anpassung der VV-Bau im Jahr 2014 an die Vorgaben des Senatsbeschlusses zum Kostenstabilen Bauen gilt grundsätzlich für alle Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg das einheitliche Rollenmodell mit Bedarfsträgern und Realisierungsträgern. Hiermit wurden die Projektorganisation standardisiert und den Beteiligten eindeutige Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugewiesen. Zu den wesentlichen Aufgaben der Bedarfsträger gehören die Definition des Bedarfs, das Einwerben und die Verantwortung für die sachgerechte Inanspruchnahme haushaltsrechtlicher Ermächtigungen sowie die Auswahl und Beauftragung eines Realisierungsträgers. Die Bedarfsträger sind im Verhältnis zu den Realisierungsträgern Auftraggeber.
408. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2018 die unvollständige Umsetzung des Rollenmodells im öffentlichen Hochwasserschutz beanstandet.¹⁴ Der Senat hatte dies anerkannt und dazu erklärt, die BUKEA habe einen Arbeitsprozess initiiert, der sukzessive das in den VV-Bau definierte Rollenmodell vollständig und für alle Realisierungsträger bis Ende 2018 umsetzen sollte.¹⁵
409. Auch weitere vier Jahre später nimmt die BUKEA ihre Rolle als Bedarfsträgerin noch nicht umfassend wahr. So hat sie immer noch keine Direktbeauftragung der HPA als Realisierungsträgerin vorgenommen und weiterhin den LSBG zur finanziellen Steuerung der HPA-Projekte zwischengeschaltet. Das Rollenmodell sieht aber vor, dass die BUKEA als Bedarfsträgerin alle Realisierungsträger unmittelbar beauftragt.

Einheitliches Rollenmodell immer noch nicht umfassend umgesetzt

Öffentlicher Hochwasserschutz – Rollenmodell im Sinne des Kostenstabilen Bauens



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴ Jahresbericht 2018, „Harburger Hafenschleuse“, Tzn. 618 bis 622.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/12970 vom 8. Mai 2018. S. 15.

Offenbar steht der Umsetzung des Rollenmodells im öffentlichen Hochwasserschutz auch ein unterschiedliches Rollenverständnis der BUKEA und der HPA entgegen. Eine Aufteilung der Bedarfsträgerrolle nach ministeriellen und fachtechnischen Aufgaben sieht das Rollenmodell nicht vor.

410. Der Rechnungshof hat die unvollständige Umsetzung des Rollenmodells im öffentlichen Hochwasserschutz erneut beanstandet und die BUKEA aufgefordert, ihren Aufgaben als Bedarfsträgerin gemäß VV-Bau künftig umfassend und gegenüber allen Realisierungsträgern nachzukommen. Die HPA hat er aufgefordert, sich künftig auf ihre Rolle als Realisierungsträgerin zu beschränken und ihrerseits keine weiteren Realisierungsträger zu beauftragen.

Überdies hat der Rechnungshof die BUKEA darauf hingewiesen, dass sie gegebenenfalls eine Änderung der bestehenden Zuständigkeitsanordnung und des HPAG herbeiführen muss, um diese mit dem Rollenmodell in Einklang zu bringen.

411. Die BUKEA hat erklärt, sie halte die vollständige Umsetzung des Rollenmodells im Hochwasserschutz für nicht realistisch. Aufgrund der besonderen Verwaltungsstruktur werde sie ihre Rolle als Bedarfsträgerin gemäß VV-Bau auch weiterhin nicht vollständig erfüllen können. Sie werde sich aber um eine Optimierung in Richtung auf ein „modifiziertes“ Rollenmodell bemühen. Dieses gelte es noch im Rahmen eines Meinungsbildungsprozesses innerhalb der beteiligten Behörden zu konkretisieren.

412. Die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) und die HPA haben zum Rollenmodell klargestellt, dass auch nach ihrem Verständnis die BUKEA formal die Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz sei. Soweit sich die HPA bisher als fachtechnische Bedarfsträgerin bezeichnet habe (Tz. 407), sei damit die zulässige Übertragung von Bedarfsträgeraufgaben von der BUKEA auf die HPA gemeint. Die Beauftragung der ReGe als „nachgeschaltete“ Realisierungsträgerin durch die HPA sei nicht zu beanstanden.

413. Mit ihrer Erklärung, dass sie eine vollständige Umsetzung des Rollenmodells im Hochwasserschutz nicht für realistisch halte, setzt sich die BUKEA in Widerspruch zum Senat, der eine vollständige Umsetzung des Rollenmodells bis Ende 2018 durch die BUKEA angekündigt hatte. Im Übrigen bestand die von ihr angeführte Verwaltungsstruktur auch bereits zum Zeitpunkt der Senatsbeschlüsse zur Einführung des Rollenmodells im Jahr 2012. Der jetzt von der BUKEA angekündigte Meinungsbildungsprozess ist insofern mehr als überfällig.

414. Der Rechnungshof bleibt bei seinen Forderungen. Er verkennt dabei nicht, dass Bedarfsträger in besonderen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen dem Realisierungsträger Teile ihrer Aufgaben übertragen können.¹⁶ Eine derartige Aufgabenübertragung hat die BUKEA jedoch nicht vorgenommen. Die Weiterbe-

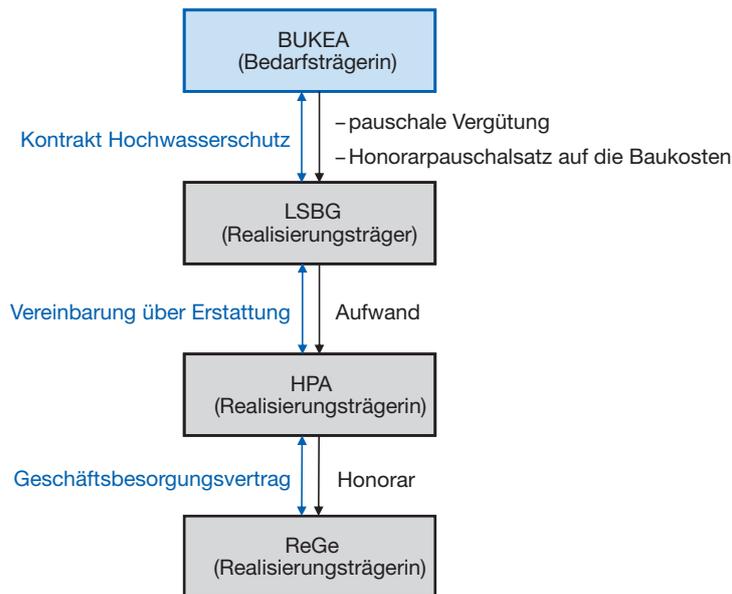
¹⁶ Siehe Ziffern 1.1 und 1.3 VV-Bau.

auftragung eines zusätzlichen Realisierungsträgers ist dabei auszuschließen.

Realisierungsträgerkette

415. Bei dem geplanten Bauprojekt „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ im Zuständigkeitsbereich der HPA (Tz. 396) besteht hinsichtlich der Abrechnung folgende Realisierungsträgerkette:

Realisierungsträgerkette bei der „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“



Quelle: Eigene Darstellung

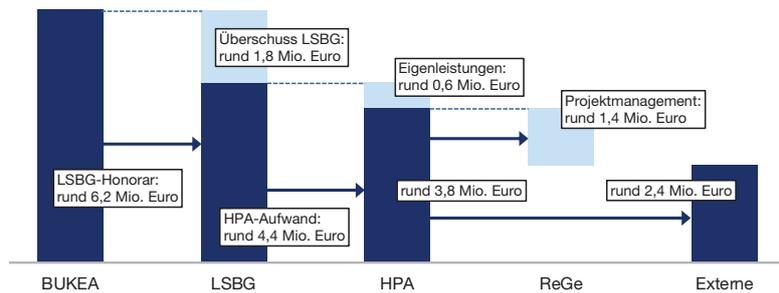
Zusätzlich zu einer pauschalen Vergütung für die Koordination der finanziellen Steuerung der HPA-Projekte im öffentlichen Hochwasserschutz in Höhe von 40.000 Euro/Jahr erhält der LSBG für dieses Projekt nach seinem Honorarsystem einen Honorarpauschalsatz in Höhe von 22,7 % der Baukosten. Die HPA wiederum hat die ReGe als Realisierungsträgerin beauftragt und rechnet deren Honorar zusammen mit eigenen projektbezogenen Kosten per Aufwandserstattung mit dem LSBG ab.

416. *Abrechnung von rund 1,8 Mio. Euro Honorar ohne Gegenleistungen*

Der LSBG hat der BUKEA in den Jahren 2014 bis 2020, d. h. zur Vorbereitung und Planung des Projekts, insgesamt rund 1,8 Mio. Euro mehr Honorar in Rechnung gestellt, als er der HPA an Aufwand erstatten musste. Diesem Differenzbetrag stehen keine projektbezogenen Leistungen des LSBG gegenüber. Hiervon entfielen rund 1,37 Mio. Euro allein auf das Jahr 2020, für das der LSBG einen Jahresüberschuss von rund 1,16 Mio. Euro¹⁷ ausgewiesen hat.

¹⁷ Geschäftsbericht 2020 des LSBG, S. 88.

Abrechnung „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“, Gesamtsummen 2014 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung

417. Die HPA hat trotz Weiterbeauftragung an die ReGe¹⁸ in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt rund 0,6 Mio. Euro für Eigenleistungen in Rechnung gestellt. Für die noch folgenden Jahre der Projektabwicklung ging sie von Eigenleistungen in Höhe von rund 110.000 Euro/Jahr für die Projektverantwortung, fachliche Leitungen oder Beratungsleistungen aus.
418. Insgesamt entfielen von den seitens der BUKEA bis Ende 2020 bereitgestellten Planungsmitteln in Höhe von rund 6,2 Mio. Euro nur rund 2,4 Mio. Euro, also etwa 40 %, auf externe Leistungen zur eigentlichen Planung der Baumaßnahme. Der überwiegende Teil der Planungsmittel, nämlich rund 3,8 Mio. Euro (etwa 60 %), verblieb
- zu 47 % (rund 1,8 Mio. Euro) beim LSBG (ohne Leistungen),
 - zu 16 % (rund 0,6 Mio. Euro) bei der HPA (Eigenleistungen) und
 - zu 37 % (rund 1,4 Mio. Euro) bei der ReGe (Projektmanagement).
419. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit muss die BUKEA die aufzuwendenden Mittel für die Umsetzung des Bauprogramms auf den notwendigen Umfang begrenzen. Sie darf dem LSBG insbesondere kein Honorar ohne Gegenleistungen bezahlen. Der Rechnungshof sieht für eine Zwischenschaltung des LSBG bei Projekten der HPA keinen Grund. Auch soll die HPA im Sinne des Rollenmodells des Kostenstabilen Bauens¹⁹ mit der ReGe keine weitere Realisierungsträgerin nachschalten.
420. Der Rechnungshof hat die Realisierungsträgerkette beanstandet und die BUKEA aufgefordert, die bestehende Beauftragungs- und Abrechnungspraxis unverzüglich zu beenden, die Rückforderung von unbegründetem Honorar vom LSBG zu prüfen und derartige Realisierungsträgerketten schnellstmöglich aufzulösen und künftig auszuschließen.

¹⁸ Seit 2017.

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208, „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“, vom 4. Dezember 2012, Abschnitt 3.1.

421. Die BUKEA will darauf dringen, dass die Vergütung der Realisierungsträger auf ihren Aufwand begrenzt wird. Für eine Rückforderung fehle aber jede Grundlage, weil sie an das Honorarsystem des LSBG gebunden sei.
422. Auch der LSBG hat auf sein Honorarsystem verwiesen, welches für „die Bauprojekte des LSBG“ anzuwenden sei und je nach Einzelfall zu positiven oder negativen finanziellen Projektergebnissen für den LSBG führen könne. Im Gesamtbild sei er gehalten, ausgeglichene Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Er rechne bei dem HPA-Projekt „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ mit einem hohen positiven Ergebnis für den LSBG, das sich aber im weiteren Projektverlauf noch verändern könne. Bei anderen HPA-Projekten habe sich bisher bereits ein Überschuss von rund 2,8 Mio. Euro für den LSBG ergeben.
423. Die BUKEA und der LSBG lassen außer Acht, dass sich das Honorarsystem des LSBG nur auf dessen eigene Projekte beziehen kann, bei denen die Honorare durch seine Leistungen begründet sind. Eine Abrechnung von Projekten anderer Realisierungsträger über das Honorarsystem des LSBG ist insofern ungerechtfertigt. Dem Rechnungshof erschließt sich nicht, warum HPA-Projekte, bei denen der LSBG selbst gar keine honorarbezogenen Leistungen erbringt, mit Überschüssen zu seinen Jahresergebnissen beitragen sollen. Er bleibt daher bei seinen Forderungen.

Projekthandbücher

- Projekthandbücher entsprechen nicht den Anforderungen*
424. Weder das Projekthandbuch des LSBG für die Baumaßnahme „Klütjenfelder Hauptdeich“ noch das Projekthandbuch der HPA für die „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ entsprechen den Anforderungen der VV-Bau. Insbesondere beschreiben sie keine gemeinsam von Bedarfs- und Realisierungsträger entwickelte Projektorganisation entsprechend des Rollenmodells. Weiterhin dokumentieren sie nicht die Projektabwicklung, weil sie seit ihrer Erstellung vor mehreren Jahren nicht fortgeschrieben wurden.
425. Ein Projekthandbuch stellt die Projektziele dar und regelt die Projektstruktur, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Informations- und Kommunikationssystem der Projektbeteiligten. Es soll zudem die Arbeitsergebnisse der Projektabwicklung dokumentieren. Grundlage hierfür ist eine gemeinsam von Bedarfs- und Realisierungsträger entwickelte Projektorganisation, wobei die wesentlichen Projektanforderungen und -vorgaben beschrieben und eindeutige Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugewiesen werden.
- Diese Anforderungen erfüllen die Projekthandbücher mangels Beteiligung und Berücksichtigung der BUKEA als Bedarfsträgerin und aktualisierter Dokumentation der Arbeitsergebnisse nicht.
426. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Projekthandbücher beanstandet und die BUKEA, den LSBG, die HPA und die ReGe auf-

gefordert, für künftige Projekte im öffentlichen Hochwasserschutz Projekthandbücher nach den Anforderungen der VV-Bau zu erstellen und über die gesamte Projektabwicklung fortzuschreiben. Aufgrund der Vielzahl ausstehender Projekte im Bauprogramm Hochwasserschutz hat er der BUKEA empfohlen, eine standardisierte Projektorganisation und einen Standard für die Projekthandbücher zu entwickeln.

427. Der LSBG und die HPA haben dem nicht widersprochen und die ReGe hat dies zugesagt. Die BUKEA hat erklärt, ihr erscheine der Umgang mit Projekthandbüchern fachlich nicht als vordringlich.
428. Die BUKEA erkennt die Bedeutung der Projekthandbücher. Sie sind ein zentrales Instrument der Projektorganisation und tragen zu kostenstabilem und termingerechtem Planen und Bauen bei. Zudem ist seit September 2022 in den VV-Bau ausdrücklich geregelt, dass die Inhalte der Projekthandbücher gemeinsam zwischen Realisierungsträgern und Bedarfsträgern abzustimmen und festzulegen sind.²⁰

Bau- und Qualitätsstandards

429. Der LSBG hat im Jahr 2020 eine „Richtlinie Hauptdeiche“²¹ für Planungen im öffentlichen Hochwasserschutz der Freien und Hansestadt Hamburg erstellt. Einen Auftrag der BUKEA gab es hierfür nicht. Auch eine fachliche Prüfung und formelle Einführung dieser Richtlinie als Vorgabe für alle Realisierungsträger im öffentlichen Hochwasserschutz erfolgte durch die BUKEA bisher nicht. Nach Auffassung der HPA habe die „Richtlinie Hauptdeiche“ nur den Charakter einer internen Arbeitsanweisung des LSBG.
430. Die BUKEA muss als Bedarfsträgerin nach Ziffer 1.3 VV-Bau Vorgaben bzw. Anforderungen für die Realisierungsträger festlegen. Dazu gehören insbesondere die Bau- und Qualitätsstandards im öffentlichen Hochwasserschutz.²²
431. Die Erstellung der „Richtlinie Hauptdeiche“ durch den LSBG zeigt exemplarisch, dass nicht die BUKEA einheitlich anzuwendende Bau- und Qualitätsstandards für den öffentlichen Hochwasserschutz in Hamburg vorgibt, sondern den Realisierungsträgern Teile der Bedarfsdefinition selbst überlässt. Die BUKEA hat zwar eingeräumt, dass die Vorgabe einheitlicher technischer Standards zu ihren Aufgaben als Bedarfsträgerin gehört, das Rollenmodell jedoch auch insoweit noch nicht umfassend umgesetzt sei (siehe auch Tz. 406).

Keine Vorgabe einheitlicher technischer Standards durch Bedarfsträgerin

²⁰ Ziffer 4.1 VV-Bau.

²¹ LSBG, „Richtlinie Hauptdeiche – Projektbericht Gewässer und Hochwasserschutz Nr. 12/2020 – Richtlinie für Planungen im öffentlichen Hochwasserschutz der Freien und Hansestadt Hamburg“, hier als „Richtlinie Hauptdeiche“ bezeichnet.

²² In diesem Sinne gibt beispielsweise die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende die „Hamburger Regelwerke für Planung und Entwurf von Stadtstraßen“ heraus.

432. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA ihrer Aufgabe als Bedarfsträgerin in Bezug auf die Entwicklung und Vorgabe von Bau- und Qualitätsstandards als Teil der Bedarfsdefinition nicht nachkommt und sie aufgefordert, diese Aufgabe künftig verantwortlich wahrzunehmen.
433. Die BUKEA hat darauf hingewiesen, dass beim Bau von Hochwasserschutzanlagen bereits heute hohe Bau- und Qualitätsstandards umgesetzt würden, die im Auftrag der BUKEA²³ vom LSBG und von der HPA in eigener Zuständigkeit aufgestellt worden seien. Insofern sehe sie keinen dringenden Handlungsbedarf.
434. Der Hinweis der BUKEA zeigt erneut, dass für den öffentlichen Hochwasserschutz in Hamburg je nach Realisierungsträger unterschiedliche Bau- und Qualitätsstandards bestehen. Es ist Aufgabe der BUKEA als Bedarfsträgerin, den Bedarf einheitlich zu definieren und damit die Vorgaben des Senats zum Kostenstabilen Bauen umzusetzen.

Berücksichtigung von Kostenrisiken

435. Die HPA bezieht bei der Kostenermittlung für ihre Baumaßnahmen im Einvernehmen mit der BWI sogenannte „zusätzlich erwartbare Basiskosten“ in die Basiskosten mit ein. Eine HPA-interne Vorgabe²⁴ regelt seit dem Jahr 2019, dass diese „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ als Risiken mit einem Bauprojekt-Risikotool beschrieben, bewertet, dokumentiert und in die Basiskosten eingerechnet werden.
436. Bei der Baumaßnahme „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ hat die HPA auf die ermittelten Basiskosten (49,9 Mio. Euro) „zusätzlich erwartbare Basiskosten“ in Höhe von 4,26 Mio. Euro (etwa 8 % der Basiskosten) und einen Rundungsbetrag (0,26 Mio. Euro) aufgeschlagen.

²³ Dies gilt nicht für die „Richtlinie Hauptdeiche“.

²⁴ HPA, „Leitfaden zur Erstellung einer PKU“ (Projektkostenunterlage), Stand April 2019.

Gesamtbaukosten „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“						
Kosten- definition		Kostenbestandteile	Kostenermittlungsstufe (Kosten einschl. Umsatzsteuer)*			
			Kosten- rahmen in Tsd. EUR	Kosten- schätzung in Tsd. EUR	Kosten- berechnung in Tsd. EUR	Kosten- anschlag in Tsd. EUR
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten „Baukosten“	Basiskosten:			54.420	davon 4.260 „zusätzlich erwartbare Basiskosten“
		Ansatz für Kostenvarianz:			5.420	
		Preissteigerungen:			8.490	
		Baunebenkosten (Planungskosten):			12.970	
	Gesamtbaukosten (Summe Baukosten + Bauneben- kosten):				81.300	
		Grunderwerbskosten:				
	Einrichtungskosten:					
	Besondere Kostenrisiken:					
Summe:						

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Projektkostenunterlage der HPA vom 13. Juli 2021

436. Die „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ enthalten erwartete Kostenauswirkungen für verschiedene Risiken, wie beispielsweise „erhöhte Angebotspreise aufgrund der aktuellen Auslastung/Marktlage“, „Abweichende Baugrundverhältnisse“ oder „Setzungsprognose²⁵ [...] zu optimistisch“.
437. Daneben hat die HPA bei der Kostenberechnung eine Kostenvarianz in Höhe von rund 5,42 Mio. Euro (10 %) und prozentuale Preissteigerungen in Höhe von insgesamt rund 8,49 Mio. Euro (15,6 %) auf die Summe der Basiskosten (ermittelte und „zusätzlich erwartbare“) angesetzt.
438. Für besondere Kostenrisiken sind bei dieser Baumaßnahme – ebenso wie bei allen anderen Baumaßnahmen der HPA im aktuellen Berichtswesen Bau-Monitoring²⁶ und in den Erläuterungen zu den Einzelinvestitionen der HPA im aktuellen Haushaltsplan 2021/2022 der BWI – keine Kostenansätze dargestellt.
439. Für die Kostenermittlung von Baumaßnahmen gelten in Hamburg seit den Senatsbeschlüssen zum Kostenstabilen Bauen aus dem Jahr 2012²⁷ besondere Regelungen. Die Gesamtkosten einer Baumaßnahme sind in bestimmte Kostenbestandteile zu gliedern, um auch gegenüber der Bürgerschaft eine transparente und einheitliche Systematik sowie eine möglichst genaue Ermittlung und Veranschlagung von Kosten zu erreichen.

²⁵ Setzung = vertikale Absenkung durch Verdichtung des Baugrunds.

²⁶ Bürgerschaftsdrucksache 22/7625 vom 15. März 2022.

²⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

Mit der Kostentabelle (Tz. 436) und den Definitionen und Regelungen der Kostenbestandteile nach den Nrn. 3.1 und 4.1.2 VV zu § 18 LHO und Ziffer 2 VV-Bau wurde ein Standard für die Kostenermittlung und -darstellung in Kostenunterlagen sowie die Erläuterungen zu Einzelinvestitionen im Haushaltsplan vorgegeben und entsprechend auch im Berichtswesen Bau-Monitoring etabliert.

440. Zu den Kostenbestandteilen gehören u. a. die Basiskosten, die Kostenvarianz, Preissteigerungen und die besonderen Kostenrisiken:

- Basiskosten sind die Kosten des Bauprojekts auf Grundlage des definierten Bausolls und der zum Zeitpunkt der Kostenermittlung bestehenden Marktverhältnisse. Zu nicht exakt bestimmbaren Positionen sind realistische Annahmen zu treffen.
- Eine Kostenvarianz kann zur Berücksichtigung der Ungenauigkeiten der Kostenermittlung abhängig von der jeweils erreichten Planungstiefe als prozentualer Zuschlag auf die Basiskosten veranschlagt werden.
- Ansätze für Preissteigerungen sind nur auf die Basiskosten zu beziehen und dürfen grundsätzlich nicht für andere Kostensteigerungen (zum Beispiel Mehrkosten durch Planungsänderungen) verwendet werden. Falls die Ansätze für Preissteigerungen in Anspruch genommen werden sollen, obwohl die tatsächlichen Preissteigerungen darunterbleiben, ist eine Einwilligung der Bürgerschaft erforderlich.²⁸
- Besondere Kostenrisiken sind auf den Einzelfall bezogene Risiken, zum Beispiel besondere Baugrundrisiken. Eine Veranschlagung als finanzielle Reserve ist gemäß VV-Bau ausgeschlossen.²⁹ Beim Risikoeintritt dürfen die daraus resultierenden Mehrkosten aber ohne erneute Beteiligung der Bürgerschaft bis zu der in der Haushaltsunterlage genannten Höhe im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten, zum Beispiel Deckungsfähigkeiten, ausgeglichen werden.

Die Summe der besonderen Kostenrisiken ist der Bürgerschaft in den Erläuterungen zum Haushaltsplan bzw. ergänzenden Drucksachen darzustellen. Die Ansätze hierfür sind in den Kostenunterlagen detailliert zu benennen.

441. Die HPA weicht von den Regelungen zum Kostenstabilen Bauen ab, indem sie mit dem Ansatz von „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ einen neuen Kostenbestandteil schafft, der in der Kostentabelle der VV zu § 18 LHO bzw. der VV-Bau nicht vorgesehen ist. Bei der Baumaßnahme „Ertüchtigung Cranzer und Neuenfelder Hauptdeich“ hat die HPA

Risiken unzulässig in die Basiskosten einbezogen

- in die Basiskosten nicht nur die Kosten des Bauprojekts auf Grundlage des definierten Bausolls und der zum Zeitpunkt der

²⁸ Siehe Nr. 3.1 VV zu § 57 LHO und Ziffer 2.2.1.1 VV-Bau.

²⁹ Siehe Ziffer 2.2.1.1 VV-Bau.

Kostenermittlung bestehenden Marktverhältnisse, sondern auch erwartete Kostenauswirkungen für Risiken mit einbezogen. Diese Risiken stellen ihrerseits aber Abweichungen von den bei der Kostenermittlung zugrunde gelegten Marktverhältnissen („erhöhte Angebotspreise aufgrund der aktuellen Auslastung/Marktlage“) und dem definierten Bausoll bezüglich der Baugrundverhältnisse („Abweichende Baugrundverhältnisse“, „Setzungsprognose für den Auflastkörper zu optimistisch“) dar;

- infolge der zu hohen Basiskosten dann überhöhte Ansätze für die Kostenvarianz und die Preissteigerungen angesetzt, weil sie diese als prozentuale Zuschläge auch auf die „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ bezogen hat. Überdies stellt das Risiko „erhöhte Angebotspreise aufgrund der aktuellen Auslastung/Marktlage“ bereits selbst eine Preissteigerung dar;
- besondere Kostenrisiken (zum Beispiel „Abweichende Baugrundverhältnisse“, „Setzungsprognose [...] zu optimistisch“) nicht separat als solche dargestellt, sondern als „zusätzlich erwartbare Basiskosten“ deklariert und in die Basiskosten einbezogen.

Durch die Berücksichtigung von „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ entsprechen die Kostenunterlagen, die Erläuterungen im Haushaltsplan und die Berichte im Bau-Monitoring zu Baumaßnahmen der HPA hinsichtlich der Kostengliederung und -darstellung nicht mehr den gültigen Definitionen und Regelungen. Die damit einhergehende Umdeklarierung von Kostenbestandteilen verstößt gegen das Transparenzziel beim Kostenstabilen Bauen.

*Intransparente
Kostendarstellung
verstößt gegen
Grundsätze zum
Kostenstabilen
Bauen*

442. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass beim Bauen teilweise mit hohen Preissteigerungen zu rechnen ist oder dass Baugrundverhältnisse während der Bauausführung vom Erwarteten abweichen können. Hierfür bieten aber die Regelungen zum Kostenstabilen Bauen mit der Veranschlagung von Preissteigerungen und Kostenvarianzen sowie dem Umgang mit besonderen Kostenrisiken sachgerechte Lösungen.

Vorrangiges Ziel muss allerdings bleiben, geeignete Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung von Kostenrisiken zu treffen, wobei der Grundlagenermittlung (zum Beispiel Baugrunduntersuchungen) und einer sorgfältigen Planung eine zentrale Bedeutung zukommt. Keinesfalls darf eine unzureichende Planung durch die Berücksichtigung zusätzlicher Kostenbestandteile kompensiert werden.

443. Der Rechnungshof hat den Ansatz von „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ beanstandet und die BWI und die HPA aufgefordert, künftig
- die Grundsätze zum Kostenstabilen Bauen und
 - die Regelungen zu den Erläuterungen im Haushaltsplan und zur Kostenermittlung sowie zur Aufstellung von Kostenunterlagen nach den Nrn. 3.1 und 4.1.2 VV zu § 18 LHO und Ziffer 2 VV-Bau zu beachten.

444. Die BUKEA hat sich der Klarstellung des Rechnungshofs hinsichtlich der Berücksichtigung von Kostenrisiken durch die HPA angeschlossen und mitgeteilt, sie gehe davon aus, dass die BWI gemeinsam mit der HPA sicherstelle, dass die Regelungen zur Aufstellung von Kostenunterlagen künftig umgesetzt werden.
445. Die BWI und die HPA haben der Bewertung des Rechnungshofs widersprochen und erklärt, die HPA habe „in Übereinstimmung mit gängiger Fachliteratur“ ein strukturiertes und standardisiertes Risikomanagementverfahren entwickelt. Die Vorgehensweise der HPA sei in Abstimmung mit der BWI und der Senatskanzlei als „Präzisierung der Baukostenermittlung“ im Sinne der Grundsätze zum Kostenstabilen Bauen bewertet worden. Die „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ seien realistische Annahmen für „nicht exakt bestimmbar Positionen“ der Basiskosten. Ziel sei u. a. die Sammlung von Erfahrungen gewesen, die in einen übergreifenden Prozess zur Fortentwicklung des Kostenstabilen Bauens einfließen sollten.
446. Der Rechnungshof kann in den „zusätzlich erwartbaren Basiskosten“ insbesondere mit Blick auf das Transparenzziel keine zweckdienliche Fortentwicklung des Kostenstabilen Bauens erkennen. In die Basiskosten einschließlich der „nicht exakt bestimmbar Positionen“ der Basiskosten sind nach der Bürgerschaftsdrucksache zum Kostenstabilen Bauen keine Kostenrisiken einzubeziehen.³⁰ Insofern handelt es sich bei der Vorgehensweise der HPA nicht um eine Präzisierung, sondern um eine unzulässige Abweichung von den Regelungen zur Kostengliederung und -darstellung. Die Verweise der HPA auf Fachliteratur oder eine Abstimmung mit der BWI und der Senatskanzlei ändern daran nichts. Allein der Senat kann die Regeln des Kostenstabilen Bauens ändern.

Vergabe von Bauleistungen

447. Der Rechnungshof hat zwei Verfahren des LSBG zur Vergabe von Bauleistungen für die Baumaßnahme „Klütjenfelder Hauptdeich“ auf die Einhaltung des Vergaberechts hin überprüft.

Eindeutigkeit der Vergabeunterlagen

448. Öffentliche Auftraggeber trifft nach dem im Vergaberecht geltenden Transparenzgrundsatz die Pflicht, Vergabeunterlagen eindeutig und unmissverständlich zu formulieren und Widersprüche zu vermeiden.
449. Der LSBG hat die Vergabeunterlagen zu den geprüften Vergabeverfahren nicht klar und eindeutig formuliert. Sie enthalten an verschiedenen Stellen widersprüchliche Informationen über die von den Bietern geforderten Angaben und Unterlagen. Die Baubeschreibung enthält zahlreiche Ausführungen, die aufgrund ihres Regelungszusammenhangs und entsprechend der Vorgaben der

Vergabeunterlagen widersprüchlich

³⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 20.

VV-Bau zwecks eindeutiger Zuordnung an anderer Stelle darzustellen sind.

450. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LSBG aufgefordert, eindeutige und widerspruchsfreie Vergabeunterlagen zu verwenden.
451. Der LSBG hat erklärt, keine Verletzung des Transparenzgrundsatzes erkennen zu können. Die Beanstandung des Rechnungshofs sei aus Sicht des LSBG nicht zutreffend, da auch die VV-Bau-Vordrucke in sich teilweise unschlüssig, veraltet und nicht ausreichend seien.
452. Der Rechnungshof teilt diese Argumentation des LSBG nicht. Die Anforderungen an eindeutige und widerspruchsfreie Vergabeunterlagen ergeben sich bereits direkt aus dem Transparenzgrundsatz der einschlägigen Regelungen.³¹

Eignungsprüfung

453. Bauleistungen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben. Es besteht die Pflicht des öffentlichen Auftraggebers, die Eignung der Bietenden zu prüfen.
454. Der LSBG ist seiner Pflicht zur Prüfung der Eignung der Bietenden in beiden Verfahren nur unzureichend nachgekommen. Er hat die Fachkunde des für den Auftrag vorgesehenen Leitungspersonals und der Stellvertretung nicht anhand der vorzulegenden Referenzen geprüft. Der LSBG hat ebenfalls nicht überprüft, ob die Nachunternehmer des ausgewählten Bieters, auf die dieser zum Nachweis der Eignung angewiesen ist (sogenannte „Eignungsleihe“)³², die festgelegten Eignungskriterien erfüllen. Die erforderlichen Abfragen nach dem Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs hat er nur teilweise vorgenommen.
455. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LSBG aufgefordert, seiner Pflicht zur Prüfung der Eignung der Bietenden bei allen Vergabeverfahren hinreichend nachzukommen.
456. Der LSBG hat die Kritik an der mangelnden Eignungsprüfung zurückgewiesen. Die Feststellungen des Rechnungshofs resultierten im Wesentlichen aus einer unterschiedlichen Auslegung der Regelungen der VV-Bau zum Nachweis der Eignung von Bietenden mithilfe von Nachunternehmern.
457. Die Ausführungen des LSBG überzeugen nicht. Der Nachweis der Eignung mithilfe von Nachunternehmern bei europaweiten Vergabeverfahren, mithin für eines der zwei geprüften Vergabeverfahren,

*Unzureichende
Eignungsprüfung*

³¹ § 97 Absatz 1 Satz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 2 Absatz 1 Satz 1 VOB/A, § 2 Absatz 1 Satz 1 VOB/A-EU.

³² § 47 Vergabeverordnung; § 34 Unterschwellenvergabeordnung.

ist in den VV-Bau eindeutig geregelt.³³ Zudem gab es in beiden geprüften Vergabeverfahren weitere wesentliche Mängel bei der Eignungsprüfung. Die Eignungsprüfungen waren intransparent. Die Anforderungen an die vorzulegenden Eignungsnachweise waren unklar. Der LSBG hat nur eine unvollständige Eignungsprüfung durchgeführt und diese unzureichend dokumentiert.

Vergabedokumentation

458. Öffentliche Auftraggeber haben den Gang und wesentliche Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten nachvollziehbar zu dokumentieren, um ihre Entscheidungen transparent sowie für Bietende und Nachprüfungsinstanzen kontrollierbar zu machen.
459. Der LSBG hat wesentliche Prüfungspunkte und Entscheidungen, wie die Auftragswertschätzung, die Eignungsprüfung und in einem Verfahren den Austausch eines Nachunternehmers, nicht ausreichend in seinen Vergabeakten dokumentiert. So hat er zum Beispiel lediglich das Ergebnis der Auftragswertschätzung in den Vergabeakten dokumentiert und nicht, wie erforderlich, die Grundlagen der Schätzung.
460. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LSBG aufgefordert, alle wesentlichen Entscheidungen in Vergabeverfahren hinreichend zu dokumentieren.
461. Der LSBG hat hierzu erklärt, alle wesentlichen Verfahrensschritte entgegen der Feststellungen des Rechnungshofs dokumentiert zu haben.
462. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung. Die Vergabedokumentationen des LSBG ermöglichen es nicht, die Entscheidungsgründe nachzuvollziehen und genügen damit nicht den rechtlichen Vorgaben.
- Unvollständige Vergabedokumentation*

Nachtragsmanagement

463. Ein sorgfältiges Nachtragsmanagement soll u. a. gewährleisten, dass Nachträge, d. h. die nachträgliche Vereinbarung von Bauleistungen, unverzüglich und unter Einhaltung der Formvorschriften angeboten, unter Beachtung der einschlägigen Regelungen der VOB/B und der VV-Bau³⁴ dem Grunde und der Höhe nach geprüft, beauftragt und abgerechnet werden und dies hinreichend dokumentiert wird. Für jede Baumaßnahme ab 10 Mio. Euro Baukosten insgesamt ist – abhängig von der Höhe und Komplexität der zu erwartenden Nachtragsforderungen – bereits im Rahmen der Pro-

³³ Siehe Ziffern 6.7.2, 6.7.3, 6.8, 6.8.5, 6.19.3 VV-Bau, Ziffer 2.2 der Hinweise auf das Landesrecht der Freien und Hansestadt Hamburg, Anlage 6-000 der VV-Bau, Ziffern 4, 5.1, 5.2 des Vordrucks „Aufforderung zur Angebotsabgabe“, Anlage 6-020 der VV-Bau, und Ziffer III. des Vordrucks „Eignung“, Anlage 6.030 der VV-Bau.

³⁴ U. a. Ziffer 7.2 VV-Bau zur Vergütung von Nachträgen.

jektvorbereitung die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems zu prüfen.³⁵

464. Das Nachtragsmanagement des LSBG war bei diesem Projekt mit verschiedenen Mängeln behaftet. Hierzu gehörten u. a.
- die fehlende Dokumentation der Prüfung, ob für die nachträglichen Beauftragungen von Bauleistungen die Durchführung neuer Vergabeverfahren erforderlich gewesen wäre,
 - zum Teil erheblich verspätete Prüfungen und Beauftragungen von Nachtragsangeboten,
 - die Vereinbarung von überhöhten Preisen für nachträgliche Bauleistungen aufgrund unzureichender Prüfungen und Verhandlungen von Nachtragsangeboten und
 - die unzutreffende Einschätzung des LSBG, dass sich die Wertgrenze zur Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems nicht auf die Baukosten insgesamt, sondern auf einzelne Bauverträge mit Baukosten über 10 Mio. Euro beziehe.
465. Der Rechnungshof hat den mangelhaften Umgang mit Nachträgen beanstandet und den LSBG aufgefordert, die Vorgaben der VV-Bau künftig zu beachten und sein Nachtragsmanagement insgesamt zu verbessern.
466. Der LSBG hat erklärt, es habe keine zeitlichen Verzögerungen bei der Prüfung von Nachtragsangeboten gegeben und Preise für nachträgliche Bauleistungen seien als marktangemessen beurteilt worden.
467. Den Rechnungshof überzeugen die Einwände des LSBG nicht. Die festgestellten Mängel beim Nachtragsmanagement sind durch die Bauunterlagen belegt, zum Beispiel vergingen bis zu sieben Monate bis zur Beauftragung der eingereichten Nachtragsangebote.

*Mängel beim
Nachtrags-
management*

³⁵ Siehe Ziffer 2.8 VV-Bau.

Projektentwicklung Oberbillwerder

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /
Bezirksamt Bergedorf / Finanzbehörde /
Landesbetrieb für Immobilienmanagement und
Grundvermögen / IBA Hamburg GmbH /
IBA Projektmanagement GmbH /
IBA Projektentwicklung GmbH & Co. KG

Das Projekt ist nicht stringent durchgeführt worden, weil eine übergeordnete Gesamtkoordination fehlte.

Die BSW hat keine der Bedeutung des Projekts angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen und die Bürgerschaft nicht umfassend über den Aufwand informiert.

Die BSW und die Finanzbehörde haben erforderliche Ermächtigungen nicht projektspezifisch eingeworben. Der LIG hat die Grundstücke unter Wert verkauft.

468. In Oberbillwerder (Bezirk Bergedorf) soll auf ca. 118 ha Fläche ein neuer nachhaltig gestalteter Stadtteil mit ca. 6.000 bis 7.000 neuen Wohnungen und 4.000 bis 5.000 Arbeitsplätzen entstehen. Oberbillwerder ist damit nach der Hafencity das zweitgrößte hamburgische Stadtentwicklungsvorhaben.

Lage des Stadtentwicklungsgebiets Oberbillwerder



Quelle: FHH-Atlas, Kennzeichnung des Projektgebiets Oberbillwerder und der äußeren Erschließung durch den Rechnungshof

2016 beauftragte die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) die IBA Hamburg GmbH (IBA) mit der Erstellung eines Masterplanentwurfs für das Projektgebiet, der bis Ende 2018 fertiggestellt war.

2018 wurde für die Entwicklung, Erschließung und Vermarktung der Flächen des Projektgebiets eigens die IBA Projektentwicklung GmbH & Co. KG (IPEG) – ein Tochterunternehmen der IBA – gegründet. Gemäß Bürgerschaftsdrucksache¹ vom 9. Januar 2018 zur Gründung der IPEG (Gründungsdrucksache) wurde die Gesellschaftsform GmbH & Co. KG aus wirtschaftlichen, steuerlichen und rechtlichen Gründen gewählt.

469. Im Unterschied zu den bisherigen Entwicklungsprojekten und den Vorgaben des Senats zur Entflechtung von Aufgaben zwischen Bezirksämtern und Fachbehörde vom 27. März 2012 zur Projektentwicklung wurden der IPEG die Grundstücke des Projektgebietes mit Kaufvertrag vom 7. Januar 2020 vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) übertragen.

Die Finanzbehörde und die Senatskanzlei waren insbesondere in die Entscheidungsfindung zur Wahl des Projektumsetzungsmodells in die Projektentwicklung eingebunden.

Ziel sollte es sein, Gestaltungskompetenz und Ergebnisverantwortung bei der Grundstücksentwicklung und -verwertung zusammenzuführen. Zur Finanzierung des Flächenerwerbs wurde die IPEG von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) mit einer Kommanditeinlage in Höhe von 78,5 Mio. Euro ausgestattet.

Die nachfolgende Darstellung zeigt Meilensteine des Projekts:

Wichtige Ereignisse der Projektentwicklung Oberbillwerder



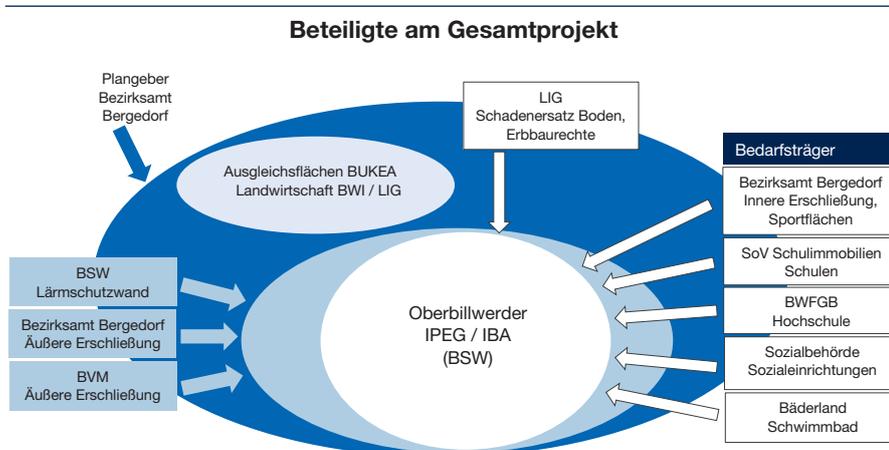
Quelle: Eigene Darstellung

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/11563 vom 9. Januar 2018: Haushaltsplan 2017/2018 Einzelpläne 6.1 Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und 9.2 Allgemeine Finanzwirtschaft, Entwicklung, Erschließung, Vermarktung und Finanzierung des Stadtentwicklungsgebietes „Oberbillwerder“ durch Gründung der IBA-Projektentwicklung GmbH & Co. KG (IPEG).

470. Die Projektumsetzung weist mit einem Realisierungszeitraum von geplanten 20 Jahren und einer Vielzahl von Beteiligten eine hohe Komplexität auf, da sie nicht nur die Entwicklung des eigentlichen Projektgebiets, sondern u. a. auch die äußere Erschließung durch Bezirksstraßen und die Anbindung an das übergeordnete Verkehrsstraßennetz umfasst.

Projektorganisation

471. Zu Beginn der Projektentwicklung hatte die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau festgehalten, dass eine qualitätsvolle städtebauliche und nachhaltige Entwicklung von Oberbillwerder ein Zusammenwirken und eine integrierte Planung von allen Beteiligten erfordert.



Quelle: Eigene Darstellung

472. Anders als in der Gründungsdrucksache vorgesehen, war kein klar umrissener Auftrag der BSW – als Verantwortliche für das Gesamtprojekt – mit den Teilprojektverantwortlichen vertraglich vereinbart worden, sodass es im Wesentlichen nur die Gründungsdrucksache, den Gründungsplan und den Gesellschaftsvertrag als Regelungsrahmen gab. Konkrete auftragsbezogene Festlegungen zu Umsetzungsstandards oder zur Wirkungsweise und Befugnis der im September 2016 von der Senatskommission eingerichteten Lenkungsgruppe² erfolgten nicht. Nach Angaben der BSW hatte die Lenkungsgruppe die Aufgabe, frühzeitig Probleme zu erkennen und rechtzeitig Entscheidungen herbeizuführen. Sie hätte von 2017 bis 2019 in der Verwaltungspraxis Entscheidungsfunktion gehabt.
473. Der Rechnungshof hat Mängel im bisherigen Projektverlauf festgestellt.

² Die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau hatte im September 2016 vorgegeben: „Im ersten Schritt wird eine Lenkungsgruppe unter Vorsitz der Bezirksamtsleitung und des Oberbaudirektors eingerichtet“.

So ist beispielsweise

- die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für dieses Großprojekt mit seinen erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen unzureichend, da es zum Beispiel an einer Gegenüberstellung der finanziellen Auswirkungen möglicher Umsetzungsvarianten in Bezug auf die Projektorganisation fehlte (vgl. Tz. 479 ff.),
- die Verkehrswertermittlung zu einem Zeitpunkt durchgeführt worden, zu dem es noch keine Vorgaben zur beabsichtigten Bebauung bzw. Nutzung des Areals von Oberbillwerder gab (vgl. Tz. 492 ff.) und
- die Umsetzung der äußeren Erschließung nicht stringent durchgeführt worden, da Zuständigkeiten und Fragen der Finanzierung über längere Zeit zwischen den Beteiligten unklar waren. Dies hatte stellenweise unwirtschaftliches Handeln zur Folge, weil Termine und Leistungen nicht aufeinander abgestimmt waren (Tz. 504 ff.).

Ursächlich für die festgestellten Mängel sind im Wesentlichen eine fehlende Gesamtprojektsteuerung aufgrund unklarer Rollenverteilung sowie eine unzureichende Verpflichtung aller Beteiligten auf verbindliche Standards. Dem Projekt mangelt es insbesondere an einer übergeordneten Gesamtkoordination, die alle Teilaspekte und Abläufe des Projekts beurteilt, ordnet und erforderliche Entscheidungen verbindlich trifft, um einen weitgehend reibungslosen und wirtschaftlichen Ablauf der Projektentwicklung zu gewährleisten. Eine Lenkungsgruppe ohne durchgehende Entscheidungskompetenz für den gesamten Projektzeitraum (d. h. 2016 bis laufend) und ohne klar delegierte Befugnisse ist für eine übergeordnete Projektsteuerung unzureichend.

474. Entgegen der Auffassung der BSW, dass alle erforderlichen Punkte mit der Gründungsdrucksache, dem Gründungsplan und dem Gesellschaftsvertrag der IPEG geregelt seien, stellt der Rechnungshof fest, dass diese Unterlagen den komplexen Anforderungen, die an eine Projektentwicklung zu stellen sind, nicht gerecht werden, da sie sich in erster Linie auf die Aufgabenwahrnehmung der IPEG beziehen, aber nicht die Zusammenarbeit mit den beteiligten städtischen Organisationseinheiten regeln.
475. Im Ergebnis wird deutlich, dass es einer Weiterentwicklung der Regelungen für städtebauliche Projektentwicklungen bedarf, wie es die Drucksache „Kostenstabiles Bauen“ aus dem Jahr 2012 auch vorgesehen hatte. Angesichts der Vielzahl von Projektentwicklungen ist es wichtig, dass diese nach klaren und eindeutigen Regeln und Verantwortlichkeiten ablaufen, durch die Probleme minimiert werden.
476. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BSW bisher nicht dafür Sorge getragen hat, dass für städtebauliche Projektentwicklungen einheitliche Regelungen erarbeitet worden sind.

*Weiterentwicklung
der Regelungen
für städtebauliche
Projektentwicklung
erforderlich*

Er hat der BSW empfohlen, zügig ein Regelwerk und ein Controlling für Projektentwicklungsvorhaben zu erstellen und dabei bereits bestehende Regelwerke³ sowie die von der Finanzbehörde herausgegebenen Hilfestellungen zum Projektmanagement mit einzubeziehen.

477. Die BSW hat dem entgegengehalten, die genannten Regelwerke und Drucksachen seien nicht ohne Weiteres auf die Entwicklung von Stadtteilen übertragbar. Gleichwohl werde sie sich mit den Empfehlungen des Rechnungshofs konstruktiv auseinandersetzen.
478. Gerade weil die vorhandenen Regelwerke und Drucksachen nicht ohne Weiteres auf städtebauliche Projektentwicklungen übertragbar sind, sie aber wertvolle Anstöße für etwaige Projektentwicklungsregelungen enthalten, hält der Rechnungshof es für erforderlich, einheitliche Regelungen für städtebauliche Projektentwicklungen zu erarbeiten.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

479. Die BSW hat im Rahmen der Realisierungsentscheidung zu drei Projektorganisationsmodellen Überlegungen angestellt.
- Modell 1: Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft, auf die die Grundstücke zum Buchwert übertragen werden.
 - Modell 2: Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft, die die Grundstücke zum Verkehrswert kauft.
 - Modell 3: Gründung eines Sondervermögens, in das die Grundstücke zum Buchwert transferiert werden.

Das bisher regelmäßig gewählte Modell, bei dem die Grundstücke im Eigentum der FHH bleiben, wurde nicht betrachtet.

480. Zunächst hatte die BSW dargelegt, dass eine privatrechtliche Organisationsform nicht die wirtschaftlichste Variante darstelle.

Im Verlauf der Entscheidungsfindung wurden folgende Rahmenseetzungen getroffen, die dazu führten, dass nur noch das gewählte Projektumsetzungsmodell 2 weiterverfolgt wurde:

- Möglichkeit, entstehende Entwicklungskosten bis zur Realisierung von Verkaufserlösen kreditär zwischenzufinanzieren,
- Ausstattung der KG mit einer Bareinlage in ihr Eigenkapital,
- Sicherstellung der zeitnahen Ergebnisabführungen des LIG.

³ „Entflechtungsdrucksache“, Drucksache „Kostenstabiles Bauen“, „Mieter-Vermieter-Modell“ und VV-Bau.

481. Eine Berechnung der konkreten finanziellen bzw. wirtschaftlichen Auswirkungen des Umsetzungsmodells und ein darauf basierender Vergleich mit den zunächst angedachten unterschiedlichen Modellen, die einer Wirtschaftlichkeitsberechnung gemäß § 7 LHO entspricht, hat die BSW nicht vorgenommen. Sie hat auch nicht qualifiziert dargelegt, ob sich der angestrebte Zweck auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichen ließe. Sie hat lediglich vorgetragen, dass die gesellschaftsrechtliche Konstruktion aus wirtschaftlichen, steuerlichen und rechtlichen Gründen gewählt worden sei, ohne hierfür einen Nachweis zu erbringen. Damit hat sie den Anforderungen nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO nicht entsprochen. Die Finanzbehörde, die nach § 65 Absatz 2 LHO⁴ ihre Einwilligung geben muss, hat bei ihrer Prüfung auch keinen Nachweis von der BSW eingefordert.

Wirtschaftliche Auswirkungen des Umsetzungsmodells nicht konkret berechnet

482. Der Rechnungshof hat das Erfordernis einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsberechnung exemplarisch am erforderlichen Rückkauf von Grundstücken und der erwarteten Erzielung von Einnahmen für den LIG dargestellt:

Rückkauf von Grundstücken

483. Die für das Projektgebiet vorgesehenen Flächen befanden sich im Anlagevermögen des LIG und hatten einen Buchwert von 3,4 Mio. Euro. Mit dem Grundstückskaufvertrag vom 7. Januar 2020 hat der LIG die Grundstücke für 78,5 Mio. Euro an die IPEG verkauft.

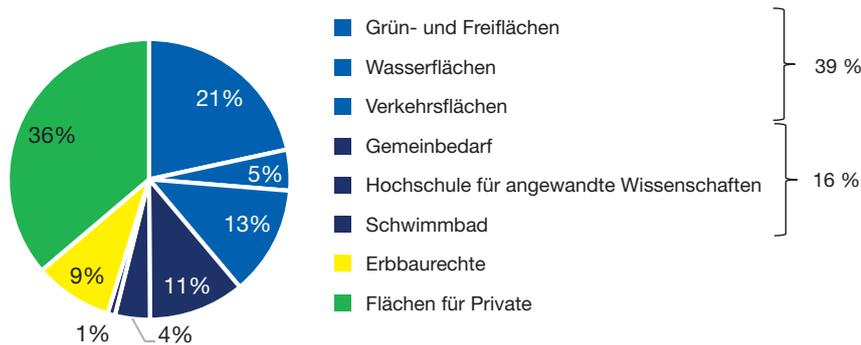
Aus der nachfolgenden Darstellung wird erkennbar, dass bis zu 64 % der zuvor an die IPEG verkauften Flächen wieder in den Besitz der FHH übergehen werden. Allein 39 % sind für die Erschließung sowie Wasser- und Freiflächen vorgesehen, 16 % sind von Organisationseinheiten der FHH zum aktuellen Verkehrswert zurückzukaufen, um beispielsweise Schulen darauf zu bauen. Es verbleiben 45 % der Fläche zur Vergabe an Private. Nach der Gründungsdrucksache⁵ sind für die Entwicklung eines gemischten Stadtteils mit einem Baugemeinschaftsanteil von bis zu 20 % der Fläche Erbbaurechte zu ermöglichen. Das entspräche 9 % der Gesamtfläche.⁶ Im Erbbaurecht vergebene Flächen sind durch den LIG zurückzukaufen.

⁴ Nr. 3.1 VV zu § 65 LHO „Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen“.

⁵ Vgl. Gründungsdrucksache, Bürgerschaftsdrucksache Nr. 21/11563 vom 9. Januar 2018.

⁶ Ein Fünftel von 45 % = 9 %.

Flächenanteile im Projektentwicklungsgebiet Oberbillwerder ohne Flächen der äußeren Erschließung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Flächenangaben des Masterplans gemäß Senko-Vorlage Nr. 210429/7 und der Flächenreduzierung gemäß Präsentation zum Stadtentwicklungsausschuss vom 21. Januar 2021

484. Die IPEG kalkulierte 2021 für Grundstücks(rück)verkäufe an die FHH (Gemeinbedarf, HAW und Schwimmbad) Einnahmen, die oberhalb des 2020 für die gesamte Fläche gezahlten Betrags liegen.

Hoher Flächenanteil von der FHH zurückzukaufen

485. Aufgrund der hohen Flächenanteile, die nach der Projektentwicklung von Organisationseinheiten der FHH in Anspruch genommen werden, hätte im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine vergleichende Betrachtung zwischen einer Veräußerung an ein privatrechtliches Unternehmen (Modell 1 und 2) und der Übertragung an ein Sondervermögen (Modell 3) oder dem Verbleib der Grundstücke im Anlagevermögen des LIG unter Anwendung der Kapitalwertmethode vorgenommen werden müssen. Bei Bewertung des letzten Modells wäre deutlicher geworden, dass 39 % der Flächen nach der Entwicklung direkt vom LIG an das Bezirksamt Bergedorf und nahezu ein Viertel der Flächen zum Buchwert auf Organisationseinheiten der FHH hätten übertragen werden können, anstatt sie zum Verkehrswert zurückkaufen zu müssen.

Erzielung von Einnahmen für den LIG

486. Aufgrund der konkreten Planungen für das Areal hatte sich der Wert der Grundstücke gegenüber dem Buchwert erhöht. Mit deren Verkauf ist eine Wertsteigerung um 75 Mio. Euro realisiert worden.

Nur Verkaufserlös, aber keine daraus resultierenden Verpflichtungen betrachtet

487. Die vom LIG erzielten Einnahmen werden jedoch durch Kosten, die durch den Entwicklungsprozess entstehen, erheblich verringert:

- Entschädigungen an bisherige Pächter der Grundstücke,
- Schadenersatz an die IPEG aufgrund der Bodenbeschaffenheit,
- Rückkauf von im Erbbaurecht vergebenen Grundstücken.

Nach vorsichtiger Schätzung des Rechnungshofs verbleibt dem LIG von den ursprünglich erzielten Einnahmen in Höhe von 75 Mio. Euro nur gut die Hälfte.

488. Die Auswirkungen dieser bereits absehbaren Verpflichtungen auf die Wirtschaftlichkeit der Projektorganisation hätte in die Überlegungen mit einfließen müssen. Womöglich hätte sich ergeben, dass das gewählte Organisationsmodell mit Gründung einer GmbH & Co. KG vermeidbare Kosten verursacht hat.

Bewertung

489. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die BSW als zuständige Fachbehörde keine der Bedeutung des Projekts angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich der Gegenüberstellung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten vorgenommen hat und
 - die Finanzbehörde im Zuge ihrer Prüfung nach § 65 LHO nicht auf eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingewirkt hat.
490. Er hat die BSW aufgefordert,
- künftig vor der Entscheidung, wie die Entwicklung eines Areals finanziert werden soll, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen,
 - bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch die bei einem Grundstücksverkauf entstehenden Verpflichtungen zu berücksichtigen und
 - die Kosten-/Erlös-Situation der Flächen auszuwerten.

Die Finanzbehörde hat er aufgefordert, bei künftigen Prüfungen nach § 65 LHO auf die Prüfung, ob „sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,“ einen angemessenen Fokus zu legen und die zuständige Fachbehörde um entsprechende Ausführungen und Nachweise zu bitten.

491. Die BSW hat erwidert, sie habe die Realisierungsentscheidung in angemessener Weise durch eine wirtschaftliche Betrachtung vorbereitet, es fehle aber an einer gesonderten Dokumentation über die Abwägungen zur Wirtschaftlichkeit. Sie hat zugesagt, künftige Entscheidungsprozesse zu Projektumsetzungen besser zu dokumentieren.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Verkehrswertermittlung der Grundstücke

Zeitpunkt der Wertermittlung

492. Für den beabsichtigten Verkauf der Grundstücke ließ der LIG mit Bewertungsdatum 17. Dezember 2016 ein Marktwertgutachten

unter der Prämisse erstellen, dass es sich um Bauerwartungsland handelt. Konkrete Festlegungen, wie das Projektgebiet genutzt bzw. bebaut werden könnte, lagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor und wurden erst mit der Bürgerschaftsdrucksache Masterplan Oberbillwerder vom 26. Februar 2019⁷ (Masterplandrucksache) durch die Bürgerschaft beschlossen.

Der LIG hat die Grundstücke am 7. Januar 2020 zu einem auf dem Gutachten von 2016 basierenden Preis an die IPEG verkauft.

- LIG hat Grundstücke unter Wert verkauft*
493. Der mit dem Masterplan vorgegebene Anteil Nettobauland und die durchschnittlichen Geschossflächenzahlen liegen oberhalb der für das Gutachten getroffenen Annahmen. Daraus ist abzuleiten, dass der Wert der Grundstücke 2019 nach Beschluss des Masterplans – und damit vor dem Verkauf – über dem Ende 2016 geschätzten Wert liegt und der LIG die Grundstücke unter Wert verkauft hat.
494. Der LIG darf Grundstücke gemäß § 63 Absatz 3 LHO nur zu ihrem vollen Wert zu veräußern. Hierfür hätte er den Verkehrswert vor dem Verkauf auf Basis der konkreten Vorgaben des Masterplans und mit aktuellen Bodenwerten ermitteln lassen müssen.
495. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LIG die Grundstücke des Areals Oberbillwerder nicht zum Verkehrswert verkauft hat.
- Er hat den LIG aufgefordert, künftig Grundstücke nur nach zeitnaher und konkreter Ermittlung des Verkehrswerts zu verkaufen.
496. Der LIG hat vorgetragen, bei dem Gutachten habe es sich um eine Wertermittlung für Bauerwartungsland gehandelt. Die Unschärfe des Wertgutachtens sei der frühen Projektphase geschuldet.
497. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es gerade wegen der Unschärfe einer Wertermittlung in einer frühen Phase erforderlich gewesen wäre, den aktuellen Grundstückswert erneut – zeitnah vor dem Verkauf im Januar 2020 – zu ermitteln. Es war offenkundig, dass die mit dem Masterplan vorgesehene höhere Ausnutzung des Baugrunds den zuvor ermittelten Wert übersteigen würde.

Vergabeverfahren

498. Im Oktober 2016 hat der LIG sechs Gutachterbüros aufgefordert, ein Angebot für ein Verkehrswertgutachten bis zum 19. Oktober 2016 abzugeben. Die Leistungsbeschreibung enthielt im Wesentlichen nur die Darstellung des Gebiets und den Hinweis, dass für die aufgelisteten 77 Teilflächen des Gebiets eine Aufteilung des Gesamtwertes auf die Teilstücke erforderlich ist.
- Vergabeverfahren unzureichend dokumentiert*
499. Es gingen drei Angebote ein, bei denen zwei Bietende mittels einer Preisspanne angeboten haben und u. a. darauf hinwiesen, dass die Honorarhöhe vom Umfang der Bewertung der Teilflächen

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/16361 vom 26. Februar 2019: Masterplan Oberbillwerder.

abhinge und noch weitere Unterlagen benötigt würden. Der den Auftrag erhaltende dritte Bietende hat zu einem deutlich niedrigeren Festpreis angeboten und keine wertmäßige Aufteilung der Flächen vorgenommen. Sein Angebot ging zudem nach dem gesetzten Angebotstermin ein.

Allen Angeboten ist zu entnehmen, dass Gespräche zur Leistungserbringung zwischen dem LIG und den Bietenden stattgefunden haben. Welchen Inhalt diese Gespräche hatten, lässt sich der Aktenlage nicht entnehmen.

500. Der LIG hat nicht begründet, aus welchem Grund bei einem so wichtigen Projekt nicht der Gutachterausschuss beim Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung mit der Wertermittlung beauftragt wurde und somit von der Regel der Wertermittlung im Sinne der VV zur 64 LHO⁸ abgewichen wurde.
501. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LIG keine nachvollziehbare Dokumentation des Verfahrens durchgeführt hat. Er hat den LIG aufgefordert, künftig die Vorgaben der Vergabevorschriften einzuhalten, indem er zum Beispiel nur form- und firstgerecht eingereichte Angebote wertet. Auch dürften nur Angebote in die Wertung kommen, die der Leistungsbeschreibung entsprechen, da andernfalls gegen den Wettbewerbsgrundsatz der Gleichbehandlung verstoßen würde. Zudem sind Abweichungen vom regelhaften Wertermittlungsverfahren durch den LGV zu begründen.
502. Der LIG hat erklärt, dass die Leistungsbeschreibung über den Verkehrswertbegriff ausreichend definiert und die Wahl des Wertermittlungsverfahrens Sache des Gutachters sei.
503. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und weist nochmals darauf hin, dass der LIG im Rahmen der Wertung sich an die selbst gestellten Leistungsanforderungen halten muss.

Nicht begründet, warum Gutachterausschuss nicht beauftragt wurde

Äußere Erschließung

504. Im Rahmen der Erschließung von Grundstücken bzw. Projektentwicklungsgebieten wird zwischen innerer und äußerer Erschließung unterschieden. Die innere Erschließung umfasst den Anschluss von Grundstücken innerhalb des Projektgebiets und ist in diesem Fall Aufgabe der IPEG (gelb).

Die äußere Erschließung bezieht sich auf Maßnahmen, die außerhalb des Projektgebiets erforderlich sind, um das Gebiet an das öffentliche Netz, wie zum Beispiel das Straßennetz, anzuschließen.

⁸ Siehe Nr. 8.1 der VV zu § 64 LHO, hier heißt es „Ermittlungen von Grundstückswerten sind in der Regel auf der Grundlage von Gutachten, Wertbeurteilungen/Auskünften des Gutachterausschusses für Grundstückswerte oder des Landesbetriebes für Geoinformation und Vermessung (...) anzustellen. In begründeten Fällen kann die Wertermittlung auch auf der Grundlage von Gutachten anerkannter Sachverständiger erfolgen.“



Quelle: Präsentation „Erschließung Oberbillwerder“ des Bezirksamts Bergedorf zur Sitzung der LG Oberbillwerder am 6. November 2020

Für das Projektentwicklungsgebiet Oberbillwerder sind

- das Bezirksamt Bergedorf für die Bezirksstraßen (grün) und
- die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) für die übergeordnete Anbindung des Ladenbeker Furtweges an die B5 sowie für die Bahnunterführungen (rot)

zuständig. Diese Zuständigkeiten sind mit dem Beschluss über die Entflechtungsdrucksache aus dem Jahr 2012 grundsätzlich festgelegt worden.

Uneinigkeit über Zuständigkeit und Finanzierung der äußeren Erschließung

505. Trotzdem gab es zwischen der BSW, der BVM und dem Bezirksamt Bergedorf sowie der IPEG Unklarheiten über die Zuständigkeit und Finanzierung der äußeren Erschließung. Diese Problematik wurde in der Lenkungsgruppe Oberbillwerder seit Ende 2018 wiederholt thematisiert. Im April 2021 erfolgte eine gesonderte verbindliche Festlegung der Zuständigkeiten durch die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau.⁹

Zur Beauftragung von ersten Planungsleistungen fehlte es an Ermächtigungen

506. Von vornherein war klar, dass ohne die äußere Erschließung, d. h. ohne eigene Zufahrt zu dem Areal Oberbillwerder, die für die Herrichtung des Baugrunds erforderlichen Transporte nicht stattfinden können. Die lange Zeit der Uneinigkeit über die Zuständig-

⁹ „Für die äußeren verkehrlichen Erschließungsmaßnahmen liegt die Zuständigkeit bei der Behörde für Mobilität und Verkehrswende. Zu nennen sind hier insbesondere:
 – der direkte Anschluss des Ladenbeker-Furtweges an die B5,
 – die Durchstiche unter dem Bahndamm nach Süden.
 Für die notwendigen Um- und Neubauten im Bezirksstraßennetz außerhalb des Entwicklungsbereiches ist das Bezirksamt zuständig. Das Bezirksamt erhält die dafür erforderlichen Mittel über Zuweisungen von der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende.“

keiten hat beispielsweise zu Verzögerungen bei der Klärung der Finanzierungsverantwortung geführt. Weil die zuständige BVM keine Mittel bereitstellen wollte, hat die BSW dem Bezirksamt Bergedorf Ende 2020 für erste zu beauftragende Planungsleistungen haushaltsrechtliche Ermächtigungen übertragen.

Es ist nicht verständlich, warum die BVM ihre Zuständigkeit in Zweifel gezogen hat und aus welchem Grund sie gut drei Jahre nach Beauftragung der Erstellung eines Masterplanentwurfs und ein Jahr nach Beschluss des Masterplans Oberbillwerder im Jahr 2019 nicht über eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für diese grundlegende und zeitkritische Planungsleistung verfügte.

507. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVM
- ihre Verantwortung hinsichtlich der Erschließung des Projektentwicklungsgebiets Oberbillwerder trotz Dringlichkeit und eindeutiger Zuständigkeitsregelung in der Entflechtungsdrucksache nur sehr zögerlich übernommen hat und
 - trotz des eindeutig absehbaren Erfordernisses von haushaltsrechtlichen Ermächtigungen für die Kosten der Planung der äußeren Erschließung diese nicht rechtzeitig beantragt bzw. bereitgestellt hat.

Er hat die BVM aufgefordert, die Planung der äußeren Erschließung Oberbillwerder nunmehr zügig voranzutreiben und künftig haushaltsrechtliche Ermächtigungen rechtzeitig und sachgerecht zu veranschlagen.

508. Die BVM hat geltend gemacht, eine Etatisierung der finanziellen Auswirkungen solcher Vorhaben sei erst nach einer fachlichen Klärung realistisch. Sie hat ergänzend darauf hingewiesen, dass zwischenzeitlich mit Beschluss des Senats über den Haushaltsplan-Entwurf 2023/2024 – und damit rechtzeitig vor Beginn der Erschließungsmaßnahmen – die Einwerbung von Haushaltsmitteln für die äußere Erschließung von Oberbillwerder erfolgt sei.
509. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese fachliche Klärung so frühzeitig hätte stattfinden müssen, dass auch die Planungsmittel rechtzeitig bereitgestanden hätten.

Transparenz gegenüber der Bürgerschaft

510. Der Senat hat die Bürgerschaft seit Beginn der Projektentwicklung Oberbillwerder im Jahr 2016 zweimal informiert:
- Mit der Gründungsdrucksache vom 9. Januar 2018 wurde der Aufwand für die Gründung der IPEG und den Kauf von Ausgleichsflächen mit insgesamt 93,5 Mio. Euro beziffert.
 - Mit der Masterplandrucksache vom 26. Februar 2019, in der neben dem Gründungsaufwand auch erforderliche Mittel für die äußere Erschließung aufgeführt wurden, benannte der Se-

nat rund 243,5 Mio. Euro als finanzielle Auswirkung des Projekts und wies ohne konkretere Angabe auf weitere Aufwendungen für den Rückkauf von Grundstücken (vgl. Tz. 484) und auf ein voraussichtliches Defizit der IPEG hin.

Seit Februar 2019 hat der Senat der Bürgerschaft keine weitere Mitteilung über die Projektentwicklung Oberbillwerder vorgelegt.

- Bürgerschaft unvollständig über die Aufwendungen informiert*
511. Bereits in der Masterplandrucksache hat der Senat gegenüber der Bürgerschaft nicht alle konkret erkennbar benötigten Finanzmittel benannt. Zum Beispiel sind weder die Höhe des Defizits, für Grundstücksrückkäufe benötigte Mittel (vgl. Tz. 483 ff.), vom LIG zu leistende Entschädigungen (vgl. Tz. 487) und Abschreibungen mit Beträgen aufgeführt, obwohl diese damals bereits bekannt waren. Der Senat ging bereits damals davon aus, dass die in die IPEG eingebrachten Finanzmittel abgeschrieben werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs 2021 war über die oben genannten Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft hinaus folgende Höhe erforderlicher Finanzmittel erkennbar:

Dargestellte und von der FHH für die Projektentwicklung Oberbillwerder einzusetzende Finanzmittel

Zweckbestimmung	Gründungsdrucksache 21/11563 9. Januar 2018 Betrag (Mio. Euro)	Masterplandrucksache 21/16361 26. Februar 2019 Betrag (Mio. Euro)	Rechnungshofprüfung Dezember 2021 Betrag (Mio. Euro)
Gründung IPEG inklusive Ausgleichsfläche	93,5	93,5	93,5
Kapitalerhöhung IPEG	-	-	23,0
Äußere Erschließung und Lärmschutz	?	150,0	188,0
Defizit	0,0	?	0,0
Grundstücksverkäufe an die FHH	-	?	83,4
Rückkauf Erbbaurechtsgrundstücke	-	-	24,0*
Personalbedarf Bezirksamt Bergedorf	-	?	9,6**
Betriebsmittelzuschuss IPEG	-	-	8,4
Schadenersatz Bodenverunreinigungen	-	-	10,0*
Summe	93,5	243,5	439,9

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Gründungsdrucksache und der Masterplandrucksache sowie eigener Ermittlungen aufgrund des Kosten- und Finanzierungsplans vom 5. März 2021 sowie des Grundstückskaufvertrags vom 7. Januar 2020

*: Vorsichtige Schätzung des Rechnungshofs.

** : Senatsentscheidung vom 22. Februar 2019 „Masterplan Oberbillwerder“.

Aufgrund des spätestens 2021 erkennbar werdenden fast doppelt so hohen Aufwands für die Projektentwicklung Oberbillwerder wäre eine Unterrichtung der Bürgerschaft durch den Senat im Sinne der Transparenz geboten gewesen.

512. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Senat die Bürgerschaft weder mit der Masterplandrucksache vom 26. Februar 2019 noch im weiteren Projektverlauf ausreichend über die finanzielle Entwicklung des Projekts informiert hat.

Er hat die BSW aufgefordert, die Bürgerschaft künftig so umfassend zu informieren, dass die Entscheidungen für die Umsetzung von Maßnahmen auf realistischen Finanzangaben beruhen, auch wenn aufgrund der Planungstiefe noch Veränderungen auftreten können.

Der BSW hat der Rechnungshof empfohlen, für Projektentwicklungen ein regelmäßiges Berichtswesen analog der Vorgaben für Baumaßnahmen im Sinne des Kostenstabilen Bauens einzuführen.

513. Die BSW hat grundsätzlich anerkannt, dass eine Information der Bürgerschaft gerade auch bei dynamischen Planungsprozessen angemessen und notwendig sei. Der Senat informiere die Bürgerschaft unter Wahrung kaufmännischer Vorsicht und politischer Umsicht.
514. Der Rechnungshof weist daraufhin, dass der Senat die Bürgerschaft nicht rechtzeitig und umfassend informiert hat. Er hält eine regelmäßige Berichterstattung über große Entwicklungsprojekte – analog zum jährlichen Bau-Monitoring – für angebracht, da diese in der Regel sehr komplex sind und eine Vielzahl von Maßnahmen enthalten.

Finanzierung der Kommanditeinlage

515. Gemäß der Gründungsdrucksache vom 9. Januar 2018 sollte der IPEG im Haushaltsjahr 2018 zur finanziellen Ausstattung ein Anfangskapital (Kommanditeinlage) in Höhe von 78,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden. Eine entsprechende Ermächtigung sollte im Haushaltsjahr 2018 aus dem Einzelplan 9.2 der Finanzbehörde auf die neue Einzelinvestition „IBA Projektentwicklungs GmbH & Co. KG“ im Einzelplan 6.1 der BSW übertragen werden. Die Bürgerschaft beschloss die Gründungsdrucksache am 11. April 2018.
516. Mit der Nachbewilligungsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018 sind Ermächtigungen zugunsten der globalen Auszahlungsermächtigung im Einzelplan 9.2 der Finanzbehörde beantragt worden. Im Zuge der Beratung im Haushaltsausschuss haben Finanzbehörde und BSW dargelegt, dass von der beantragten Summe 15 Mio. Euro konkret für die „Projektentwicklung Oberbillwerder zum Zweck der Gründung der IPEG“ vorgesehen waren.

*Ermächtigungen
nicht spezifisch
für den Zweck
beantragt*

Die für die Gründung der IPEG nachbewilligte Ermächtigung hätte nach dem Grundsatz der sachlichen Spezialität spezifisch diesem bestimmten Zweck zugeordnet werden müssen, da hierdurch deren Investitionszweck transparent gemacht worden wäre.

517. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass BSW und Finanzbehörde die noch für die Gründung der IPEG benötigten 15 Mio. Euro nicht spezifisch für die Einzelmaßnahme im Einzelplan 6.1 der BSW beantragt haben. Er hat die Finanzbehörde und die BSW aufgefordert, Nachbewilligungen für konkrete Investitionszwecke

spezifisch zu beantragen, damit der Wille der Bürgerschaft seine Bindungswirkung im Beschluss gegenüber dem Senat im Haushaltsvollzug wirksam entfalten kann.

518. Die BSW und die Finanzbehörde haben die Forderung des Rechnungshofs anerkannt.

Vergaben der IBA

Bindung an vergaberechtliche Vorschriften

519. Mit § 7 der Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung (Geschäftsanweisung) wurde entsprechend § 2 Absatz 2 Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) eine gesellschaftsrechtliche Bindung der IBA an Vergabevorschriften und an das HmbVgG nur grundsätzlich hergestellt.

*Unzulässige
Ausnahmen
von vergabe-
rechtlichen
Vorschriften
eingeräumt*

520. Die Regelung des § 7 Geschäftsanweisung genügt allerdings nicht den Anforderungen des HmbVgG. Hierfür sind insbesondere zwei Dinge ausschlaggebend:

- Sie entspricht nicht den aktuellen rechtlichen Anforderungen, da zwischenzeitlich erfolgte gesetzlichen Änderungen nicht umgesetzt wurden.
- Sie erweitert in unzulässiger Weise die Freistellung von vergaberechtlichen Vorgaben, da eine Beachtung von VOB, VOL und des HmbVgG nicht erfolgen muss, „wenn die zeitlichen Realisierungsvorgaben (...) dem entgegenstehen“.

521. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vergaberechtlichen Ausnahmen, die der Aufsichtsrat der Geschäftsführung der IBA in der Geschäftsanweisung beim Vorliegen von zeitlichen Realisierungsproblematiken einräumt, gegen das HmbVgG verstoßen.

Er hat die BSW als Beteiligungsverwaltung dazu aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Geschäftsanweisung entsprechend der Vorgaben des HmbVgG angepasst wird.

522. Die BSW und die IBA haben zugesagt, die Forderung umzusetzen.

Einzelne Vergabeverfahren der IBA

523. Der Rechnungshof hat zehn Beschaffungsvorgänge auf besonders auffällige und wesentliche Verstöße im Bereich der Planung und Projektsteuerung sowie deren Vertragsgestaltungen geprüft.

*Vergabeverhalten der IBA
mangelhaft*

524. Er hat u. a. festgestellt, dass das Vergabeverhalten der IBA mangelhaft ist. Sie hat bei ihren Beschaffungen
- keine qualifizierten Bedarfsermittlungen bzw. Kostenschätzungen durchgeführt,

- mehrfach den Wettbewerbsgrundsatz missachtet,
- überwiegend keine Eignungsprüfung vorgenommen,
- keine ausreichende Vergabedokumentation geführt und
- Fehler in der Vertragsgestaltung gemacht.

Die Feststellungen und Beanstandungen zu den einzelnen Beschaffungsvorgängen sind in der nachfolgenden Tabelle im Einzelnen dargestellt:

Übersicht der Feststellungen und Beanstandungen

	1. Projektsteuerung	2. Verfahrensbetreuung Masterplan und Nachtrag 1 bis 3	3. Verkehrstechnische Beratung Masterplan und Nachtrag 1	4. Vorplanungskonzept süd-östlichen und nord-östliche Erschließung und Nachtrag 1	5. Vorplanungskonzept westliche Erschließung	6. Baugrundaufschlüssen	7. Erstellung schalltechnischen Untersuchung und Erschütterungsgutachtens	8. Bestandsvermessung – Billwerder Bildeich/Mittlerer Landweg	9. Bestandsvermessung Projektgebiet und äußere Erschließung	10. Durchführung von 4 VgV Verfahren und Nachtrag für ein weiteres Verfahren
Schwellenwert für europaweites Vergabeverfahren überschritten	x									
1 Keine hinreichende Bedarfsermittlung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2 Unzureichende Auftragswertschätzung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3 Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
4 Unzureichende Eignungsprüfung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5 Verstoß gegen den Transparenzgrundsatz (zum Beispiel mangelnde Vergabedokumentation)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 Fehlerhafte Vertragsgestaltung	x	x			x	x	x	x	x	

Quelle: Eigene Darstellung

525. Der Rechnungshof hat die festgestellten Verstöße beanstandet und die BSW und die IBA aufgefordert, Abhilfe zu schaffen.
526. Die BSW und die IBA haben zugesagt, die Forderung umzusetzen.

Erschließungsmaßnahme Neuland 23

Behörde für Wirtschaft und Innovation /
Finanzbehörde /
Landesbetrieb Immobilienmanagement und
Grundvermögen /
Hamburg Invest Wirtschaftsförderungs-
gesellschaft mbH

Die BWI hat bislang die erforderliche Erfolgskontrolle für das rund 34 Mio. Euro teure Modellprojekt nicht durchgeführt.

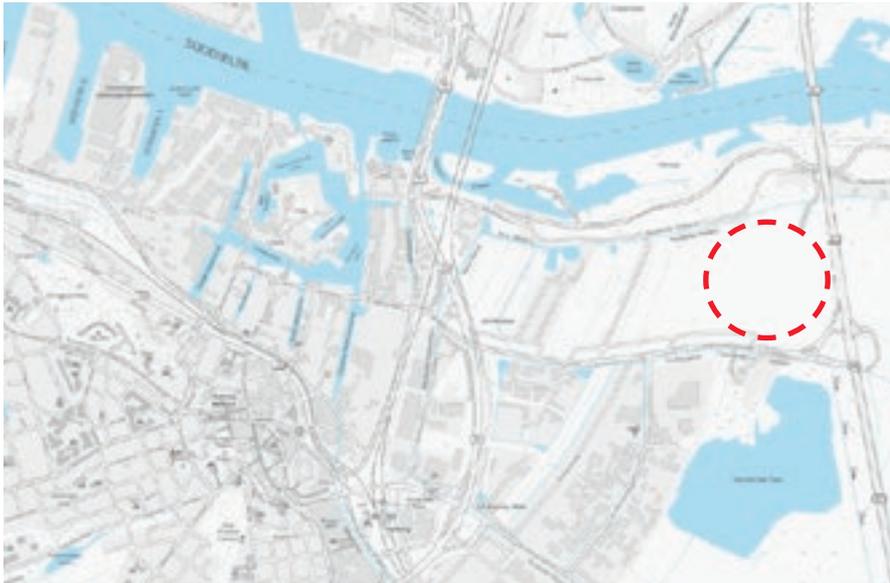
Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ließ u.a. unberücksichtigt, dass im Fall einer Verpachtung der Fläche der Grundstückswert im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg verbleibt.

Die BWI hat Leistungen vergütet, die bei einer auftragsgemäßen Ausführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht angefallen wären.

Ob die Aufwendungen für Flächenherrichtungen als nachträgliche Anschaffungskosten des Grundstücks zu aktivieren sind, sollte geprüft werden.

527. Zur Bereitstellung von gewerblich-industriellen Bauflächen hat die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI)¹ mit Gesamtbaukosten von rund 34 Mio. Euro von September 2016 bis Juni 2019 eine ehemalige Grünlandfläche von rund 27 ha im Bebauungsplangebiet „Neuland 23“ hergerichtet. Die Fläche liegt im Bezirk Hamburg-Harburg nördlich der Neuländer Straße in unmittelbarer Nähe zur Autobahn A1 Anschlussstelle Harburg.

¹ Seit 2020 fällt das Projekt in die Zuständigkeit der Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI), die im Folgenden ausschließlich genannt wird, auch wenn die dargestellten Ereignisse in die Zeit der ehemaligen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) fallen. Bis dahin war die BWVI auch für den Verkehr – also auch für die äußere Erschließung – zuständig.

Lageplan Neuland 23

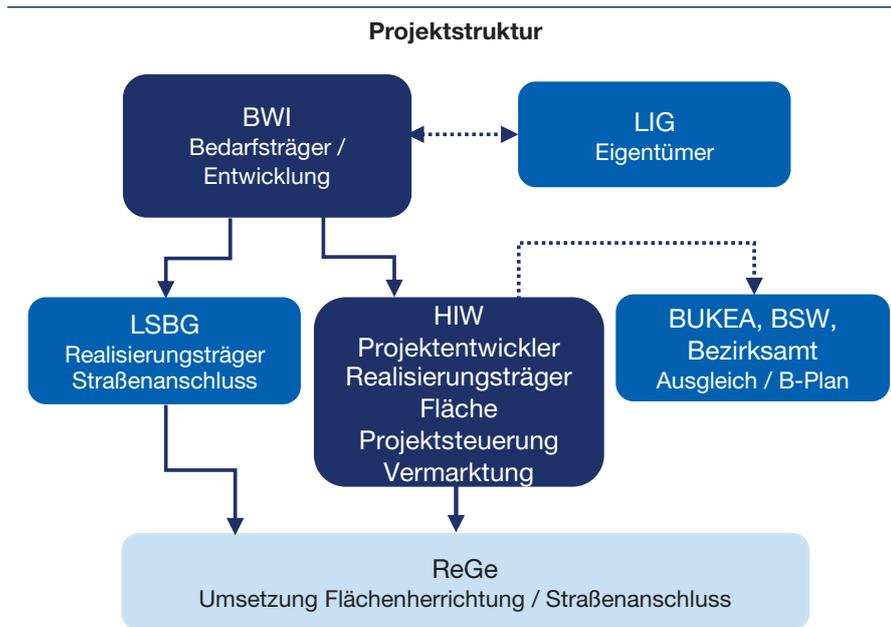
Quelle: FHH-Atlas vom 18. Oktober 2022 mit Einfügung des Rechnungshofs

528. Vornehmliches Ziel der Maßnahme war es, durch die Ansiedlung von Logistikbetrieben eine möglichst hohe Anzahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu schaffen. Zudem wurden laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Einnahmen aus Grundstückserträgen und fiskalischen Erlösen von bis zu 22,5 Mio. Euro pro Jahr erwartet.

Vor diesem Hintergrund strebte die BWI eine zügige Bereitstellung und Vermarktung der Fläche an. Dieses Ziel sollte im Rahmen eines Modellprojektes zur „Entflechtung von Aufgaben und Vermeidung von Doppelarbeit“ durch den Einsatz eines Projektentwicklers realisiert werden, der die Erschließung und Vermarktung projektbezogen entwickeln und in einer Hand zusammenführen sollte. Hiermit beauftragte die BWI die Hamburg Invest Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (HIW).²

529. Mit der Erstellung des Straßenanschlusses betraute die BWI den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG). Sowohl die HIW als auch der LSBG setzten die Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) für die technische Realisierung ein. Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) nimmt die Eigentümerfunktion für die Grundstücke im Erschließungsgebiet wahr.

² Ehemals Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (HWF). Im Folgenden ist ausschließlich die HIW genannt, auch wenn die dargestellten Ereignisse in die Zeit der Vorgängerorganisation HWF fallen.



Quelle: Eigene Darstellung

Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung der Erschließungsmaßnahme Neuland 23 geprüft.

Erfolgskontrolle

*Projektziel
Beschleunigung der
Abläufe*

530. Die Zuständigkeit für die Entwicklung und Vermarktung von städtischen Flächen in eine Hand zu legen und dadurch Abstimmungsprozesse und Abläufe zu beschleunigen, war ein Teilprojekt zur Umsetzung der sog. Entflechtungsdrucksache.³ Dementsprechend vereinbarte die BWI mit der HIW, die Termine so zu steuern und zu lenken, dass im Wesentlichen folgende Projektziele und Meilensteine eingehalten werden:

Vereinbarte Projektziele und Meilensteine	
Projektziele	Meilensteine
Wahrung der geltenden Kriterien der Wirtschaftsförderung	Hochbaureife Herrichtung der Flächen bis Mitte 2019
Entwicklung Neuland 23 als Klima-Modellquartier	Flächeninanspruchnahme der ersten Teilfläche durch Nutzer zum Jahresbeginn 2018
Einhaltung der Kostenobergrenze von (damals) rund 31 Mio. Euro brutto	Vollständige Vermarktung aller Teilflächen bis Ende 2024

Quelle: Vertrag zwischen BWI und HIW vom 20./24. November 2014, Entwicklung und Vermarktung des Industriegebietes im künftigen B-Plan Neuland 23

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/5024 „Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 11. November 2011 „Hamburg 2020: Langfristige Konsolidierung mit weiterer Aufgabenkritik und Entflechtung sowie vernünftiger Personalentwicklungspolitik verbinden“ vom 21. August 2012.

531. Die Flächenherrichtung sowie die Erschließung des Geländes waren im Jahr 2019 fertiggestellt. Der Abschluss der Vermarktung des Geländes stand im Sommer 2022 noch aus. Eine Erfolgskontrolle war bis dahin noch nicht erfolgt.
532. Die BWI hat erklärt, die erforderliche Erfolgskontrolle für die Gesamtmaßnahme solle noch vorgenommen werden, eine vergleichende Evaluation des Einsatzes eines Projektentwicklers mit dem vorherigen Verfahren sei jedoch nicht geplant. Die Verantwortungs- und Umsetzungsstruktur des Pilotprojekts Neuland 23 würde einmalig bleiben und die BWI künftig nicht mehr als Auftraggeber fungieren. Für Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen sei künftig die Hamburg Invest Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG (HIE)⁴ originär zuständig.
533. Erfolgskontrollen sind bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung nach § 7 Absatz 4 Satz 2 LHO zwingend vorzunehmen. Diese dienen u. a. der Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind und sichern Erfahrungswerte.
534. Auch wenn eine Erschließung in dieser Projektstruktur – das heißt im Auftrag der BWI – zunächst nicht mehr vorgesehen ist, sieht der Rechnungshof einen wichtigen Erkenntnisgewinn in einer vergleichenden Erfolgskontrolle. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt könnten zur Klärung beitragen, inwiefern der Einsatz von Projektentwicklern zur Entflechtung von Durchführungsaufgaben, zum Abbau von Zustimmungsvorbehalten sowie der Vermeidung von Doppelarbeit und damit zur Umsetzung eines wesentlichen Projektziels beitragen kann.
535. Der Rechnungshof hat die BWI aufgefordert, im Rahmen der erforderlichen Erfolgskontrolle auch zu überprüfen, ob das oben genannte Projektziel erreicht wurde und das Ergebnis zu dokumentieren.
- Er hat der BWI zudem empfohlen, dabei darzustellen, ob der Einsatz des Projektentwicklers das vom Senat gesetzte Ziel der erwarteten Entflechtung bzw. Beschleunigung bei der Erschließung und Vermarktung bewirken konnte.
536. Die BWI hat dies zugesagt.

*Einsatz des
Projektentwicklers
evaluieren*

⁴ Im Jahr 2017 ist die Vermarktung städtischer Gewerbe- und Industrieflächen bei der HIW zusammengeführt worden, um die auf unterschiedliche Dienststellen verteilten Zuständigkeiten „von der Entwicklung bis zum Verkauf“ zu bündeln. Zu diesem Zweck wurde ein Teil der bislang im Eigentum des LIG befindlichen Flächen von der HIE übernommen. Komplementärin der HIE ist die Hamburg Invest Managementgesellschaft mbH (HIM), eine 100%ige Tochtergesellschaft der HIW.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eignung

537. Die BWI beauftragte die HIW mit der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Hierfür wendete sie rund 100.000 Euro brutto auf. Die HIW sollte die Wirtschaftlichkeit der Flächenentwicklung unter Berücksichtigung aller Kosten und Erlöse sowie der fiskalischen und regional-ökonomischen Effekte untersuchen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte damit als Grundlage zur Entscheidung dienen,
- ob und unter welchen Voraussetzungen das Projekt wirtschaftlich fortzuführen ist und
 - auf welche Art – Verkauf oder Erbpacht – die Gewerbeflächen vermarktet werden sollten.
538. Für die Auftragsbearbeitung gab die BWI der HIW vor, eine projektspezifisch modifizierte sog. Kosten- und Finanzierungsübersicht zu erstellen, wie sie bei der Projektentwicklung FHH-eigener Bauflächen für den Wohnungsbau verwendet wird. Nach dieser Vorgabe war nicht vorgesehen, die Grundstückswerte am Ende des Betrachtungszeitraums zu berücksichtigen.
539. Im Ergebnis stellte die HIW im April 2014 fest, die Entwicklung von Neuland 23 sei angeraten, da die Erlöse bei allen Vermarktungsmodellen die Kosten überstiegen. „Aus rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten“ stelle ein Verkauf das günstigste Vermarktungsmodell dar, da damit am schnellsten Erlöse zu erzielen seien.
540. Die BWI folgte dieser Empfehlung jedoch nicht. Sie wählte vielmehr die Vermarktung im Erbbaurecht. Mit diesem habe die FHH nach Ablauf des Erbbaurechts wieder Zugriff auf eine große Fläche in guter Geländequalität und strategisch interessanter Lage. Zudem erwartete sie, den Erbbauzins besser an die Marktlage anpassen zu können und hierdurch gegenüber der Verkaufsvariante zumindest gleichwertige Erlöse zu erzielen.
541. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO sollen als Entscheidungsgrundlage dienen und transparent machen, wie wirtschaftlich eine Maßnahme ist.
542. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. unberücksichtigt blieb, dass das Grundstück bei einer Verpachtung der Fläche am Ende des Betrachtungszeitraums im Eigentum der FHH verbleibt und der Wert nach Ablauf der Erbpachtzeit zu berücksichtigen ist.

Zudem hat der Rechnungshof Mängel im Berechnungsteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt. So waren beispielsweise nicht alle Zinswirkungen beachtet und zum Entscheidungszeitpunkt Erlöse aus der Erhebung der Grunderwerbssteuer nicht bei allen Varianten berücksichtigt worden.

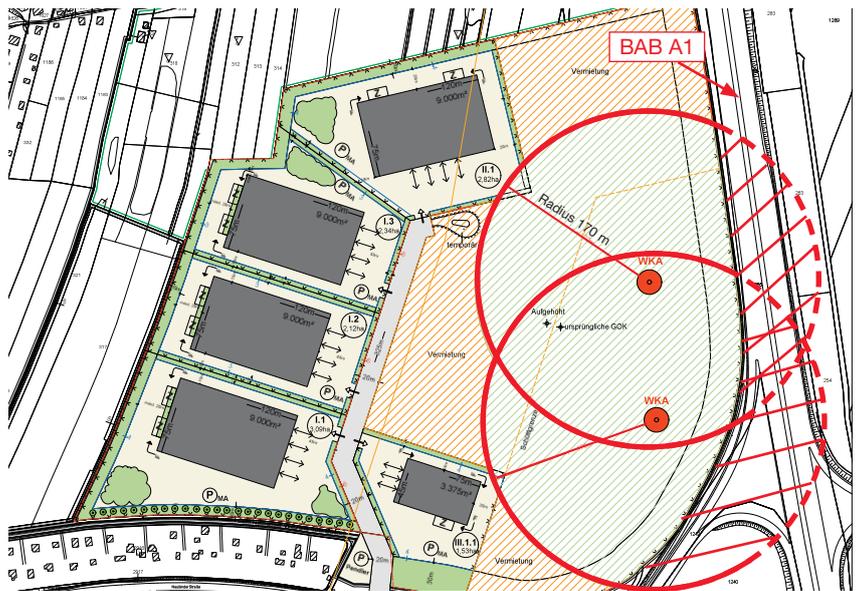
543. Die Feststellungen lassen Zweifel an der Tauglichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Entscheidungshilfe und -grundlage insbesondere für die Vermarktung zu. Die BWI hat ihre Entscheidung, das Grundstück auf Grundlage eines Erbpachtvertrages zu vermarkten, unabhängig vom Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen.
544. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWI es versäumt hat, dafür Sorge zu tragen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Anforderungen des § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften durchgeführt wird.
545. Er hat die BWI aufgefordert, künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und sie zur Grundlage der Entscheidungsfindung zu machen. Bei der Durchführung durch Dritte ist die Einhaltung des § 7 LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sicherzustellen.
546. Die BWI hat die Beanstandung akzeptiert und angekündigt, die Forderung umzusetzen.

Tauglichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zweifelhaft

Vergütung zusätzlicher Variantenbetrachtung

547. Im Rahmen der oben genannten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtete die HIW auch, welche wirtschaftlichen Auswirkungen der Weiterbetrieb zweier – nahe der Autobahn A1 installierter – Windenergieanlagen haben würde. Dabei war zu berücksichtigen, dass zwischen diesen Anlagen und den künftigen Gewerbenutzflächen aus Sicherheitsgründen Schutzabstände einzuhalten waren. Maßgeblich war die Gefahr des Eisabwurfes zu beachten.
548. Bei der Berechnung des freizuhaltenden Sicherheitsradius ging die HIW aufgrund mündlicher und missverständlich protokollierter Auskünfte des Windenergieanlagenbetreibers davon aus, dass die Anlagen über keine Sensorik zur Erkennung von Eisansatz und somit auch über keine Abschaltautomatik verfügten. Unter Zugrundelegung dieser Annahme und der im Jahr 2014 geltenden Bauvorschriften, die einen Sicherheitsabstand von 170 m vorsahen, ermittelte die HIW, dass rund 60 % des Gewerbegebiets Neuland 23 nicht nutzbar und der Weiterbetrieb der Anlagen damit nicht wirtschaftlich gewesen wären.
549. Die BWI und die HIW erklärten, sie hätten an den Auskünften des Betreibers, dass die Anlage über keine Eisansatzsensorik verfüge, keine Zweifel gehabt, obwohl dann die A1 innerhalb des erforderlichen Schutzabstandes gelegen hätte.

Nutzbare Gewerbeflächen bei Weiterbetrieb der Windenergieanlagen



Quelle: Ergebnisbericht Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 5. Mai 2014 – mit Einfügungen des Rechnungshofs

550. Die HIW wurde daher beauftragt, mit einer weiteren Variantenuntersuchung zu prüfen, ob eine Nachrüstung der Windenergieanlagen mit einer entsprechenden Abschaltvorrichtung machbar wäre und die dadurch verringerten Schutzabstände einen Erhalt der Windenergieanlagen und eine wirtschaftliche Geländenutzung ermöglichen würden. Diese Variantenuntersuchung vergütete die BWI zusätzlich mit rund 13.000 Euro.
551. Es stellte sich allerdings im Laufe der Bearbeitung heraus, dass die Windenergieanlagen bereits mit Abschaltautomatiken ausgestattet waren.
552. Die HIW hatte es versäumt, sich die für die Auftragsabwicklung notwendigen Informationen anhand der Genehmigungsunterlagen oder zumindest eindeutige, schriftliche Auskünfte des Windenergieanlagenbetreibers zu beschaffen. Mit diesen Informationen hätte die bereits vorhandene Sicherheitsabschaltung bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Hauptauftrags berücksichtigt werden können.
553. Die BWI hätte zudem bereits aufgrund der Radien für den Eisabwurf der Windenergieanlagen erkennen können, dass der errechnete Sicherheitsabstand für Windenergieanlagen ohne Abschaltautomatik die BAB teilweise überdeckte. Aus diesem Anlass hätte sie die Qualität der Grundlagenermittlung hinterfragen müssen.
554. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HIW wesentliche Ausgangsdaten nicht auftragsgemäß mit ausreichend validen Dokumenten erhoben und ihre Berechnungsannahme trotz des vorhandenen Hinweises auf abweichende Sachverhalte nicht überprüft hat. Ohne diesen Mangel wäre die Ausführung dieser

*Ausgangsdaten
nicht hinreichend
überprüft*

Leistungen in Höhe von 13.000 Euro brutto zulasten der FHH nicht erforderlich gewesen.

555. Er hat zudem kritisiert, dass die BWI die Ausgangsdatenermittlung nicht ausreichend überprüft und eine Leistung beauftragt hat, die bei einer hinreichenden Validierung der Ausgangsdaten nicht angefallen wäre.
556. Die BWI und die HIW haben Kritik bzw. Beanstandung des Rechnungshofs akzeptiert.

Veranschlagung und Bilanzierung

557. Nachdem die BWI die ersten finanziellen Mittel für die Maßnahme Neuland 23 zunächst als Investitionsmaßnahme veranschlagt hatte, differenzierte sie seit Einführung des doppischen Haushalts im Jahr 2015 die Mittel in einen konsumtiven Anteil in Höhe von 38,1 Mio. Euro und einen investiven Anteil in Höhe von 3,96 Mio. Euro.

Sie erläuterte ihr Vorgehen damit, dass es sich hierbei im Wesentlichen um eine Flächenherrichtungsmaßnahme handele, die keiner Herstellung eines Vermögensgegenstandes (wie zum Beispiel einer Straße oder Brücke) dient. Konsumtive Mittel würden daher überwiegen, investive Mittel würden hauptsächlich für den Straßenbau benötigt.

558. Ähnlich äußerte sich der LIG, in dessen Eigentum sich die von der Erschließungsmaßnahme betroffenen Flurstücke befinden und der sich an den Kosten mit rund 2,7 Mio. Euro beteiligt hatte. Zu der Auswirkung der Maßnahme auf die Buchwerte dieser Flurstücke erklärte der LIG, es handele sich um (Entwicklungs-)Aufwendungen für Bodenaufschüttungen bzw. Bodenaustausch in Zusammenhang mit der Vermarktung der Flurstücke, die in Höhe der oben genannten Beteiligung aufwandswirksam in der Ergebnisrechnung des LIG berücksichtigt worden seien. Nur wenn diese Maßnahmen in Zusammenhang mit der Erstellung eines Gebäudes stattgefunden hätten, wären die dafür angefallenen Ausgaben Herstellungskosten des Gebäudes und damit aktivierungsfähig gewesen.

559. Den Buchwert des Grundstücks vor Durchführung der Flächenherrichtungsmaßnahmen hat der LIG mit rund 4 Mio. Euro angegeben.

Nach Durchführung der Erschließungsmaßnahme mit Gesamtbaukosten von rund 34 Mio. Euro (Tz. 527) wurde der Verkehrswert für das baureife Grundstück zuletzt mit rund 85 Mio. Euro taxiert.

560. Zu den Anschaffungskosten von Grundstücken zählen auch die „nachträglichen Anschaffungskosten“, soweit es sich dabei um Aufwendungen handelt, die dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. Hierzu können auch einzeln zurechenbare Aufwendungen für Flächenherrichtungen zählen, wenn

*Flächenher-
richtung kann
bilanzielle Ver-
mögenswerte
erhöhen*

sie sich auf die allgemeine Betriebsbereitschaft des Grundstücks auswirken, indem sie dessen bisherige abstrakte Nutzbarkeit erweitern. Daher ist es geboten, bei grundstücksbezogenen Aufwendungen für Flächenherrichtungen zu prüfen, ob sie als nachträgliche Anschaffungskosten der betroffenen Grundstücke zu aktivieren sind.

561. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Wertzuwachs des Grundstücks in Bezug auf die von der BWI getragenen Aufwendungen weder als Investition im Kernhaushalt noch als Vermögensmehrung in der Bilanz des LIG abgebildet ist.
562. Er hat der BWI empfohlen, in ähnlich gelagerten Fällen in der Zukunft zu prüfen, ob Flächenherrichtungen, die Grundstücke des LIG betreffen, über aktivierungsfähige Zuführungen⁵ an den LIG finanziert werden können.
563. In Bezug auf die Eigenbeteiligung des LIG an den Flächenherrichtungskosten in Höhe von 2,7 Mio. Euro sowie grundsätzlich bei eigenfinanzierten Flächenherrichtungen hat der Rechnungshof den LIG aufgefordert zu prüfen, ob die betreffenden Aufwendungen als nachträgliche Anschaffungskosten des Grundstücks zu aktivieren sind.
564. Der Rechnungshof hat zudem der Finanzbehörde empfohlen, die Regelungen für die Bilanzierung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Flächen- bzw. Grundstücken der FHH in entsprechenden Handreichungen zu präzisieren.
565. Die BWI, die Finanzbehörde und der LIG haben dies zugesagt.

⁵ Eine Zuführung von der BWI an den LIG ist aktivierungsfähig, wenn sie mit der Maßgabe gewährt wird, dass ein im Interesse der FHH liegender Zweck erreicht wird und die vom LIG erwartete mehrjährige Gegenleistung in der Erfüllung dieses Zwecks besteht.

Modernisierung der Alster-Schwimmhalle

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Bäderland Hamburg GmbH

Die Behörde hat den Zuwendungsbescheid erst mehr als ein Jahr nach Beginn der Maßnahme erlassen.

Es lag keine anforderungsgerechte Bedarfsplanung mit einem durch die Behörde förmlich anerkannten Bau- und Raumprogramm vor.

Die zwischen der Behörde und Bäderland Hamburg GmbH getroffene Vereinbarung zur Definition von Preissteigerungen war unzulässig.

Die Kostenunterlagen wiesen Mängel auf.

566. Die Alster-Schwimmhalle wurde in den Jahren 1968 bis 1973 errichtet. Die aktuelle Baumaßnahme besteht aus der Sanierung der unter Denkmalschutz stehenden Dachschalenkonstruktion mit den darunterliegenden Schwimmbadbereichen, dem Rückbau des bestehenden nördlichen Hallenanbaus sowie einer baulichen Erweiterung an dessen Stelle. Durch die Baumaßnahme entsteht ein erweitertes Angebot, das die Zukunftsfähigkeit der Alster-Schwimmhalle sichern und ihre Erlössituation verbessern soll. Die Wiedereröffnung der modernisierten Alster-Schwimmhalle ist für Ende 2023 geplant.



Foto: Rechnungshof

567. Die Finanzierung der Gesamtbaukosten von 80 Mio. Euro zuzüglich 0,75 Mio. Euro Grunderwerbskosten erfolgt überwiegend als Zuwendung in Höhe von 70 Mio. Euro. Davon werden 60 Mio. Euro von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und 10 Mio. Euro vom Bund gefördert.¹

Gesamtzuwendungsgeberin ist die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA). Zuwendungsempfängerin ist die Bäderland Hamburg GmbH (Bäderland) als Eigentümerin und Betreiberin der Alster-Schwimmhalle.

Zuwendungsgewährung

568. Bäderland ist ein 100%iges Tochterunternehmen der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), die als Konzernholding für die meisten öffentlichen Unternehmen der FHH fungiert. Verantwortliche Fachbehörde ist die BUKEA. In Bezug auf die Sanierung und Modernisierung der Alster-Schwimmhalle hat die BUKEA eine Doppelfunktion durch ihre Verantwortung sowohl für die fachbehördliche Steuerung des Unternehmens als auch für die Gewährung der Zuwendung.

569. *Veranschlagung ohne Haushaltsunterlagen-Bau* Zum Doppelhaushalt 2019/2020 veranschlagte die BUKEA die Einzelinvestition „Sanierung Alster-Schwimmhalle“ mit einem Gesamtvolumen von 60 Mio. Euro. Zum Zeitpunkt der Veranschlagung durch die BUKEA lagen die nach § 18 Absatz 3 LHO erforderlichen Unterlagen (Haushaltsunterlagen-Bau) noch nicht vor, sodass die veranschlagten Mittel zunächst gesperrt blieben. Die BUKEA erläuterte hierzu im 2018 aufgestellten Haushaltsplan 2019/2020, dass die Unterlagen voraussichtlich bis Ende 2018 vorliegen würden und mit der Veranschlagung sichergestellt werden solle, dass unmittelbar nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen mit den Sanierungsarbeiten begonnen werden könne.

570. Die Haushaltsunterlagen-Bau wurden der BUKEA jedoch erst im Januar 2020 zusammen mit dem Antrag auf Bewilligung einer Zuwendung für die Modernisierung und Erweiterung der Alster-Schwimmhalle vorgelegt.

571. Die BUKEA hat als aufsichtsführende Behörde ab 2016 das Projekt Alster-Schwimmhalle eng begleitet.

In der Aufsichtsratssitzung am 14. Dezember 2018 legte Bäderland das „Modernisierungskonzept Alster-Schwimmhalle“ vor, das u. a. detailliert Auskunft über die Kostenberechnung, den Finanzierungsplan, die Wirtschaftlichkeitsrechnung und den Projektzeitplan gab.

572. Im März und Juni 2019 – in etwa zusammenfallend mit dem Beginn der wesentlichen Bauauftragsvergaben – fragte Bäderland bei der

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/7625 vom 15. März 2022, Berichtswesen Bau-Monitoring 2021, S. 42.

BUKEA nach, ob eine Zustimmung zum vorzeitigen Beginn der Maßnahme beantragt werden müsse, was von der BUKEA verneint wurde. Im Oktober 2019 hat die BUKEA mit Zustimmung der Beauftragten für den Haushalt entschieden, dass die Zulässigkeit einer Zuwendungsbewilligung trotz erfolgtem Beginn der Maßnahme gegeben sei und erteilte eine Ausnahmegenehmigung.

573. Zur Begründung, weshalb dem vorzeitigen Maßnahmebeginn nachträglich zugestimmt werden konnte, führte die BUKEA an, dass Bäderland mit den Planungen zur Sanierung der Alster-Schwimmhalle bereits vor mehreren Jahren begonnen habe, Bäderland den Aufsichtsrat und die BUKEA kontinuierlich über das Projekt informiert habe, die Finanzierung des Projektes bei der Aufstellung des aktuellen Haushaltsplans abschließend intensiv geprüft worden sei, sich der Bund an der Finanzierung beteilige und ein öffentliches Interesse am Erhalt der Alster-Schwimmhalle bestehe.
574. Da die Modernisierung der Alster-Schwimmhalle sowohl von der FHH als auch dem Bund gefördert wird, sandte die BUKEA die Antragsunterlagen inklusive der Ergebnisse der baufachlichen Prüfung im September 2020 an den Bund und erhielt von dort im Oktober 2020 die Zuweisung der Bundesmittel zur gemeinsamen Projektförderung. Im Dezember 2020, rund elf Monate nach Eingang des Zuwendungsantrags (Januar 2020) und über ein Jahr nach dem festgestellten Maßnahmebeginn (Oktober 2019), bewilligte die BUKEA die Zuwendung für die Modernisierung und Erweiterung der Alster-Schwimmhalle.
575. Nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften² dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Damit soll u. a. sichergestellt werden, dass Zuwendungsempfangende rechtzeitig vor Beginn der Zuwendungsmaßnahme auf die Einhaltung der mit der Zuwendung verbundenen Auflagen, zum Beispiel die Baufachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) und die VV-Bau, verpflichtet werden. Ausnahmen sind im Einzelfall zulässig (vorzeitiger Maßnahmebeginn),
- wenn das Vorhaben nicht rechtzeitig voraussehbar war und aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldete,
 - im Übrigen mit Zustimmung der mit der Fach- und Ressourcenverantwortung betrauten Person, zum Beispiel der bzw. des Beauftragten für den Haushalt.
576. Mit ihrer Entscheidung, einen vorzeitigen Maßnahmebeginn zuzulassen, hat die BUKEA das Hindernis für die Bewilligung der Zuwendung zwar formal beseitigt. Allerdings führte der späte Erlass des Zuwendungsbescheids dazu, dass die mit ihm verbundenen

Bewilligung der Zuwendung erst ca. ein Jahr nach Beginn der Maßnahme

² Nr. 3.3 VV zu § 46 LHO.

baufachlichen Auflagen zu spät vereinbart wurden, weil Bäderland bereits wesentliche Aufträge für die Maßnahme vergeben hatte.

Die BUKEA hätte daher in ihrer Doppelfunktion als Bewilligungsbehörde und für das Unternehmen Bäderland verantwortliche Fachbehörde dafür Sorge tragen müssen, dass die Bewilligung der Zuwendung vor Beginn der Maßnahme erfolgt. Damit wäre Bäderland rechtzeitig auf die Auflagen des Zuwendungsrechts verpflichtet worden.

577. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BUKEA aufgefordert, zukünftig auf eine rechtzeitige Antragstellung hinzuwirken und für eine zügige Antragsprüfung sowie Bescheiderteilung Sorge zu tragen.
578. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Aufgabenwahrnehmung der BUKEA

579. Die Aufgaben der BUKEA als Bewilligungsbehörde bei Zuwendungen für Baumaßnahmen werden in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften (VV zu § 46 LHO sowie VV-Bau) definiert. Danach trägt die Bewilligungsbehörde die Verantwortung hinsichtlich der Gewährung von Zuwendungen für Baumaßnahmen einschließlich der Beachtung baufachlicher Regelungen. Sie ist für die Bewilligung und Zahlung der Zuwendung sowie für die Prüfung ihrer Verwendung allein verantwortlich.

Bedarfsplanung sowie Bau- und Raumprogramm

580. *Keine anforderungsgerechte Bedarfsplanung* Eine den Anforderungen der DIN „Bedarfsplanung im Bauwesen“³ entsprechende Bedarfsplanung mit Bau- und Raumprogramm als Vorgabe für die weitere Planung lag nicht vor. Die BUKEA hatte diese nicht bei Bäderland abgefordert. Insofern ist auch die geforderte formelle Anerkennung des Bau- und Raumprogramms durch die BUKEA unterblieben.
581. *Keine hinreichende baufachliche Beratung* Die BUKEA hatte außerdem nicht dafür gesorgt, dass Bäderland bei der Aufstellung des Raumprogramms hinreichend beraten wird. Diese Beratung hätte vor Planungsbeginn erfolgen müssen. Die Entwurfsplanung war im November 2018 abgeschlossen. Leistungen zur baufachlichen Beratung sind von Bäderland und der BUKEA erst danach in 2019 bzw. 2020 beauftragt worden. Somit war eine Beratung bei der Aufstellung des Raumprogramms nicht mehr möglich.
582. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BUKEA aufgefordert, bei zukünftigen Zuwendungsbaumaßnahmen vor Beginn der Bauplanung

³ DIN 18205:2016-11.

- für die Erstellung der Bedarfsplanung nach der DIN „Bedarfsplanung im Bauwesen“ zu sorgen,
- über die Bau- und Raumprogramme als Vorgabe für die Bauplanung zu entscheiden sowie
- ihrer Pflicht zur Beratung der Antragstellenden bei der Aufstellung des Raumprogramms nachzukommen und wenn nötig bereits frühzeitig einen Realisierungsträger mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe zu beauftragen.

583. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Vereinbarung zu Baupreissteigerungen

584. Die Vereinbarung zwischen der BUKEA und Bäderland, zur Ermittlung eingetretener Preissteigerungen pauschal die Differenz zwischen Kostenberechnung und Auftragssumme/Submission heranzuziehen, war unzulässig.

Ermittlung eingetretener Preissteigerungen unzulässig

585. Nach den Vorgaben der VV-Bau dürfen im Haushalt veranschlagte Auszahlungen für Preissteigerungen nur zweckgebunden und bis zur angesetzten Höhe verwendet werden. Ansätze für Preissteigerungen dürfen nicht für andere Zwecke, etwa Planungsänderungen oder Kostenvarianz, in Anspruch genommen werden.

586. Der Rechnungshof hat die getroffene Vereinbarung beanstandet, weil damit nicht ausgeschlossen wird, dass die Mittel für andere Zwecke als Baupreissteigerungen verwendet werden.

Er hat die BUKEA aufgefordert, im weiteren Projektverlauf die mit Bäderland getroffene Vereinbarung hinsichtlich der pauschalen Definition von Baupreissteigerungen zurückzunehmen.

587. Die BUKEA hat die Rücknahme der Vereinbarung zugesagt und will eine neue Vereinbarung treffen. Die Forderung des Rechnungshofs zur Verdeutlichung/Transparenz werde durch eine textliche Überarbeitung umgesetzt, die das Ziel hat, ausschließlich Mittel für Preissteigerungen im Zuge der Mittelentsperrung in Anspruch zu nehmen. Die Pflicht zur Dokumentation hinsichtlich der Differenzierung und Prüfung der Kriterien Preissteigerung, Planungsänderungen und Ungenauigkeiten/Unvollständigkeiten werde in der Vereinbarung verankert.

Kostenentwicklung

588. Der Rechnungshof sieht aufgrund der gegenwärtigen Kostenentwicklung ohne weitere Gegenmaßnahmen das Risiko von Baukostenüberschreitungen:

Risiko von Baukostenüberschreitungen erfordert Gegenmaßnahmen

Dem Prüfbericht des mit der baufachlichen Prüfung beauftragten Hamburger Sportbund e.V. (HSB) und der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) zur 1. Mittelabforderung von Bäder-

land war zu entnehmen, dass bei bestimmten noch nicht vergebenen Bauleistungen die Prognosen der hierfür kalkulierten Kosten bereits auf starke Preissteigerungen gegenüber der Kostenberechnung hindeuteten. Zusätzlich sei auch mit Kostensteigerungen durch Nachträge zu den Hauptaufträgen durch notwendige Mehrmengen/-leistungen zu rechnen. Es sei erforderlich, im Bauprozess weiterhin darauf zu achten, Maßnahmen zu ergreifen, um das Baukostenbudget einzuhalten.

Der Prüfbericht zur 2. Mittelabforderung kündigte Kostensteigerungen für weitere Gewerke an, „die nicht vollständig durch Kosteneinsparungen in anderen Gewerken aufgefangen werden können“.⁴

589. Die BUKEA als Bewilligungsbehörde ist dafür verantwortlich, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in allen Phasen des Verfahrens eingehalten werden. Der Rechnungshof hat der BUKEA daher im Hinblick auf die Kontrolle bereits eingetretener sowie angekündigter Kostensteigerungen empfohlen, sich zukünftig über die bereits ergriffenen Gegenmaßnahmen hinaus
- von Bäderland in einem angemessenen – zum Beispiel monatlichen – Turnus aktuelle Kostenverfolgungen vorlegen zu lassen,
 - in diesem Turnus gemeinsam mit der Baufachlichen Prüfung die Ursachen erkennbarer Kostensteigerungen von Bäderland erläutern und differenziert darstellen zu lassen sowie
 - gemeinsam mit der Baufachlichen Prüfung zeitgerecht konkrete Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Mehrkosten von Bäderland vorschlagen und baufachlich prüfen zu lassen.
590. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Planungsänderungen

591. Bäderland hat mit der 1. Mittelabforderung Minderungen von Bauqualitäten in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro zum Zweck von Einsparungen festgelegt. Sie wurden nicht näher konkretisiert.
592. Eine klare Definition der Qualitätseinschränkungen ist jedoch unabdingbar, damit erhebliche Abweichungen von den der Bewilligung zugrunde liegenden Unterlagen frühzeitig erkannt, geprüft und gegebenenfalls genehmigt werden können. Qualitätsminderungen können im Ergebnis unwirtschaftliche Bauausführungen zur Folge haben und gefährden die wirtschaftliche und sparsame Umsetzung der Modernisierungsmaßnahme.
593. Die Baufachliche Prüfung zur 1. Mittelabforderung hat ergeben, dass weitere zu erwartende Preissteigerungen nicht mehr durch

*Erwartete
Preissteige-
rungen nicht
ausgleichbar*

⁴ Die Prüfung erfolgte ebenfalls durch HSB und BSW.

Kosteneinsparungen an anderer Stelle oder Qualitätsminderungen ausgeglichen werden können. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zusätzlicher Planungsänderungen im Projektverlauf. Um diese vor ihrer Ausführung durch die BUKEA prüfen und genehmigen zu lassen, ist eine unverzügliche Anzeige durch Bäderland unabdingbar.

594. Der Rechnungshof hat der BUKEA deshalb empfohlen,
- zeitnah die von Bäderland angegebenen Minderungen von Qualitäten planungs- und kostenbezogen konkretisieren zu lassen,
 - diese in Bezug auf eine wirtschaftliche und zweckmäßige Umsetzung im Abgleich zu den Bewilligungsunterlagen zu prüfen,
 - aufgrund der von der Baufachlichen Prüfung bereits angekündigten weiteren erforderlichen Einsparmaßnahmen Bäderland auf die gemäß den Festsetzungen des Zuwendungsbescheids geforderte unverzügliche Anzeige maßgeblicher Änderungen hinzuweisen und
 - gegenüber Bäderland gegebenenfalls Konsequenzen aufzuzeigen und umzusetzen, sollte diese ihren Verpflichtungen gemäß diesen Festsetzungen sowie den VV-Bau nicht oder nur unzureichend nachkommen.
595. Die BUKEA hat dies zugesagt und erklärt, sie habe als Bewilligungsbehörde zusätzlich zu den bestehenden Verpflichtungen der Zuwendungsempfängerin Bäderland ein Verfahren bei Planungsänderungen bzw. Abweichungen von den Bewilligungsunterlagen beschrieben und zur Anwendung/Umsetzung gebracht. Dieses „Verfahren zur Genehmigung von Planungsänderungen bzw. erheblicher Abweichungen von den Bewilligungsunterlagen“ sei bereits während des Prüfungsverfahrens des Rechnungshofs aufgestellt worden.

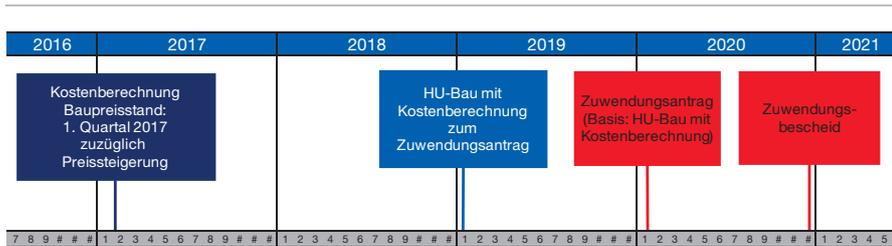
Kostenunterlagen

596. Der Rechnungshof hat stichprobenartig überprüft, inwiefern die Kostenunterlagen für die Modernisierung der Alster-Schwimmhalle definierte Anforderungen erfüllen, und hat folgende Mängel festgestellt:

Aktualität der Kostenberechnung

597. Die Kostenberechnung zum Zuwendungsantrag war veraltet. So bezogen sich die Basiskosten der Kostenberechnung auf einen zum Bewilligungszeitpunkt vier Jahre zurückliegenden Preisstand, der lediglich über einen pauschalen Ansatz für Preissteigerung aktualisiert wurde.

Veraltete Kostenberechnung



Quelle: Eigene Darstellung

Eine Aktualisierung der Kostenberechnung über einen pauschalen Ansatz für Preissteigerungen entspricht jedoch nicht der zuwendungsrechtlich geforderten zeitnahen Kostenermittlung zum Bewilligungszeitpunkt.

598. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA im Rahmen des Zuwendungsverfahrens nicht darauf hingewirkt hat, eine Kostenberechnung für die Alster-Schwimmhalle vorgelegt zu bekommen, die eine aktualisierte Preisermittlung zeitnah zum Bewilligungszeitpunkt zum Inhalt hatte. Er hat die BUKEA aufgefordert, künftig dafür Sorge zu tragen, dass in Zuwendungsverfahren für Baumaßnahmen Kostenunterlagen vorgelegt werden, deren Preisermittlungen zeitgerecht zum Zuwendungsantrag bzw. zur Zuwendungsbeurteilung aufgestellt wurden.

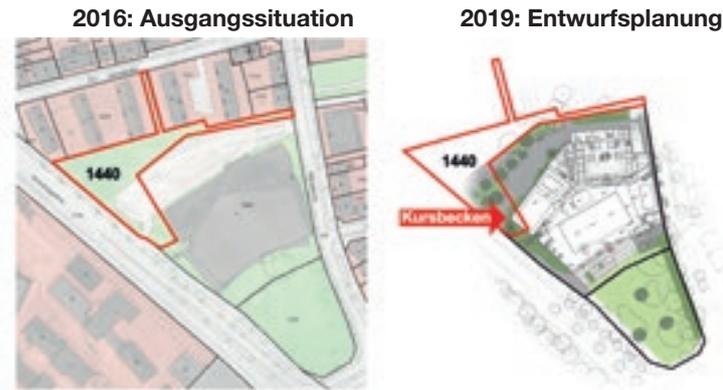
599. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Grunderwerbskosten

Unvollständige Kostenberechnung

600. Bereits 2016 war die Notwendigkeit des Erwerbs des angrenzenden Flurstücks 1440 für das ausgewählte Entwurfskonzept zwecks Erschließung und Überbauung mit einem Kursbecken bekannt. Dennoch waren die Grunderwerbskosten⁵ in Höhe von 0,75 Mio. Euro nicht Bestandteil der Kostenberechnung, obwohl dies nach den VV-Bau erforderlich gewesen wäre.

⁵ Die Grunderwerbskosten setzen sich aus dem Kaufpreis für das Grundstück, Nebenkosten (zum Beispiel Notarkosten) sowie Kosten für das Freimachen des Grundstücks von Belastungen im Grundbuch zusammen.



Quelle: FHH-Atlas, Entwurfsplanung

601. Der Rechnungshof hat die unvollständige Kostenberechnung beanstandet. Er hat die BUKEA aufgefordert, bei künftigen Baumaßnahmen auf die Erstellung von vollständigen Kostenberechnungen gemäß den Anforderungen der VV-Bau hinzuwirken.
602. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Risikoaufschläge

603. Bei der Kostenberechnung wurden zahlreiche auf verschiedene Positionen, wie zum Beispiel „Zulagen für Unvorhersehbares“ oder „Erschwernisse für Bauen im Bestand“, aufgeteilte Risikoaufschläge angesetzt. Diese Ansätze summieren sich auf insgesamt rund 2 Mio. Euro.
604. Ein Ansatz von Risikoaufschlägen widerspricht einer transparenten und sorgfältig ermittelten Kostendarstellung sowie den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens.
- Eine Kostenermittlung, die wie vorliegend auf Kostenkennwerten realisierter und abgerechneter Projekte von Neu- und Umbaumaßnahmen sowie ausgewerteten Angebotsergebnissen basiert, deckt weitgehend alle gängigen, allgemeinen und in den herangezogenen Baumaßnahmen verwirklichten Risiken ab, da die Risiken in den Kostenkennwerten bereits enthalten sind.
605. Der Rechnungshof hat den Ansatz von pauschalen Risikoaufschlägen in der Kostenberechnung beanstandet und die BUKEA aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass künftige Kostenberechnungen für Baumaßnahmen an den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens ausgerichtet werden.
606. Die BUKEA hat dies zugesagt.

*Unzulässiger
Ansatz von Risiko-
aufschlägen*

Baugrößennachweis

- Fehlender Baugrößennachweis*
607. Das entsprechend den VV-Bau für die Ermittlung und den Nachweis der Grundflächen zu verwendende „Ermittlungsblatt zum Baugrößennachweis“ war nicht Bestandteil des Zuwendungsantrags. Trotz des Hinweises der Baufachlichen Prüfung, die im Zuwendungsantrag aufgelisteten Flächen könnten nicht allein anhand der Angaben in den Planzeichnungen nachvollzogen werden, veranlasste die BUKEA keine Nachforderung des Ermittlungsblattes zum Baugrößennachweis. Die Flächenangaben waren somit nicht ohne Weiteres prüfbar.
608. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA trotz des Hinweises der Baufachlichen Prüfung keine Nachforderung des Ermittlungsblattes zum Baugrößennachweis veranlasst hat. Er hat die BUKEA aufgefordert, zukünftig sicherzustellen, dass
- Kostenunterlagen zum Zuwendungsantrag vollständig gemäß den VV-Bau vorgelegt und gegebenenfalls fehlende Unterlagen abgefordert werden sowie
 - insbesondere die – die Angaben in den Kostenunterlagen belegenden – Unterlagen wie das Ermittlungsblatt zum Baugrößennachweis mit den Kostenunterlagen zum Zuwendungsbescheid vorliegen, um eine qualitativ sinnigere Baufachliche Prüfung zu gewährleisten.
609. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Honorare für Eigenleistungen von Bäderland

- Nicht nachvollziehbare Ermittlung des Honorars für Bäderland-Eigenleistungen*
610. Für die Ermittlung des Honorars für Bäderland-Eigenleistungen „Projektleitung und Projektsteuerung“ sind in der Kostenberechnung lediglich pauschale prozentuale Ansätze enthalten. Somit ist keine prüfbare Ermittlung des Honorars aufgestellt worden. Damit hat Bäderland die Vorgaben der VV-Bau im Hinblick auf eine nachvollziehbare Aufstellung des Leistungsumfangs sowie der Honorarermittlung nicht eingehalten.
611. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BUKEA aufgefordert sicherzustellen, dass Bäderland zukünftig für ihre Eigenleistungen für Projektleitung und Projektsteuerung ihren Leistungsumfang sowie die entsprechenden Honorare vorschriftengerecht ermittelt und diese für Prüfzwecke transparent darstellt.
612. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Veröffentlichung im Informationsregister

613. Verträge zur Bereitstellung von Infrastruktur zum Zwecke der Daseinsvorsorge sind nach § 3 Absatz 1 Nr. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) zu veröffentlichen. Ebenso sind Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, nach

§ 3 Absatz 2 Nr. 1 HmbTG im Informationsregister zu veröffentlichen. Beide Vorgaben sind hier einschlägig. Es gilt eine Erheblichkeitsgrenze von 100.000 Euro.

614. Bäderland hat als veröffentlichungspflichtige Stelle nach dem HmbTG 30 Verträge im Zeitraum von Juli 2020 bis September 2021 im Zusammenhang mit der Modernisierung der Alster-Schwimmhalle entgegen den Vorgaben des HmbTG nicht in das Informationsregister eingestellt. Eine nachvollziehbare Begründung, warum auf die Veröffentlichungen im Einzelfall verzichtet worden ist, geht aus den Akten nicht hervor.
615. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Veröffentlichungspflichten nach dem HmbTG beanstandet und die BUKEA aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass Bäderland die Vorgaben des HmbTG einhält.
616. Die BUKEA hat dies zugesagt.

*Fehlende
Veröffentlichung
von Verträgen
im Informations-
register*

Instandhaltung der Gebäude der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz /
Finanzbehörde / Sprinkenhof GmbH

Die derzeitige Instandhaltungsstrategie ist unzureichend. Sie sichert nicht den Werterhalt der Immobilien. Allein zwei Justizvollzugsanstalten weisen einen Sanierungsstau in Höhe von insgesamt 30,7 Mio. Euro auf.

Die geprüften Stellen führen weder erstmalige noch wiederkehrende Erhebungen zur optimalen Planung und Umsetzung von Instandhaltungsmaßnahmen durch.

617. Der Rechnungshof hat die Instandhaltung der Gebäude, welche die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) zur Aufgabenerfüllung nutzt, geprüft. Dabei wurde insbesondere die verfolgte Instandhaltungsstrategie unter den Maßgaben der Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und des Werterhalts untersucht.
618. Der Gebäudebestand ist sehr heterogen und umfasst Verwaltungsgebäude, Gerichtsgebäude, Labore und Justizvollzugsanstalten. Die Prüfung bezieht sich auf Gebäude, die sich in der Instandhaltungszuständigkeit der BJV und der Sprinkenhof GmbH befinden und von der BJV genutzt werden.

Auf nachfolgende Objekte wurde der Prüfungsschwerpunkt gelegt:

Von der BJV genutzte Gebäude

OBJEKT	Mietfläche gemäß gif e. V.	Instandhaltungszuständigkeit
JVA Glasmoor	16.800	BJV
JVA Hahnöfersand	15.204	
Untersuchungshaft, Verwaltung	1.921	
Untersuchungshaft, Vollzug	35.028	
Untersuchungshaft, Verwaltung	55	
JVA Fuhsbüttel, Verwaltung	1.252	
JVA Fuhsbüttel, Vollzug	36.708	
JVA Fuhsbüttel, Wohnungen	2.015	
Zwischensumme	108.983	
Sievekingplatz 1, Gericht	40.083	
Sievekingplatz 2, Gericht	9.086	
Sievekingplatz 3, Gericht	26.048	
JVA Billwerder, Vollzug	48.005	
Jugendhaftanstalt (Neubau) Billwerder	23.088	
Zwischensumme	146.310	
SUMME	255.293	

— im Mieter-Vermieter-Modell (MVM)

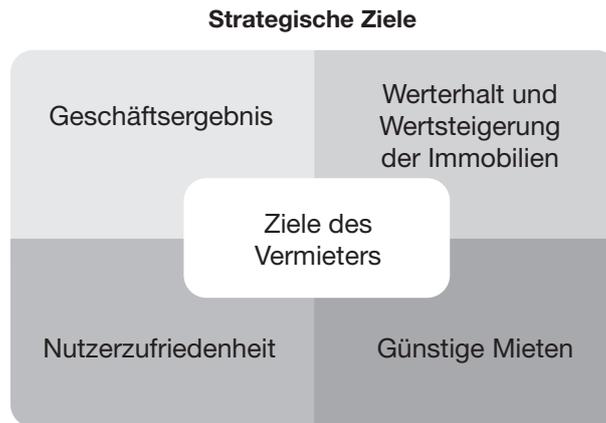
- - - noch ins MVM zu übertragen

Quelle: Eigene Darstellung gemäß Übersicht der BJV

Strategisches Ziel „Werterhalt der Immobilien“

619. Mit der Bürgerschaftsdrucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“(Optima-Drucksache)¹ hat der Senat 2015 beschlossen, ein professionelles Bau- und Gebäudemanagement zu etablieren. Teil der Immobilienstrategie ist die Umsetzung der im folgenden Schaubild dargestellten strategischen Ziele:

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.



Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/14486, S. 3

Das strategische Ziel „Werterhalt und Wertsteigerung der Immobilien“ ist nur durch eine präventive Instandhaltungsstrategie zu erreichen. Erforderlich sind hierfür u. a.:

- die Kenntnis über den baulichen Zustand der Gebäude durch erstmalige Grund- und wiederkehrende Folgeerhebungen,
- die Planung und Umsetzung von Instandhaltungsmaßnahmen mit Blick auf die gesamte Nutzungsdauer (Lebenszyklus) und
- der Einsatz einer die Gebäudewirtschaft unterstützenden Computer Aided Facility Management (CAFM)-Software.

Grund- und Folgeerhebungen

620. Eine wesentliche Maßnahme der Gebäudeinstandhaltung ist gemäß der Optima-Drucksache die Begutachtung der Gebäude. Danach muss diese zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Qualitäten durchgeführt werden. Es wird zwischen der erstmaligen Grunderhebung, den wiederkehrenden Folgeerhebungen (alle fünf Jahre) und den Inspektionen (mindestens jährlich) unterschieden. Zweck der Grund- und Folgeerhebungen ist die Erfassung und Bewertung des gesamten Gebäudezustandes inklusive der technischen Anlagen. Damit können Instandhaltungsbedarfe frühzeitig identifiziert und über die Restnutzungsdauer des Gebäudes langfristig und somit wirtschaftlich geplant und umgesetzt werden. Inspektionen dienen vornehmlich der Überwachung der Funktionsfähigkeit von technischen Anlagen.

Erstmalige Grund- und Folgeerhebungen von der BJV nicht durchgeführt

621. Zum Zwecke der Gebäudeinstandhaltung führt die BJV bei den Objekten, die in ihrer Instandhaltungszuständigkeit liegen, anlassbezogene Begehungen und Inspektionen durch. Anlassunabhängige Gebäudeuntersuchungen – wie Grund- und Folgeerhebungen – wurden jedoch von der BJV für die von ihr bewirtschafteten Gebäude nicht durchgeführt. Damit werden die bisherigen Instandhaltungsmaßnahmen der BJV dem Anspruch an ein professionelles Instandhaltungs- und Gebäudemanagement nicht

ausreichend gerecht. Die BJV berücksichtigt die ökonomischen Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere das Erfordernis des Werterhalts, nicht hinreichend.

622. Die Sprinkenhof GmbH führt für die in ihrer Instandhaltungszuständigkeit liegenden Gerichtsgebäude vierteljährliche Inspektionsbegehungen und Bewertungen durch und dokumentiert die Erkenntnisse in Objektblättern. Sie hat in diesen Gebäuden jedoch weder Grund- noch Folgeerhebungen durchgeführt und berücksichtigt damit ebenfalls das Erfordernis des Werterhalts nicht ausreichend.
623. Für die in das Mieter-Vermieter-Modell (MVM) übertragene JVA Billwerder und die noch zu übertragende JVA Fuhlsbüttel hat die Sprinkenhof GmbH gemäß der Optima-Drucksache zwei Gutachten erstellen lassen. Diese entsprechen einer erstmaligen Grunderhebung. Darin wird ein Sanierungsstau von insgesamt 30,7 Mio. Euro (JVA Billwerder 14,5 Mio. Euro, JVA Fuhlsbüttel 16,2 Mio. Euro) beziffert. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von Grunderhebungen bei allen Gebäuden.
624. Der Rechnungshof hat die fehlenden erstmaligen Grunderhebungen und die nicht durchgeführten wiederkehrenden Folgeerhebungen beanstandet.
625. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, für die von ihnen bewirtschafteten Gebäude Grunderhebungen vorzunehmen und diese, wie in der Optima-Drucksache gefordert, alle fünf Jahre zu wiederholen.
626. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, zukünftig darauf hinzuwirken, dass die Sprinkenhof GmbH auch Grunderhebungen durchführt.

Nutzungsdauer / Lebenszyklus

627. Die Erhebungen mit Zustandsbewertungen bilden die Grundlage für eine wirtschaftliche und nachhaltige Instandhaltung. Mit einer präventiven Instandhaltungsstrategie wird der gesamte Lebenszyklus betrachtet. Dazu gehört auch die Berücksichtigung der Baunutzungskosten für den Rest der Nutzungsdauer.

Instandhaltungskosten sind Bestandteil der Baunutzungskosten. Sie entstehen beispielsweise durch die Beseitigung von Abnutzung und Verschleiß, technische Neuerungen und Berücksichtigung neuer energetischer Standards. Diese Maßnahmen sind planbar und im Rahmen eines professionellen Gebäudemanagements für den Werterhalt der Immobilie umzusetzen.

628. Die BJV ermittelt kurz- und mittelfristige Folgekosten inklusive Instandhaltungskosten auf Basis der anlassbezogenen Begehungen. Sie hat die langfristigen Nutzungskosten der Gebäude in Form von Lebenszykluskosten bisher nicht ermittelt.

Fehlende Lebenszykluskostenbetrachtungen

629. Die Sprinkenhof GmbH ermittelt – über die anlassbezogenen Begehungen der BJV hinaus – mit vierteljährlichen Begehungen jedoch ebenfalls nur kurz- und mittelfristige Folgekosten. Aus diesen ist keine langfristige Maßnahmenplanung über die Restnutzungsdauer, sondern nur eine mittelfristige Planung für maximal fünf Jahre abzuleiten.
630. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen keine Lebenszykluskostenbetrachtung insbesondere der Instandhaltungskosten durchführen, um den Werterhalt zu sichern.
631. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, in Verbindung mit den Grunderhebungen Lebenszykluskostenbetrachtungen einzuführen und diese fortzuschreiben.
632. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, zukünftig darauf hinzuwirken, dass die Sprinkenhof GmbH für die Gerichtsgebäude am Sievekingplatz Lebenszykluskosten ermittelt.

Fazit

633. Die geprüften Stellen nutzen nicht oder in unzureichender Form die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und Methoden für eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie gemäß der Optima-Drucksache.
634. Die von der BJV verfolgte Strategie genügt einer werterhaltenden Instandhaltungsstrategie nicht, da sie nicht zukunftsorientiert ausgerichtet ist, sondern lediglich anlassbezogen und ohne Berücksichtigung des Lebenszykluskonzepts erfolgt.
635. Die zurzeit von der Sprinkenhof GmbH hinsichtlich der Gerichtsgebäude angewendete Instandhaltungsstrategie entspricht ebenfalls nicht einer Präventionsstrategie und ist nicht ausreichend, um die Bildung eines Sanierungsstaus sicher auszuschließen.

Keine werterhaltende Instandhaltungsstrategie

Stellungnahmen der geprüften Stellen

636. Die Finanzbehörde und die Sprinkenhof haben die dargestellten Sachverhalte, Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Die BJV weist darauf hin, dass sie aufgrund von justizfachlichen und strafvollzuglichen Gründen, aber auch aufgrund von Ressourcenfragen nicht sicherstellen könne, dass die geforderten Maßnahmen umgesetzt werden.

637. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Umsetzung von Maßnahmen im Justizvollzug besonderen Anforderungen unterliegt. Diese stehen dem Erfordernis, Grund- und Folgeerhebungen durchzuführen, um den Gebäudezustand bewerten und Instandsetzungsbedarfe identifizieren zu können, jedoch nicht entgegen.

Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass es in einem sicherheitsrelevanten Bereich wie dem Strafvollzug sehr wichtig ist, ein besonderes Augenmerk auf die Instandhaltung der Gebäude zu richten. Sofern Ressourcenfragen bestehen, ist die Behörde aufgefordert, diese zügig zu klären. Sie dürfen jedoch nicht zu einem Verzicht auf die erforderlichen Maßnahmen führen.

Soziale Erhaltungsverordnungen

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Wissenschaft, Forschung /
Gleichstellung und Bezirke /
Finanzbehörde /
Landesbetrieb für Immobilienmanagement
und Grundvermögen /
Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung /
Bezirksämter HH-Mitte, Altona, Eimsbüttel,
HH-Nord und Wandsbek

Der Senat hat bisher keine messbaren Ziele festgelegt, um die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchzuführen.

In den Senatsdrucksachen zur Vorbereitung von Sozialen Erhaltungsverordnungen muss der damit verbundene Vollzugsaufwand vollständig genannt werden.

638. Soziale Erhaltungsverordnungen (SozErhVO) nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) sollen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten. Für Gebiete, in denen ein hohes Verdrängungs- und Aufwertungspotenzial besteht, kann die Stadt zum Schutz der Bewohnerstrukturen SozErhVO erlassen. Das Instrument der SozErhVO wird in Hamburg seit 1995 genutzt. Derzeit gibt es in den Bezirken Hamburg-Mitte, Altona, Hamburg-Nord, Eimsbüttel und Wandsbek insgesamt 16 Gebiete mit SozErhVO. Die zuständige Fachbehörde ist die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW).

Erfolgskontrollen

639. Dem Erlass einer SozErhVO gehen in Hamburg eine Plausibilitäts- und eine Repräsentativuntersuchung voraus.

Das zuständige Bezirksamt untersucht in der Plausibilitätsuntersuchung, ob sich Hinweise auf Aufwertungs- und Verdrängungsdruck im Wohnquartier bestätigen. Sollte dies der Fall sein, klärt eine von der BSW beauftragte Repräsentativuntersuchung die Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer SozErhVO. In der Repräsentativuntersuchung werden die Daten der Indikatoren für Aufwertungspotenzial, Verdrängungspotenzial und Verdrängungsdruck dargestellt und bewertet. Dies sind zum Beispiel Daten zur Bevölkerungsstruktur, zum Gebäudebestand oder zu Wanderebewegungen.

640. Gemäß § 7 Absatz 4 LHO ist vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Erfolgskontrollen dienen nach den dazu erlassenen

Verwaltungsvorschriften der Sicherung von Erfahrungswerten und sollen Hilfe bei Entscheidungen über zukünftige Maßnahmen und bei der Revision von laufenden Maßnahmen geben.

641. Erfolgskontrollen sind gemäß § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften für Maßnahmen wie den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen vorgeschrieben. Voraussetzung für eine spätere Erfolgskontrolle ist, dass vor der Durchführung für die einzelne Maßnahme messbare Ziele oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg verabredet werden.

642. Der Rechnungshof hat die Senatsdrucksachen zur Vorbereitung einer SozErhVO¹ sowie die Verordnungstexte der bestehenden SozErhVO durchgesehen. Zwar ist durch Gesetz das allgemeine Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, vorgegeben, für eine Erfolgskontrolle nach LHO bedarf es jedoch operationalisierbarer Ziele. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass solche messbaren Ziele nicht vorgegeben wurden. Damit kann der Grad der Zielerreichung bei einer späteren Erfolgskontrolle nicht überprüft werden.

Messbare Ziele für Erfolgskontrollen fehlen

Mit den Repräsentativuntersuchungen und den bezirklichen Jahresübersichten liegen allerdings bereits eine Reihe von Daten vor, aus denen sich messbare Ziele ableiten ließen.

643. Der Rechnungshof hat das Fehlen von messbaren Zielen oder Zielsystemen für die SozErhVO als nicht anforderungsgerecht bewertet und beanstandet den Verstoß gegen § 7 Absatz 4 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Er hat die BSW aufgefordert, künftig im Rahmen der Vorbereitung von SozErhVO messbare Ziele oder ein Zielsystem für das jeweilige Gebiet zu entwickeln, auf deren Grundlage der Zielerreichungsgrad festgestellt und möglichst der Beitrag einzelner Maßnahmen zur Zielerreichung beurteilt werden kann.
644. Die BSW hat zugesagt, dass die Repräsentativuntersuchungen künftig um Vorschläge für konkretisierte und messbare Zielsetzungen erweitert werden sollen, die für einen späteren Vergleich mit der Ausgangssituation herangezogen werden können.

Vollzugaufwand

645. In den geltenden Regelungen für die Aufstellung von Senatsdrucksachen ist festgelegt, dass der Aufwand, der durch den Vollzug von beschlossenen Maßnahmen, zum Beispiel der Umsetzung von Verordnungen entsteht, darzustellen ist. Der Rechnungshof hat 13 Senatsdrucksachen zur Vorbereitung von SozErhVO daraufhin überprüft, ob der mit dem Vollzug der Verordnungen entstehende Aufwand zutreffend angegeben ist.

¹ Bestehend aus dem „Beschluss über die Aufstellung einer SozErhVO“ und die „Verordnung über eine Repräsentativuntersuchung zur Vorbereitung und zum Vollzug der SozErhVO im Gebiet des Aufstellungsbeschlusses“.

- Vollzugs-
aufwand meist
nicht quan-
tifiziert*
646. Nur in zwei der 13 Senatsdrucksachen wurde der erwartete Vollzugsaufwand quantifiziert und ein entsprechender Stellenbedarf geltend gemacht. In den anderen Fällen wurde nur allgemein auf entstehenden Aufwand hingewiesen.
647. Den Aufwand für den Vollzug der SozErhVO in den Bezirksamtern Hamburg-Mitte, Altona, Eimsbüttel und Wandsbek hat der Rechnungshof für das Jahr 2020 auf rund 815.000 Euro berechnet.² Der Vollzugsaufwand hätte bei der Aufstellung einer Vorlage für den Senat zur Entscheidung über den Erlass einer SozErhVO vollständig dargestellt werden müssen.
648. Der Rechnungshof hat die BSW aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Bezirksamtern den Aufwand vor Festsetzung eines Erhaltungsgebietes zu erheben und entsprechend in den Senatsdrucksachen darzustellen. Da in den Senatsdrucksachen dargestellt werden muss, welche finanziellen Folgen mit einer Entscheidung verbunden sind, ist es nach Auffassung des Rechnungshofs außerdem notwendig darzustellen, auf welche Weise der zusätzliche Bedarf gedeckt werden kann.
649. Die BSW hat zugesagt, künftig den Aufwand des Vollzugs zu konkretisieren und in den Senatsdrucksachen darzustellen.

² Im Bezirksamtsamt Hamburg-Nord war bis 2020 kein Vollzugsaufwand angefallen.

Wirtschaftlichkeits- untersuchungen bei Tiefbau-, Ingenieurbau- und Landschaftsbau- maßnahmen

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und
Agrarwirtschaft / Behörde für Verkehr und
Mobilitätswende / Behörde für Wirtschaft und
Innovation / Finanzbehörde / Bezirksämter /
Landesbetrieb Immobilienmanagement und
Grundvermögen / Landesbetrieb Straßen, Brücken
und Gewässer / Hamburger Friedhöfe AöR /
Hamburg Port Authority AöR / ReGe Hamburg
Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

**Bei 31 von 50 Baumaßnahmen sind keine
oder keine angemessenen Wirtschaftlich-
keitsuntersuchungen durchgeführt worden.**

**In 22 Fällen sind die Ergebnisse und Metho-
den der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
nicht zusammenhängend und nachvollzieh-
bar in den Kostenunterlagen dokumentiert.**

**Für vier Baumaßnahmen sind die Folgekos-
ten nicht ermittelt worden.**

650. Jegliches Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein Instrument, mit dem sichergestellt werden soll, dass Maßnahmen entsprechend dieser Grundsätze durchgeführt werden.

Bei der Planung, Vergabe und Ausführung von Baumaßnahmen sind gemäß den VV-Bau eindeutige Verantwortungsstrukturen, Kostentransparenz und Kostenbewusstsein bei den am Bau Beteiligten die wesentlichen Voraussetzungen für die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Es liegt in der Verantwortung des Bedarfsträgers als Bauherr und des beauftragten Realisierungsträgers, die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen sparsam, wirtschaftlich und auskömmlich zur jeweiligen Zweckerfüllung einzusetzen.

651. Der Rechnungshof hat insgesamt 50 Tiefbau-, Ingenieurbau- oder Landschaftsbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von rund 452 Mio. Euro daraufhin überprüft, ob die geprüften Stellen die für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geltenden Regelungen eingehalten haben und ob die Folgekosten der Baumaßnahmen ermittelt worden waren. Geprüfte Stellen waren alle zwölf gemäß den VV-

Bau anerkannten Realisierungsträger der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für Tiefbau-, Ingenieurbau- und Landschaftsbau-maßnahmen, die nicht nur in einem festgelegten und begrenzten Aufgabenfeld tätig sind, sowie die Bedarfsträger der überprüften Baumaßnahmen.

Erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

652. Für alle von der FHH gestaltbaren Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar zu Einzahlungen oder Auszahlungen führen (finanzwirksame Maßnahmen), sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 Satz 1 LHO in Verbindung mit Nr. 1.2 VV zu § 7 LHO). Realisierungsträger haben gemäß den VV-Bau in Zusammenarbeit mit dem Bedarfsträger bei der Umsetzung des Planungsauftrags Wirtschaftlichkeitsüberlegungen über alternative Lösungsmöglichkeiten anzustellen. Es müssen alle Möglichkeiten zu eventuellen Einsparungen sowie gegebenenfalls zur Reduzierung der Nutzeranforderungen einschließlich des technischen Aufwands und der Sicherheitsregelungen untersucht und genutzt werden.

Keine Variantenbetrachtung vorgenommen

653. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei elf Baumaßnahmen die geprüften Stellen keine alternativen Varianten zur Umsetzung der Baumaßnahmen entsprechend der Vorgaben der VV-Bau untersucht haben. Damit sind die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt worden.

**Feststellungen in Bezug auf fehlende
(erforderliche) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Realisierungsträger	Bedarfsträger	Anzahl der geprüften Maßnahmen	Davon WU ¹ nicht durchgeführt
		50	11
Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA)	BUKEA	1	Keine Feststellungen
Bezirksamt Hamburg-Mitte	Bezirksamt Hamburg-Mitte	4	4
Bezirksamt Altona	Bezirksamt Altona	4	2
Bezirksamt Eimsbüttel	Bezirksamt Eimsbüttel	3	1
Bezirksamt Hamburg-Nord	Bezirksamt Hamburg-Nord	4	1
Bezirksamt Wandsbek	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) und Bezirksamt Wandsbek	5	Keine Feststellungen
Bezirksamt Bergedorf	Bezirksamt Bergedorf	3	Keine Feststellungen
Bezirksamt Harburg	Bezirksamt Harburg	5	1
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG)	BVM	10	1
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG)	BUKEA	1	Keine Feststellungen
Hamburger Friedhöfe AöR (HF AöR)	HF AöR	4	1
Hamburg Port Authority AöR (HPA AöR)	HPA AöR	3	Keine Feststellungen
ReGe Hamburg Projektrealisierungsgesellschaft mbH (ReGe)	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG)	3	Keine Feststellungen

Quelle: Eigene Darstellung

654. Die geprüften Stellen haben ihr Vorgehen unter anderem damit begründet, dass bei den betroffenen Baumaßnahmen nur eine sehr eingeschränkte Variantenauswahl möglich gewesen sei.
655. Eine Variantenbetrachtung ist unter Berücksichtigung der verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf den Einsatz von Materialien, die Art der Ausführung, die Kosten etc. entsprechend der Vorgabe der VV-Bau bei jeder Baumaßnahme erforderlich, auch wenn nur wenige Varianten möglich sind.
656. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei elf Baumaßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden ist.
657. Er hat die BVM, die Bezirksamter Hamburg-Mitte, Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Harburg, den LSBG und die HF AöR aufgefordert, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Realisierungsträger durchzuführen und als Bedarfsträger auf die Durchführung hinzuwirken.

¹ WU = Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

658. Die geprüften Stellen haben dieses zugesagt.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

659. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die Zweck-Mittel-Relation der geplanten Maßnahme festgestellt. Sie muss geeignet sein, eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu treffen. Der Mitteleinsatz umfasst grundsätzlich die Kosten der verschiedenen untersuchten Ausführungsvarianten. Die Ermittlung des Zwecks der Maßnahme ist insbesondere bei der Nutzwertanalyse und der Kosten-Nutzen-Analyse von besonderer Bedeutung (Nr. 2.1 bis Nr. 2.3 VV zu § 7 LHO). Die Analyse der Ausgangslage ist regelhafter Bestandteil einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Nr. 1.3 VV zu § 7 LHO).

Der Bedarfsträger hat gemäß den VV-Bau die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen.

660. Bei 20 der geprüften Baumaßnahmen haben die betroffenen geprüften Stellen keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Ein Realisierungsträger hat die Ausgangslage nicht hinreichend ermittelt. Eine Vielzahl der geprüften Realisierungsträger hat die Kosten für die von ihnen untersuchten Ausführungsvarianten nicht näher betrachtet.

Keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen aufgestellt

In zwei Fällen wurde die falsche Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewählt. Es wurde nicht – wie erforderlich – eine Kosten-Nutzen-Untersuchung durchgeführt. Die BVM hat bei diesen beiden Baumaßnahmen als Bedarfsträgerin im Rahmen ihrer Plausibilitätsprüfung nicht auf eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch den LSBG hingewirkt.

Feststellungen zur Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Realisierungsträger	Bedarfsträger	Anzahl der geprüften Maßnahmen	
		50	Davon Durchführung der WU nicht angemessen 20
BUKEA	BUKEA	1	Keine Feststellungen
Bezirksamt Hamburg-Mitte	Bezirksamt Hamburg-Mitte	4	Entfällt ²
Bezirksamt Altona	Bezirksamt Altona	4	2
Bezirksamt Eimsbüttel	Bezirksamt Eimsbüttel	3	2
Bezirksamt Hamburg-Nord	Bezirksamt Hamburg-Nord	4	3
Bezirksamt Wandsbek	BVM und Bezirksamt Wandsbek	5	4
Bezirksamt Bergedorf	Bezirksamt Bergedorf	3	3
Bezirksamt Harburg	BVM und Bezirksamt Harburg	5	2
LSBG	BVM	10	4
LSBG	BUKEA	1	Keine Feststellungen
HF AöR	HF AöR	4	Keine Feststellungen
HPA AöR	HPA AöR	3	Keine Feststellungen
ReGe	LIG	3	Keine Feststellungen

Quelle: Eigene Darstellung

661. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für insgesamt 20 Baumaßnahmen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt worden sind.
662. Er hat die Bezirksamter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek, Bergedorf und Harburg sowie den LSBG aufgefordert, für alle Baumaßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend der geltenden Regelungen durchzuführen.
- Er hat zudem die BVM als Bedarfsträgerin aufgefordert sicherzustellen, dass die von ihr beauftragten Realisierungsträger angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.
663. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Dokumentation

664. Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zusammenhängend und nachvollziehbar zu dokumentieren (Nr. 5.3 VV zu § 7 LHO). Bei Baumaßnahmen sind nach den VV-

² Entfällt, weil keine WU durchgeführt wurde.

Bau die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Kostenunterlagen als Anlage beizufügen.

665. Die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist bei 22 Baumaßnahmen mangelhaft, da sie nicht nachvollziehbar oder nicht wie erforderlich in den Kostenunterlagen enthalten war.
- Unzureichende Dokumentation*

Feststellungen in Bezug auf die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

		Anzahl der geprüften Maßnahmen	Davon unzureichende Dokumentation der WU
Realisierungsträger	Bedarfsträger	50	22
BUKEA	BUKEA	1	1
Bezirksamt Hamburg-Mitte	Bezirksamt Hamburg-Mitte	4	Entfällt ³
Bezirksamt Altona	Bezirksamt Altona	4	2
Bezirksamt Eimsbüttel	Bezirksamt Eimsbüttel	3	2
Bezirksamt Hamburg-Nord	Bezirksamt Hamburg-Nord	4	3
Bezirksamt Wandsbek	Bezirksamt Wandsbek	5	2
Bezirksamt Bergedorf	Bezirksamt Bergedorf	3	2
Bezirksamt Harburg	BVM und Bezirksamt Harburg	5	4
LSBG	BVM und BUKEA	10	3
LSBG	BUKEA	1	1
HF AöR	HF AöR	4	2
HPA AöR	HPA AöR	3	Keine Feststellungen
ReGe	LIG	3	Keine Feststellungen

Quelle: Eigene Darstellung

666. Einige der geprüften Stellen haben die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht oder nicht vollständig dokumentiert.

In weiteren Fällen sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht Teil der Kostenunterlagen. Der Verweis aus den Kostenunterlagen auf einen Link zur Internetseite eines Bürgerbeteiligungsverfahrens bei einer Baumaßnahme genügt ebenso wenig den Anforderungen an die Dokumentationspflicht wie ein undifferenzierter Verweis aus der Kostenunterlage auf einen mehr als 100seitigen Bericht zu mehreren geplanten Baumaßnahmen.

667. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei insgesamt 22 geprüften Baumaßnahmen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht entsprechend der Vorgaben dokumentiert wurden.

³ Entfällt, weil keine WU durchgeführt wurde.

668. Er hat die BUKEA, die Bezirksämter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek, Bergedorf und Harburg, den LSBG und die HF AÖR aufgefordert, die Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zusammenhängend und nachvollziehbar als Teil der Kostenunterlagen zu dokumentieren.
669. Die Bedarfsträger hat der Rechnungshof aufgefordert, bei den Realisierungsträgern auf eine den Anforderungen der Nr. 5.3 VV zu § 7 LHO und der VV-Bau entsprechende Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzuwirken.
670. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Laufende jährliche Folgekosten

671. Folgekosten sind die durch eine Baumaßnahme ausgelösten jährlichen Haushaltsbelastungen für die Instandhaltung, Wartung, Instandsetzung sowie den Betrieb (einschließlich der Personalkosten). Bei der Ermittlung der Folgekosten einer Baumaßnahme sind gemäß den VV-Bau zugleich die ausgelösten jährlichen Haushaltsentlastungen zu ermitteln und gegenzurechnen. Die Darstellung der Folgekosten dient der Überprüfung durch die Beauftragten für den Haushalt, ob die Finanzierung gesichert ist.
672. Die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Hamburg-Nord haben für insgesamt vier Baumaßnahmen die Folgekosten nicht ermittelt, sodass eine Beurteilung von möglichen Auswirkungen auf zukünftige Haushalte nicht möglich ist.
673. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die drei Bezirksämter aufgefordert, für alle Baumaßnahmen die Folgekosten zu ermitteln und in den Kostenunterlagen darzustellen.
674. Die Bezirksämter haben dies zugesagt.

*Folgekosten
nicht ermittelt*

Inneres und Umwelt

Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei

Behörde für Inneres und Sport

Die Erhebung der Gebühren für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei ist teilweise unvollständig.

Die Kalkulation der Gebührensätze der Gebührenordnung berücksichtigt nicht sämtliche verursachten Kosten.

675. Der Verkehr mit Fahrzeugen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtmassen die gesetzlich allgemein zugelassenen Grenzen überschreiten (Groß- und Schwertransporte), bedarf gemäß der Straßenverkehrsordnung einer Erlaubnis. Die Polizei nimmt für die Durchführung von Groß- und Schwertransporten auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg die Funktion der Straßenverkehrsbehörde wahr und entscheidet über die Erteilung von Erlaubnissen. Sie erteilt gegebenenfalls Ausnahmegenehmigungen von den Vorschriften über Höhe, Länge und Breite von Fahrzeug und Ladung sowie vom Verbot, eine Autobahn oder eine Kraftfahrstraße zu betreten oder mit dort nicht zugelassenen Fahrzeugen zu benutzen. Für die Entscheidung erhebt die Polizei eine bundesrechtlich festgelegte Gebühr und legt Route, Zeit und erforderliche Begleitung fest. Die Gebühreneinnahmen betragen 2021 rund 2,7 Mio. Euro.
676. Groß- und Schwertransporte, die hoheitliche Eingriffe in den Straßenverkehr mit Ermessensentscheidungen der Polizei zur sicheren Durchführung des jeweiligen Transportes erfordern, werden von Polizeivollzugsbeamten begleitet. Für diese Begleitung erhebt die Polizei Gebühren nach der vom Senat erlassenen Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (GebOSiO). Diese richten sich nach den aufgewendeten Zeiten für Begleitung, Planung, Vor- und Nachbereitung sowie der gefahrenen Strecke im Rahmen eines Einsatzes. Die Einnahmen aus diesen Gebühren beliefen sich 2021 auf rund 1 Mio. Euro.

Gebühren für die Genehmigung

677. Die Polizei nutzt zur Festlegung der Gebühr für die Genehmigung von Groß- und Schwertransporten eine selbst entwickelte Berechnungshilfe in einem Tabellenkalkulationsprogramm, deren Stand sie nach Berechnung der Gebühr nicht aufbewahrt und die somit nicht als buchungsbe gründende Unterlage bei der Anordnung
- Anordnung
ohne buchungs-
begründende
Unterlagen*

die jeweilige Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zur Verfügung steht. Gleichwohl ordnet die Polizei die Annahmearrangements an.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde für Inneres und Sport (BIS) aufgefordert, zukünftig sämtliche begründende Unterlagen für die Anordnung zugrunde zu legen und revisionssicher zu dokumentieren.

Gebührenerhebung für die Begleitung von Transporten

678. Nach Durchführung eines Begleiteinsatzes erstellt die oder der Zuständige des begleitenden Polizeipersonals einen formularbasierten Gebührenbericht, in dem sie oder er unter anderem die jeweils aufgewendeten Zeiten für Planung, Vor- und Nachbereitung sowie die Begleitung der beteiligten Beamten sowie zusätzlich die gesamte Einsatzzeit einträgt. Diese Zeiten sind maßgeblich für die Berechnung der Gebührenhöhe nach der GebOSiO. Eine schriftliche Anweisung, die die Höhe der zu erfassenden Zeiten verbindlich vorgibt, liegt bei der Polizei nicht vor.
679. Für einige Begleiteinsätze hat die Polizei einen Zeitaufwand abgerechnet, der gemessen an den in den Gebührenberichten angegebenen gesamten Einsatzzeiten zu gering war. *Abgerechneter Zeitaufwand zu niedrig*
- In einer Vielzahl von Begleiteinsätzen hat die Polizei keine Zeiten für die Nachbereitung von Einsätzen berechnet, obwohl dies gemäß GebOSiO vorgesehen ist.
680. Bevor die Polizei einen Groß- und Schwertransport begleitet, überprüfen die Polizeivollzugsbeamten diesen vor Ort beispielsweise auf mangelhafte Ladungssicherung, Überladung, technische Mängel oder Verstöße gegen Genehmigungen. Stellen sie einen Mangel fest, fertigen sie gegebenenfalls eine Ordnungswidrigkeitenanzeige und untersagen die Weiterfahrt. Die Polizei hat für diese Einsätze, in denen eine Begleitung vorgesehen war, der Transport aber untersagt wurde, grundsätzlich keine Gebühren erhoben. Für die Prüfung des Transportes am vorgesehenen Übernahmeort entsteht bei der Polizei ein Aufwand, der auch durch die Gebührentatbestände der Planung, Vor- und Nachbereitung von Groß- und Schwertransporten abgedeckt ist und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der bestellten Leistung der Begleitung steht. Auch wenn die Begleitung bei der Untersagung von Groß- und Schwertransporten nicht stattfindet, muss der Aufwand der Polizei gebührenwirksam berücksichtigt werden. *Keine Gebührenerhebung bei untersagten Transporten*
681. Der Rechnungshof hat die Abrechnung von zu geringen Zeitaufwänden, die fehlende Abrechnung von Zeiten für die Nachbereitung und die unterlassene Erhebung von Gebühren bei Untersagung eines Groß- und Schwertransportes als Verstöße gegen § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 4 in Verbindung mit Nummer 22 der Anlage 1 GebOSiO beanstandet und die BIS aufgefordert, Gebühren vollständig zu berechnen und geltend zu machen.

682. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es aufgrund der fehlenden schriftlichen Anweisung zur Erfassung des Inhalts der Gebührenberichte keine einheitliche Verfahrensweise für die Erfassung der Gebührenberichte gibt. Er hat die BIS aufgefordert, für eine solche zu sorgen.

Gebührensätze nach der GebOSiO

683. Neben den direkt an der Begleitung von Groß- und Schwertransporten beteiligten Polizeivollzugsbeamten
- wird Personal bei der Polizei für die Planung und Disposition der Einsätze eingesetzt,
 - steuert Personal in der Einsatzleitstelle die Begleiteinsätze und
 - erstellt Personal bei der Landespolizeiverwaltung Gebührenbescheide und Annahmeanordnungen.

Anders als die Abrechnung des zeitlichen Einsatzes der beteiligten Polizeivollzugsbeamten (Tz. 678) berücksichtigt die BIS diese Personalkosten nicht bei der Kalkulation der Gebührensätze der GebOSiO.

Ebenso sind für die Begleitung von Groß- und Schwertransporten erforderliche Sachkosten wie die

- Kosten aus IT-Verfahren,
- Kosten der Einsatzleitzentrale,
- Kosten für den Digitalfunk und
- Kosten für die Ausstattung der Bediensteten mit Smartphones

nicht in der Kalkulation der Gebührensätze enthalten.

Gebührensätze zu niedrig kalkuliert

Somit decken die Gebührensätze der GebOSiO den Aufwand der für die Begleitung von Groß- und Schwertransporten entstehenden Kosten nicht vollständig ab.

684. Der Rechnungshof hat dies als Verstöße gegen § 6 Absatz 2 Gebührengesetz beanstandet und die BIS aufgefordert, Kosten vollständig zu ermitteln und Gebührensätze kostendeckend zu kalkulieren.

Aktenführung

Fehlende Dokumentation

685. Unterlagen zur Beteiligung Hamburgs an dem bundesweit zur Genehmigung von Groß- und Schwertransporten genutzten Systems VEMAGS¹ konnte die Polizei nicht vorlegen. Die Aktenhaltung der Polizei ist insoweit unvollständig.

¹ Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, Regelungen und Entscheidungen zu VEMAGS überprüfbar zu dokumentieren.

Stellungnahme der Verwaltung

686. Die BIS hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Sie hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Regelüberwachung von Industrieanlagen

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und
Agrarwirtschaft

Die Behörde ist ihrer Pflicht zur regelmäßigen Überwachung von Industrieanlagen mit besonderen Umweltrisiken nur unvollständig nachgekommen. Bei den sog. IED-Anlagen¹ hat der Rechnungshof erneut Fristüberschreitungen festgestellt, obwohl die Behörde eine den Vorgaben entsprechende Überwachung zugesagt hatte. Auch bei der Regelüberwachung von Störfall-Betriebsbereichen hält die Behörde die Überwachungsfrequenzen nicht vollständig ein.

Zudem werden Gebühren nicht vollständig, rechtzeitig und ordnungsgemäß festgesetzt.

687. Die Industrieemissions-Richtlinie macht seit 2013 EU-weit Vorgaben für eine systematische und regelmäßige Überwachung besonders umweltrelevanter Industrieanlagen (sog. IED-Anlagen), wie beispielsweise Mineralölraffinerien und Lackiereinrichtungen mit einem bestimmten Produktionsumfang. Zudem verlangt die Seveso-III-Richtlinie für Betriebsbereiche, in denen gefährliche Stoffe ab einer bestimmten Menge vorhanden sind oder bei einem Störfall² entstehen können, ebenfalls EU-weit Überwachungen auf Basis eines Inspektionssystems. Der Bundesgesetzgeber hat die Vorgaben der EU in das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die darauf gestützten Rechtsverordnungen (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen und Störfall-Verordnung [Störfall-V]), übertragen. Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) ist in Hamburg für diese behördlichen Überwachungen zuständig.

Regelüberwachungen

Frühere Prüfungen des Rechnungshofs

688. Der Rechnungshof hatte mit seiner Prüfung „Betrieblicher Umweltschutz“ im Jahr 2014 Defizite bei der Umsetzung der gesetz-

¹ Die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU, engl. Industrial Emissions Directive, kurz IED genannt, enthält Regelungen zur Genehmigung, zum Betrieb, zur Überwachung und zur Stilllegung von Industrieanlagen.

² Ein Störfall ist ein Ereignis (zum Beispiel eine Explosion), das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs zu einer ernststen Gefahr oder zu Sachschäden führt.

lichen Verpflichtung, Überwachungspläne und -programme für IED-Anlagen unverzüglich aufzustellen, festgestellt.³ Damit fehlte seinerzeit die wesentliche Grundlage, um die Pflichtüberwachungen der nach damaligem Stand rund 140 IED-Anlagen in Hamburg durchführen zu können. Die zuständige Behörde stellte die erforderlichen Pläne und Programme nebst ämterübergreifendem Überwachungskonzept bis Ende 2015 fertig. Außerdem sagte sie dem Rechnungshof zu, künftig eine den Vorgaben der Überwachungsprogramme entsprechende Überwachung vorzunehmen.⁴

689. Im Jahr 2019 stellte der Rechnungshof gleichwohl fest, dass die zuständige Behörde die IED-Anlagen im Bereich Abfallwirtschaft nur unzureichend überwachte:⁵ Nur rund 20 % der erforderlichen Regelüberwachungen waren durchgeführt worden, obwohl der Behörde die Unterlassungen und Fristüberschreitungen seit Jahren bekannt waren und sie gegenüber dem Rechnungshof die oben genannte Zusage gemacht hatte.

Regelüberwachung von IED-Anlagen

690. Mit den Überwachungsprogrammen hat die BUKEA festgelegt, in welchem zeitlichen Abstand die einzelnen IED-Anlagen mindestens zu überprüfen sind. Den Festlegungen liegen – wie gesetzlich vorgeschrieben – standardisierte Risikobeurteilungen zugrunde, aus denen für die einzelnen IED-Anlagen Überwachungsfrequenzen von ein, zwei oder drei Jahren resultieren.

Für die Regelüberwachungen sieht die BUKEA standardmäßig vor, die vorzulegenden Berichte und Eigenkontrollen der Betreiber zu überprüfen und abschließend eine Vor-Ort-Besichtigung durchzuführen.

691. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BUKEA ihren Regelüberwachungspflichten in Bezug auf IED-Anlagen weiterhin nicht vollständig nachkommt.⁶

Aus dem anlagenbezogenen Abgleich von durchzuführenden (Soll) und durchgeführten (Ist) Regelüberwachungen ergeben sich die aus der Tabelle ersichtlichen Defizite:

Über ein Viertel der Überwachungen bei IED-Anlagen nicht ordnungsgemäß

³ Jahresbericht 2015, „Betrieblicher Umweltschutz“, Tz. 217 ff.

⁴ Ergebnisbericht 2016, „Betrieblicher Umweltschutz“, S. 68.

⁵ Jahresbericht 2020, „Abfallwirtschaft“, Tz. 664 ff.

⁶ Gegenstand der Prüfung waren die rund 110 Industrieanlagen in der Zuständigkeit der Abteilung Immissionsschutz im Zeitraum von 2018 bis 2020.

Regelüberwachungen von IED-Anlagen

2018	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	37	37	0	0,0
2-jährlich	22	13	9	40,9
3-jährlich	8	2	6	75,0
gesamt	67	53	15	22,4
2019	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	40	26	14	35,0
2-jährlich	33	25	8	24,2
3-jährlich	16	8	8	50,0
gesamt	89	59	30	33,7
2020	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	43	39	4	9,3
2-jährlich	19	10	9	47,4
3-jährlich	12	5	7	58,3
gesamt	74	54	20	27,0

Quelle: Eigene Darstellung aus Datenbank-Auswertung⁷

Für die Jahre 2018 bis 2020 errechnen sich Überwachungsdefizite von durchschnittlich nahezu 28 %. Bei einzelnen IED-Anlagen waren die Vor-Ort-Besichtigungen seit zwei oder mehr Jahren überfällig.

Regelüberwachung nach Störfall-Verordnung

692. Auch zur planmäßigen und systematischen Überprüfung der von der Störfall-V betroffenen Betriebsbereiche existieren ein Überwachungsplan und Überwachungsprogramme.

Mit den Überwachungsprogrammen hat die BUKEA Überwachungsintervalle von ein, zwei, drei und fünf Jahren auf Grundlage einer systematischen Beurteilung der mit den Betriebsbereichen verbundenen Gefahren von Störfällen festgelegt. Auch diese Regelüberwachungen setzen sich aus der Überprüfung der vorzulegenden Berichte und der Eigenkontrollen der Betreiber sowie einer abschließenden Vor-Ort-Besichtigung zusammen.

693. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BUKEA ihren Regelüberwachungspflichten in Bezug auf Betriebsbereiche, die von der Störfall-V betroffen sind, ebenfalls nicht vollständig nachkommt.

Bei Störfall-Betriebsbereichen vergleichbare Mängel

⁷ Die BUKEA nutzt für die Stammdatenverwaltung, Planung, Erfassung und Dokumentation der Überwachungen eine Datenbank. Im System sind u. a. die geplanten Vor-Ort-Termine und die zuletzt erfolgten Vor-Ort-Termine vermerkt.

Aus dem anlagenbezogenen Abgleich von durchzuführenden (Soll) und durchgeführten (Ist) Regelüberwachungen ergeben sich folgende Defizite:

Regelüberwachungen von Störfall-Betriebsbereichen				
2018	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	22	17	5	22,7
2-jährlich	0	0	0	0,0
3-jährlich	5	4	1	20,0
5-jährlich	0	0	0	0,0
gesamt	27	21	6	22,2
2019	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	22	18	4	18,2
2-jährlich	1	1	0	0,0
3-jährlich	4	0	4	100,0
5-jährlich	1	1	0	0,0
gesamt	28	20	8	28,6
2020	Soll	Ist	Defizit	Defizit in %
Jährlich	22	17	5	22,7
2-jährlich	0	0	0	0,0
3-jährlich	15	9	6	40,0
5-jährlich	0	0	0	0,0
gesamt	37	26	11	29,7

Quelle: Eigene Darstellung aus Datenbank-Auswertung

Für die Jahre 2018 bis 2020 errechnen sich Überwachungsdefizite von durchschnittlich nahezu 27 %. Insbesondere waren bei vier Betriebsbereichen, die jedes Jahr zu überwachen sind, seit mehreren Jahren keine Vor-Ort-Besichtigungen erfolgt.

Zusammenfassende Bewertung

694. Die BUKEA hatte dem Rechnungshof zugesagt, eine den Vorgaben der Überwachungsprogramme entsprechende Überwachung der IED-Anlagen vorzunehmen (siehe Tz. 688). Außerdem ist ihr die unzureichende Pflichtaufgabenwahrnehmung seit Längerem bekannt.

*Fristgerechte
Regelüberwachung
zwingend geboten*

Es handelt sich hierbei um einen schwerwiegenden Mangel, weil der Betrieb von IED-Anlagen mit besonderen Risiken für die Umwelt verbunden ist. Gleiches gilt für die unzureichende Überwachung von Betriebsbereichen, in denen gefährliche Stoffe ab einer bestimmten Menge vorhanden sind oder bei einem Störfall entstehen können.

Um EU-weit eine hinreichende Überwachung dieser Industrieanlagen und Betriebsbereiche sicherzustellen, wurden jeweils flächendeckende Systeme routinemäßiger Umweltinspektionen eingeführt. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass von gefährlichen Stoffen in bestimmten Mengen besondere Gefahren ausgehen bzw. der Gefahr entgegengewirkt werden, dass bei besonders umweltrelevanten Industrieanlagen Genehmigungsaufgaben nicht eingehalten werden. Je größer das Risikopotenzial einer Anlage bzw. eines Betriebsbereichs ist, desto wichtiger ist es, dass die Genehmigungsaufgaben bzw. Sicherheitsvorkehrungen eingehalten werden. Daher ist es zwingend geboten, alle Anlagen und Betriebsbereiche entsprechend ihrer Einstufung nach ihrem potenziellen Umweltrisiko fristgerecht zu überwachen.

695. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA ihrer Pflichtaufgabe, die Regelüberwachung sowohl von IED-Anlagen als auch von der Störfall-V betroffenen Betriebsbereichen nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben fristgerecht durchzuführen, nicht vollständig nachkommt. Er hat die BUKEA aufgefordert, alle IED-Anlagen und von der Störfall-V betroffenen Betriebsbereiche ihrer Einstufung entsprechend fristgerecht zu überwachen. Soweit Personalprobleme für die Überwachungsdefizite ursächlich sind, sollte sie umgehend Maßnahmen ergreifen, um diese zu lösen.

Stellungnahme der Verwaltung

696. Die BUKEA hat erklärt, dass Personalvakanz und ein hohes Arbeitsaufkommen zu den Überwachungsdefiziten geführt hätten. Zur Verbesserung der Situation habe sie im November 2020 vorgegeben, die planbaren Überwachungstermine im Rahmen der zu Jahresbeginn vorzulegenden Jahresplanung gleichmäßig über das Jahr zu verteilen. Zum Ende eines jeden Quartals seien ein Plan/Ist-Abgleich vorzunehmen und die Gründe für nicht durchgeführte Regelüberwachung sowie Maßnahmen, um diese schnellstmöglich nachzuholen, anzugeben.
697. Die BUKEA hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Gebührenerhebung

Gebühren für die regelmäßigen Prüfungen von Anlagen

698. Bei den Regelüberwachungen von IED-Anlagen und nach Störfall-V handelt es sich um Amtshandlungen, die mit der Vor-Ort-Besichtigung und Erstellung eines abschließenden Berichts abgeschlossen (siehe Tzn. 690 und 692) und für die Verwaltungsgebühren erhoben werden.

Die Gebührenerhebung soll gemäß Handlungsanweisung der BUKEA unverzüglich erfolgen, spätestens aber innerhalb eines

Monats nach Abschluss der Amtshandlung (gegebenenfalls einschließlich der Fertigung des Überwachungsvermerks und Eintragung in die Datenbank).

699. Die stichprobenartige Überprüfung von insgesamt 135 Gebührenfestsetzungen der Jahre 2019 und 2020 auf Vollständigkeit, Rechtzeitigkeit und Ordnungsmäßigkeit hat Folgendes ergeben:
- Die BUKEA hatte bis zur Aufnahme der Prüfung durch den Rechnungshof im Oktober 2021 für mindestens sieben Regelüberwachungen im Jahr 2019 und für 18 Regelüberwachungen im Jahr 2020 noch keine Gebührenbescheide erlassen. Die Kosten für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen, die entgegen dem grundsätzlichen Kostendeckungsgebot nicht durch entsprechende Gebühren gedeckt werden, müssen aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Deren Inanspruchnahme verletzt den Grundsatz der Sparsamkeit. Einen Teil der fehlenden Gebührenbescheide hat die BUKEA inzwischen erlassen.
 - Aufgrund der überwiegend mehrmonatigen Abstände zwischen Vor-Ort-Terminen und Erlass der Gebührenbescheide erfüllte die BUKEA die selbstgesetzte Vorgabe, wonach die Gebührenerhebung unverzüglich erfolgen soll, nur bei einem Bruchteil der Fälle. Verspätete Gebührenbescheide stellen keine rechtzeitige Begründung einer Forderung im Sinne von § 37 Absatz 5 LHO dar. Mit einem zu späten Erlass von Gebührenbescheiden verzögern sich die Gebührenerhebungen und damit auch der Zufluss von liquiden Mitteln zum Haushalt der FHH.
 - Die BUKEA hat im Jahr 2019 in elf Bescheiden unvollständige Angaben zu den Überwachungsmaßnahmen und Gebührentatbeständen gemacht. Aber nur fehlerfreie und vollständige Angaben im Gebührenbescheid gewährleisten rechtssicheres Verwaltungshandeln und vollständige Gebührenerhebung.

Gebührenfestsetzungen unvollständig und nicht rechtzeitig

700. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA für einige Regelüberwachungen in den Jahren 2019 und 2020 keine Gebührenbescheide und weitere Gebührenbescheide verspätet erlassen hat. Zudem hat er kritisiert, dass einige Gebührenbescheide nicht rechtssicher sind.

Er hat die BUKEA aufgefordert, für die zurückliegenden Jahre 2018 bis 2021 zu überprüfen, ob die Gebührenforderungen für die Regelüberwachungen vollständig begründet worden sind, noch nicht verjährte Gebührenforderungen innerhalb der Festsetzungsfrist geltend zu machen und die Gebühren künftig vollständig, rechtzeitig und rechtssicher festzusetzen und zu erheben.

Gebühren für die Prüfung von Sicherheitsberichten

701. Betreiber von Betriebsbereichen der oberen – risikoreicheren – Klasse sind verpflichtet, Sicherheitsberichte mit bestimmten Darlegungen und Angaben zu erstellen, die die zuständige Behörde

auf Vollständigkeit, Plausibilität und erkennbare Sicherheitsmängel überprüft (siehe § 9 Störfall-V).

Der Senat hat im Jahr 2016 zusätzliche Mittel von der Bürgerschaft eingeworben, um die behördliche Prüfung von Sicherheitsberichten zu beschleunigen. Mithilfe externer Gutachter sollte zudem geklärt werden, ob der Stand der Sicherheitstechnik erfüllt wird und ob das dargestellte Szenario für die Notfallplanung richtig ist.⁸

702. Die BUKEA hat externe Sachverständige beauftragt, Sicherheitsberichte von 20 Betrieben zu überprüfen. Für die externen Gutachten sind Kosten von 453 Tsd. Euro angefallen, die die BUKEA bei den Gebührenfestsetzungen nicht berücksichtigt hat.

Der Abgleich der Positionen des für alle Beauftragungen gleichlautenden Leistungsverzeichnisses mit den behördlichen Prüfungsinhalten ergab, dass die Sachverständigen auch für die behördlichen Prüfungen eingesetzt wurden. Insoweit handelt es sich um Sachkosten, nämlich Entgelte für Fremdleistungen, die bei einer vollständigen Gebührenfestsetzung einzubeziehen sind (siehe § 6 Absatz 1 und 2 Gebührengesetz sowie § 37 Absatz 5 LHO).

703. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kosten für die Sachverständigengutachten bei der Festsetzung der Gebühren für die Prüfung von Sicherheitsberichten nicht in gebotenem Umfang als Entgelte für Fremdleistungen berücksichtigt worden sind.

Er hat die BUKEA aufgefordert, dies – soweit möglich – zu heilen sowie künftig Entgelte für Fremdleistungen bei Gebührenfestsetzungen zu berücksichtigen, soweit sie Sachverständige mit behördlichen Prüfungsinhalten beauftragt.

Stellungnahme der Verwaltung

704. Die BUKEA hat zugesagt, auch diesen Forderungen nachzukommen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/3932 vom 5. April 2016.

Corporate Governance bei der Stadtreinigung Hamburg AÖR

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

Einzelne Mitglieder haben nicht an allen Sitzungen des Aufsichtsrats teilgenommen. Angaben hierzu in der Entsprechenserklärung zum Hamburger Corporate Governance Kodex waren unvollständig.

Angaben im Jahresabschluss der Stadtreinigung Hamburg AÖR zu Garantieerklärungen gegenüber der FHH müssen ergänzt werden.

Hamburger Corporate Governance Kodex

Entsprechenserklärung

705. Mit dem Hamburger Corporate Governance Kodex (Kodex) strebt der Senat an, die Transparenz der hamburgischen Unternehmen zu erhöhen. Nach dem Kodex ist eine Offenlegung der persönlichen Teilnahmen der Mitglieder an den Sitzungen des Aufsichtsrats durch eine sog. Entsprechenserklärung¹ des jeweiligen Unternehmens vorgesehen.
706. Der Aufsichtsrat der Stadtreinigung Hamburg AÖR (Stadtreinigung) setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen. Er tagt grundsätzlich einmal im Vierteljahr. Im Jahr 2018 haben drei Aufsichtsratsmitglieder und im Jahr 2019 zwei Aufsichtsratsmitglieder jeweils nur an der Hälfte der Sitzungen teilgenommen.
707. Die Stadtreinigung hat in ihrer Entsprechenserklärung zum Kodex 2018 keinen Hinweis auf die nicht erfolgten Sitzungsteilnahmen an den Aufsichtsratssitzungen gegeben, 2019 war dieser Hinweis nicht vollständig.
708. Der Rechnungshof hat die Stadtreinigung aufgefordert, die Abwesenheit von Mitgliedern bei Aufsichtsratssitzungen nach der Vorgabe des Kodex zu dokumentieren.
709. Die Stadtreinigung hat dies zugesagt.

Geringe Sitzungsteilnahmen nicht transparent

¹ In einer zu veröffentlichenden Entsprechenserklärung gibt ein Unternehmen jährlich an, dass es den Empfehlungen des Kodex im vergangenen Jahr entsprochen hat oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Diese Regelung für die öffentlichen Unternehmen Hamburgs orientiert sich an § 116 Aktiengesetz.

Teilnahme an Ausschusssitzungen des Aufsichtsrats

710. Der Aufsichtsrat der Stadtreinigung kann Ausschüsse für bestimmte Aufgaben bilden. Er hat seine Zuständigkeit für Angelegenheiten der Tochtergesellschaften auf einen Finanz- und Personalausschuss übertragen. Dieser besteht aus vier Mitgliedern und kommt einmal im Vierteljahr zusammen.

Ein Mitglied des Finanz- und Personalausschusses hat im Jahr 2018 nur an der Hälfte der Sitzungen, ein Mitglied im Jahr 2019 an weniger als der Hälfte und im Jahr 2021 nur an der Hälfte der Sitzungen teilgenommen.

711. Der Kodex sieht keine Angabepflicht zur Teilnahme von Mitgliedern des Aufsichtsrats an den Sitzungen der Ausschüsse vor. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung qualifizierter Ausschussarbeit, hier am Beispiel des mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten Finanz- und Personalausschusses, hält der Rechnungshof es für empfehlenswert, auch die Teilnahme an Ausschusssitzungen zu dokumentieren. Dies sieht zum Beispiel auch der Deutsche Corporate Governance Kodex vor.

712. Der Rechnungshof hat bei der Finanzbehörde angeregt, den Kodex, in Anlehnung an den Deutschen Corporate Governance Kodex, um Angaben zu Teilnahmen an Ausschusssitzungen zu ergänzen.

713. Die Finanzbehörde hat die Anregung aufgenommen und will im Zuge der anstehenden Überarbeitung des Kodex eine Ausweitung der Transparenzpflicht in Anlehnung an den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex auch auf die Ausschusssitzungen vorschlagen.

Kodex um Teilnahme an Ausschusssitzungen erweitern

Haftungsverhältnisse der Stadtreinigung

714. Die MVR Müllverwertung Rugenberger Damm GmbH & Co. KG und die Müllverwertung Borsigstraße GmbH sind Tochtergesellschaften der Stadtreinigung. Gegenüber der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft hat die Stadtreinigung zwei Garantieerklärungen für diese Tochtergesellschaften abgegeben. Für den Fall der Insolvenz der Tochtergesellschaften bei nachfolgender Stilllegung der von ihnen betriebenen Müllverwertungsanlagen sichert die Stadtreinigung die ordnungsgemäße Entsorgung von Abfällen und Schlacke zu.

715. Für diese Garantieerklärungen hat die Stadtreinigung eine Rückstellung für drohende Entsorgungskosten auf der Basis einer angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeit von 30 % in Höhe von rund einer halben Million Euro gebildet.

716. Handelsrechtlich haben Angaben zu nicht auf der Passivseite auszuweisenden Haftungsverhältnissen – hier der nicht zurückgestellte Teil der drohenden Entsorgungskosten – im Anhang zu

Anhang des Jahresabschlusses unvollständig

erfolgen (§ 268 Absatz 7 HGB). Eine entsprechende Angabe hat die Stadtreinigung zum Jahresabschluss 2020 nicht gemacht.

717. Der Rechnungshof hat die Stadtreinigung aufgefordert, den nicht passivierten Teil der Garantierklärung in den Anhang zum Jahresabschluss aufzunehmen.
718. Sie hat dies zugesagt und bereits für den Jahresabschluss 2021 umgesetzt.

Kultur und Wissenschaft

Zuwendungen der Behörde für Kultur und Medien für Investitionen

Behörde für Kultur und Medien

Die Behörde für Kultur und Medien hat Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen in der Bilanz der FHH aktiviert, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

719. Die Behörde für Kultur und Medien (BKM) fördert kulturelle Einrichtungen und Projekte durch Zuwendungen. Sie kann die Zuwendungen bei der Förderung von Investitionen konsumtiv oder investiv¹ im Haushalt erfassen. Die Buchung als investive Zuwendung setzt u. a. voraus, dass die Zuwendungsempfänger mit dem Zuwendungsbescheid zu einer mehrjährigen Gegenleistung verpflichtet werden, beispielsweise dem Betrieb einer Kulturstätte für mehrere Jahre.² Die FHH aktiviert in diesen Fällen „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“, die das in der Bilanz der FHH ausgewiesene immaterielle Vermögen erhöhen (Investition).³

33 von 43
Zuwendungs-
vorgängen
unzulässig
aktiviert

720. Der Rechnungshof hat 43 von der BKM investiv behandelte Zuwendungen⁴ dahingehend überprüft, ob die Aktivierungsvoraussetzungen gegeben waren:

- Bei 24 Zuwendungsvorgängen enthielten die Zuwendungsbescheide keinerlei Hinweis auf eine mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung. Beispielsweise wurde einem Verein eine Zuwendung zum Umbau eines Ladengeschäfts gewährt; Festlegungen zur vorgesehenen Nutzung als Atelier oder zum Nutzungszeitraum erfolgten nicht.
- Bei weiteren neun Zuwendungsvorgängen hat die BKM die Zuwendungsempfänger zu einer mehrjährigen Gegenleistung verpflichten wollen. Konkrete Festlegungen fanden sich hierzu in den Zuwendungsbescheiden jedoch nicht. So wurden zum Beispiel die Bereitstellung von IT-Infrastruktur und die Ersatzbeschaffung eines Beamers finanziert. In den Zuwendungsbescheiden wurde lediglich pauschal auf eine „mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung“ hingewiesen, ohne konkret zu bestimmen, dass die betreffenden Investitionen über eine be-

¹ Letzteres ist bei bestimmten Baumaßnahmen verpflichtend, vgl. Nr. 6.2.11 VV zu § 46 LHO.

² Für den Fall, dass die Gegenleistung nicht erbracht wird, muss die FHH einen Rückerstattungsanspruch haben.

³ Vgl. Nr. 3.2.1.2.1 VV Bilanzierung.

⁴ Alle 2020 gezahlten Zuwendungen sowie ausgewählte Vorgänge aus 2019.

stimmte Anzahl von Jahren für den Betrieb der Kulturstätte zu verwenden sind.⁵

Die BKM hat insgesamt 33 Zuwendungen mit einem Wert von 5,7 Mio. Euro unzulässig aktiviert.

721. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, die Einhaltung der VV Bilanzierung sicherzustellen.
722. Die Behörde hat dies zugesagt. Sie wird künftig bei Zuwendungen, bei denen die Zuwendungsempfänger zu einer mehrjährigen Gegenleistung verpflichtet werden müssen bzw. sollen, im Zuwendungsbescheid konkret festlegen, worin die Gegenleistung bestehen soll und für welchen Zeitraum diese zu erbringen ist.

⁵ In allen Fällen verlangte der Zuwendungsbescheid lediglich: „Der Zuwendungsempfänger (ZE) verpflichtet sich gegenüber der FHH zu einer mehrjährigen Gegenleistung und ist in diesem Zeitraum an die Erbringung der Gegenleistung gebunden (Bindungsdauer).“

Auswirkungen des Mieter-Vermieter-Modells im Haushalt der Behörde für Kultur und Medien

Behörde für Kultur und Medien

Die Behörde für Kultur und Medien hat Verpflichtungsermächtigungen für den Abschluss von Mietverträgen zu hoch veranschlagt und deren Inanspruchnahme unzutreffend in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Zum Teil seit mehreren Jahren ausstehende Mietzahlungen von zwei Kultureinrichtungen hat die Behörde erst im Verlauf des Prüfungsverfahrens eingefordert.

723. In den Jahren 2018 bis 2020 hatte der Senat insgesamt 19 Kulturimmobilien in ein Mieter-Vermieter-Modell (MVM) überführt. Zu diesem Zweck wurden die entsprechenden Grundstücke und Gebäude aus dem Verwaltungsvermögen der Behörde für Kultur und Medien (BKM) auf Objektgesellschaften übertragen.¹

Im Rahmen des MVM schließt die BKM mit den Objektgesellschaften für die Dauer von 20 Jahren (Haupt-)Mietverträge über die Kulturimmobilien ab und vermietet sie mittels Untermietverträge über denselben Zeitraum und zu den gleichen finanziellen Konditionen an die die Objekte nutzenden Kultureinrichtungen weiter.

Verpflichtungsermächtigungen

724. Sollen Verpflichtungen eingegangen werden, die in künftigen Haushaltsjahren zu Auszahlungen führen können, muss der Haushaltsplan entsprechende Verpflichtungsermächtigungen (VE) enthalten. Diese sind bei befristeten Mietverträgen für das Jahr des Vertragsschlusses in Höhe der über die Vertragslaufzeit entstehenden Gesamtmietbelastung zu veranschlagen.

Entsprechend warb die BKM für den Abschluss befristeter Hauptmietverträge in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 VE in Höhe von 149,2 Mio. bzw. 169,5 Mio. Euro im Rahmen einer Ergänzung nach § 34 LHO zum Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ein.² Die Mietvertragslaufzeit gab die Behörde dabei mit 20 Jahren an.

¹ Alleinige Gesellschafterin dieser Objektgesellschaften ist die Sprinkenhof GmbH, deren Gesellschafterin wiederum die FHH ist.

² Drucksache 21/14989 vom 13. November 2018.

Die Berechnung der VE nahm sie auf der Grundlage einer Zulieferung objektbezogener Daten durch die Sprinkenhof GmbH vor. Diese hatte für jede Kulturimmobilie, für die die BKM in den Jahren 2019 und 2020 befristete Mietverträge mit den Objektgesellschaften abzuschließen beabsichtigte, voraussichtliche Gesamtmietbelastungen ermittelt.

725. Die für 2019 im Haushalt veranschlagte VE fiel jedoch um 6,8 Mio. Euro zu hoch aus, da die BKM bei fünf Objekten fehlerhaft eine längere Vertragslaufzeit von 22 bzw. 21 Jahren zugrunde gelegt hatte.³ *Verpflichtungsermächtigung um 6,8 Mio. Euro zu hoch veranschlagt*
726. Die Behörde hat hierzu erläutert, dass bei der sehr kurzfristig erforderlichen Veranschlagung der VE übersehen worden sei, dass die Daten der Sprinkenhof GmbH sich auf eine längere Laufzeit als 20 Jahre bezogen hätten.
727. Die in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 für den Abschluss der Mietverträge veranschlagten VE bewirtschaftete die BKM zudem nicht entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben jeweils in voller Höhe der eingegangenen Verpflichtungen (Gesamtmiete über 20 Jahre), sondern lediglich in Höhe einer Jahresmiete. Dadurch hat die Behörde die Inanspruchnahme der VE in beiden Haushaltsjahren unzutreffend in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. *Verpflichtungsermächtigungen unzutreffend bewirtschaftet*
728. Der Rechnungshof hat die zu hohe Veranschlagung der VE und die unzutreffenden Angaben in der Haushaltsrechnung beanstandet und die BKM aufgefordert, die Vorgaben zukünftig zu beachten.
729. Die Behörde hat zugesagt, zukünftig
- die Höhe der zu veranschlagenden VE zutreffend zu ermitteln und
 - die Vorgaben zur Bewirtschaftung von VE zu beachten.

Einzug von Forderungen

730. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die BKM noch nicht mit allen Kultureinrichtungen dem Hauptmietvertrag entsprechende Untermietverträge im MVM geschlossen. Sie führte in diesen Fällen die bestehenden Mietverträge bis auf Weiteres fort.

In zwei Fällen stellte der Rechnungshof fest, dass die Kultureinrichtungen gegenüber der BKM geschuldete Mietzahlungen zum Teil seit mehreren Jahren nicht entrichtet hatten. Die ausstehenden Zahlungen beliefen sich auf rund 196 Tsd. Euro.

Ausstehende Mietzahlungen zum Teil seit Jahren nicht eingefordert

³ Deichtorhallen, Auswanderermuseum BallinStadt, Torhaus Wellingsbüttel, Deutsches Schauspielhaus und Haus Flachsland.

731. Zu einer der beiden Kultureinrichtungen hat die Behörde darauf verwiesen, dass es Meinungsverschiedenheiten über die Mietzahlungsverpflichtungen gemäß dem Alt-Mietvertrag gegeben habe.
732. Der Rechnungshof hat den nicht rechtzeitigen Einzug von geschuldeten Mietzahlungen beanstandet und die BKM aufgefordert, Forderungen zukünftig rechtzeitig einzuziehen.
733. Die Behörde hat dies zugesagt.
- Bereits im Prüfungsverfahren hat sie die rückständigen Mieten in voller Höhe als Forderungen erfasst und gegenüber den beiden Kultureinrichtungen entsprechende Zahlungsaufforderungen erlassen. Diesen sind die Kultureinrichtungen inzwischen vollständig nachgekommen.

Zuwendungsbearbeitung durch die BWFGB

Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke

Die Behörde hat gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen.

Wesentliche Regelungen für eine ordnungsgemäße Zuwendungsbearbeitung sowie Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Zuwendungen fehlen.

Die Aktenführung sowie die Dokumentation von Zuwendungsvorgängen wiesen erhebliche Mängel auf.

734. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) fördert Zwecke der Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung durch institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen an wissenschaftliche Einrichtungen und Projekte außerhalb der Verwaltung. Hierfür wurden im Haushalt rund 425 Mio. Euro (2020) bzw. 461 Mio. Euro (2021) eingesetzt. Im Vergleich zu anderen Behörden der FHH liegt die BWFGB hinsichtlich ihres Zuwendungsvolumens regelmäßig im oberen Drittel, bewilligt aber eine vergleichsweise geringe Anzahl von Zuwendungen.

Fallzahlen und Zuwendungsvolumen seit 2016

Jahr	Anzahl	Mio. Euro
2016	82	257,5
2017	100	288,0
2018	79	371,3
2019	88	339,9
2020	88	425,1
2021	74	461,0

Quelle: Anhang 2 Finanzberichte 2019/2020 und 2021/2022 sowie Geschäftsbericht 2021

Antrags- und Bewilligungsverfahren

735. Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es eines schriftlichen Antrags.¹ Ein Antragsverzicht ist ausnahmsweise mit Einverständnis der Finanzbehörde, gegebenenfalls zusätzlich nach Anhörung des Rechnungshofs, möglich.² Das Ergebnis der Antragsprüfung

¹ Nr. 5.1 VV zu § 46 LHO.

² Nr. 18.1 oder 18.4 VV zu § 46 LHO.

ist in einem Vermerk zu begründen und zu dokumentieren.³ Die Zuwendung wird durch einen Zuwendungsbescheid bewilligt, der grundsätzlich vor Beginn des Bewilligungszeitraums zu erlassen ist.⁴

736. *Zuwendungen trotz fehlender oder unvollständiger Anträge* Die BWFGFB hat Zuwendungen bewilligt, obwohl Zuwendungsanträge fehlten oder unvollständig waren. Auch Ausnahmeregelungen waren nicht dokumentiert. Die im Rahmen von Antragsverfahren für institutionelle Förderungen vorzulegenden Übersichten über Vermögen und Schulden waren unvollständig oder fehlten.
737. *Vermerke über Antragsprüfung erst nach Bewilligungsbescheid gefertigt* Vermerke über Antragsprüfungen fertigte die BWFGFB zum Teil erst nach Erlass des Bewilligungsbescheides. Gründe hierfür hat sie nicht dokumentiert.
738. *57% der Zuwendungsbescheide verspätet erlassen* Die BWFGFB hat in mehr als der Hälfte⁵ der geprüften Fälle Zuwendungsbescheide erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen. In der Mehrzahl dieser Fälle hat sie keine sachliche Begründung hierfür dokumentiert. In Einzelfällen wurden die Bescheide bis zu elf Monate später erlassen.⁶
739. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFGFB aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass künftig
- vor Erlass des Bescheides vollständige Anträge oder Ausnahmegenehmigungen hierzu vorliegen,
 - Antragsprüfungen vor Bewilligung einer Zuwendung dokumentiert werden und
 - Zuwendungsbescheide vor Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen oder begründete Ausnahmen davon dokumentiert werden.

Prüfung der Verwendungsnachweise

740. Die BWFGFB hat den fristgerechten Eingang der Verwendungsnachweise⁷ zu überwachen. Sie hat sodann unverzüglich festzustellen, ob die Nachweise den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entsprechen, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der Zuwendungszweck erfüllt wurde (Standardprüfung).⁸
741. Eine weitergehende Prüfung ist u. a. bei wiederkehrenden Zuwendungen über 12.500 Euro in einem angemessenen (auch mehrjährigen) Prüfungsturnus oder wenn sich aufgrund der Standardprüfung Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung oder der

³ Nr. 5.3 VV zu § 46 LHO.

⁴ Nr. 6.1 VV zu § 46 LHO.

⁵ In 100 von 176 geprüften Fällen (57 %).

⁶ Gemäß Daten des Transparenzportals.

⁷ Nr. 7.1 ANBest-I bzw. Nr. 6.1 ANBest-P.

⁸ Nr. 13.1 VV zu § 46 LHO.

Einhaltung der Nebenbestimmungen ergeben haben, durchzuführen.⁹ Etwaige Erstattungsansprüche oder Zinsforderungen sind umgehend geltend zu machen.

742. Die BWFGB hat angegeben, Standardprüfungen regelhaft und weitergehende Prüfungen in einem Prüfungsturnus von fünf Jahren durchzuführen. Sie hat aber keine Kriterien für die Auswahl der Verwendungsnachweise sowie den Umfang der weitergehenden Prüfung entwickelt und auch nicht – wie erforderlich – die bisherigen Erfahrungen mit den Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern berücksichtigt.¹⁰

743. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BWFGB die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2019 und 2020 zum Zeitpunkt seiner Erhebungen¹¹ in 109 Fällen noch nicht bzw. nicht abschließend durchgeführt hatte. Das Fördervolumen dieser Fälle betrug insgesamt rund 540 Mio. Euro. Davon entfielen knapp 160 Mio. Euro pro Jahr auf das Universitätsklinikum Hamburg Eppendorf (UKE).

109 Zuwendungen mit einem Fördervolumen von rund 540 Mio. Euro noch nicht abschließend geprüft

744. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFGB in mehr als 100 Fällen mit einem Gesamtfördervolumen von über 500 Mio. Euro die Verwendungsnachweise noch nicht abschließend geprüft hatte. Er hat darauf hingewiesen, dass die BWFGB

- unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einer Standard- oder weitergehenden Prüfung festzustellen hat, ob die Nachweise den Anforderungen entsprechen und ob gegebenenfalls Erstattungsansprüche sowie auch Zinsforderungen geltend zu machen sind und
- neben dem (fünfjährigen) Prüfungsturnus zusätzliche Kriterien für die Auswahl und den Umfang weitergehender Prüfungen entwickeln sollte.

Um eine zügige und abschließende Bearbeitung der Verwendungsnachweise sicherzustellen, hat der Rechnungshof der BWFGB empfohlen, die Planung einer zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise zu verbessern.

Verwendungsnachweise des UKE

745. Bereits 2013 hatte der Rechnungshof die Zuwendungsbearbeitung der BWFGB im Hinblick auf die jährliche staatliche Förderung der Betriebsmittel für die Forschung und Lehre im UKE geprüft. Er hatte unter anderem den unzureichenden Nachweis der Mittelverwendung beanstandet.¹²

⁹ Nr. 13.2 VV zu § 46 LHO.

¹⁰ Ebd.

¹¹ April 2022.

¹² Jahresbericht 2014, „Erfüllung der Lehrverpflichtung – Kosten der Lehre in der Medizinischen Fakultät der Universität Hamburg“, Tzn. 242 bis 246.

- Zusagen aus 2013 bis heute nicht umgesetzt*
746. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die behördliche Zuwendungsbearbeitung auch neun Jahre später noch nicht den zuwendungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Dies gilt sowohl für die Antragstellung durch das UKE als auch für die Bewilligung und Auszahlung der Zuwendung an das UKE sowie vor allem für die behördliche Prüfung und Dokumentation der Verwendungsnachweise der letzten Jahre.
747. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFGB aufgefordert, künftig die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und die Regelungen zur Schriftgutverwaltung zu beachten.

Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Zuwendungen

748. Die Person, der die Fach- und Ressourcenverantwortung obliegt (produktgruppenverantwortliche Person)¹³, hat die Verwendung von Zuwendungen zu überwachen. Sie kann ihren Aufgaben nur gerecht werden, wenn ihr alle relevanten Informationen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Dies sind nach der LHO insbesondere
- Übersichten zur Überwachung der Verwendung mit allen hierfür wesentlichen Daten¹⁴
- sowie Unterrichtungen über
- Zuwendungsbescheide, die erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen wurden,
 - nicht fristgerecht vorgelegte Verwendungsnachweise und
 - Verwendungsnachweisprüfungen, die nicht innerhalb eines Jahres nach Eingang des Verwendungsnachweises abgeschlossen wurden.¹⁵
749. Die BWFGB hat die oben genannten Übersichten zur Überwachung der Verwendung nicht erstellt. Auch die gebotene Unterrichtung der produktgruppenverantwortlichen Person erfolgte nicht.
- Informationen für produktgruppenverantwortliche Person fehlen*
750. Mit dem IT-Fachverfahren Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ) steht den Behörden ein Instrument zur Verfügung, das neben der zeitnahen und strukturierten Zuwendungsbearbeitung auch ein Controlling ermöglicht. Die Auswertungsmöglichkeiten von INEZ hat die BWFGB für ihre Überwachungs- und Steuerungsaufgaben nicht genutzt. Auch ein auf das Zuwendungsverfahren ausgerichtetes Verfahrenscontrolling mit

¹³ § 9 Absatz 2 LHO: Die Behördenleitung bestellt, soweit sie die Aufgaben nicht selbst wahrnimmt, jeweils eine verantwortliche Person für die Erfüllung der in den Produktgruppen zusammengefassten Leistungen sowie für die Erfüllung der Investitions- und Darlehenszwecke der Aufgabenbereiche. Dieser obliegt die Fach- und Ressourcenverantwortung.

¹⁴ Nr. 11.1 VV zu § 46 LHO.

¹⁵ Nr. 19.1 VV zu § 46 LHO.

einem darauf aufbauenden Berichtswesen hat die Behörde nicht etabliert.

751. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen die Überwachungs- und Steuerungsverpflichtungen beanstandet und die BWFGB aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Angesichts der Größe des jährlich bewilligten und zu bewirtschaftenden Zuwendungsvolumens (vgl. Tz. 734) sind geeignete Controllingmaßnahmen als Steuerungsinstrument unter Berücksichtigung der Möglichkeiten von INEZ zu etablieren, um damit finanziellen Risiken zulasten des Haushalts entgegenzuwirken.

Behördliche Vorgaben

752. Für die Bearbeitung von Zuwendungen sieht die LHO vor, dass die Bewilligungsbehörde interne Richtlinien und Handlungsanweisungen für die Bearbeitung erstellen soll.¹⁶ In diesen soll sie Kriterien für die Auswahl der Verwendungsnachweise sowie den Umfang der Prüfung regeln.¹⁷

753. In der Behörde fehlen Regelungen zu wesentlichen Aspekten der Zuwendungsbearbeitung, wie u. a.

*Wesentliche
Regelungen fehlen*

- zum Umfang der Prüfung der Verwendungsnachweise,
- zur Auswahl der Art der Verwendungsnachweisprüfung (Standard- oder erweiterte Prüfung),
- zur Dokumentation und Archivierung des Schriftgutes,
- zur Beteiligung der produktverantwortlichen Person und
- zu Verfahrensbesonderheiten wie bei einer Zuwendungsgewährung an überregional finanzierte Forschungseinrichtungen.

754. Der Rechnungshof hat das Fehlen wesentlicher Regelungen kritisiert. Er hält es auch angesichts der vorgefundenen Mängel in der Zuwendungsbearbeitung für unabdingbar, solche zu erlassen.

Erläuterungen im Haushaltsplan

755. Über die Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen von Stellen außerhalb der Verwaltung, die von der FHH Zuwendungen zur Deckung der gesamten Aufwendungen oder eines nicht abgegrenzten Teils der Aufwendungen erhalten, sind dem Haushaltsplan Übersichten als Anlagen beizufügen.¹⁸

¹⁶ Nr. 18.3 VV zu § 46 LHO.

¹⁷ Nr. 13.2 VV zu § 46 LHO.

¹⁸ § 26 Absatz 2 Nr. 2 LHO.

In der Anlage zum Einzelplan 3.2 sind Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in den Übersichten über die Erträge und Aufwendungen ausgewiesen. Unter den Ertragspositionen werden u. a. die Zuwendungen aus dem Kernhaushalt für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen sowie die Zuwendungen anderer Träger gesondert aufgeführt.

756. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei zwei als Stiftungen organisierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 nur Erträge durch institutionelle Zuwendungen aus dem Kernhaushalt ausgewiesen wurden.
- Bei den Erträgen für Projektförderungen aus dem Kernhaushalt war dies hingegen nicht der Fall.
- Für eine dieser Forschungseinrichtungen wurden Erträge aus Drittmitteln von anderen öffentlichen Stellen der Bundesländer, des Bundes (zum Beispiel Auswärtiges Amt), der EU oder anderen Ländern (zum Beispiel Auswärtiges Amt Österreich), laut ihrem Tätigkeitsbericht allein in 2019 über 2 Mio. Euro, nicht ausgewiesen.
757. Der Rechnungshof hat die unvollständige Darstellung der Erträge und Aufwendungen in den Übersichten des Haushaltsplans zu den beiden Forschungseinrichtungen beanstandet und die BWFGB aufgefordert, diese künftig vollständig zu erfassen und auszuweisen.

Unvollständige Darstellung in Übersichten des Haushaltsplans

Aktenführung

758. In der Verwaltung der FHH erfolgt die elektronische Aktenführung im Fachverfahren ELDORADO. Aktenwürdig ist Schriftgut, das erforderlich und geeignet ist, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess der beteiligten Stellen jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar zu machen.
759. Die BWFGB hat ELDORADO 2013 eingeführt und 2014 die „Aktenordnung der Behörde für Wissenschaft und Forschung“¹⁹ erlassen. Danach ist Schriftgut in digitaler Form im „E-Aktenplan“ abzulegen.²⁰ Die Aktenordnung der Behörde entspricht in weiten Teilen der Musteraktenordnung von 2008, die 2019 aktualisiert wurde.²¹
760. Das Schriftgut der Zuwendungsvorgänge war unvollständig, unsystematisch und nicht revisionssicher abgelegt. Zudem hat die BWFGB ihre Aktenordnung noch nicht an die neu gefasste Musteraktenordnung von 2019 angepasst.

Dokumentation unvollständig, unsystematisch und nicht revisionssicher

¹⁹ „Aktenordnung der Behörde für Wissenschaft und Forschung“ (AO BWF), geltende Fassung vom 1. Juli 2014.

²⁰ Nr. 1.2.2 AO BWF.

²¹ Das Staatsrätekollegium hat am 1. Juli 2019 eine neue Muster-Aktenordnung mit der Maßgabe beschlossen, dass die Behörden ihre jeweiligen Aktenordnungen an die Vorgaben der Neufassung anpassen (Musteraktenordnung 2019, MittVw Nr. 3 vom 16. Oktober 2019).

761. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFGB aufgefordert, künftig eine reversionssichere elektronische Dokumentation des Verwaltungshandelns sicherzustellen und die bisher nicht vollzogene Aktualisierung ihrer Aktenordnung an die neu gefasste Musteraktenordnung von 2019 umgehend nachzuholen.

Weiteres Prüfungsergebnis

762. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Zuwendungsprüfung bei zwei Stiftungen (vgl. Tz. 756, Zuwendungsvolumen 2019 und 2020 insgesamt 6,5 Mio. Euro) festgestellt, dass die beigefügten Jahresabrechnungen nicht nur unvollständig, sondern auch ungeprüft waren.
763. Die wirtschaftliche Aufsicht über diese beiden Stiftungen obliegt der BWFGB.²² Die Jahresabrechnung der Stiftungen und ein Bericht des Vorstandes über die Mittelverwendung sind innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres zu erstellen, durch die BWFGB zu prüfen und dem Kuratorium zur Entlastung des Vorstandes vorzulegen.
764. Die BWFGB ist ihren Prüfungsaufgaben für die Jahresabrechnung der genannten Forschungseinrichtungen nicht nachgekommen. Infolgedessen konnten die Vorstände der Stiftungen nur unter Vorbehalt entlastet werden.
765. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFGB aufgefordert, die erforderlichen Prüfungen der Jahresabrechnungen unverzüglich nachzuholen.

Stiftungsvorstände wegen ungeprüfter Jahresabrechnungen nur unter Vorbehalt entlastet

Stellungnahme der Verwaltung

766. Die BWFGB hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Sie hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen. Auch sagte sie zu, eine Dienstweisung zur Zuwendungsbearbeitung zu erlassen und ihre Aktenordnung zu aktualisieren.

²² Vgl. § 5 Absatz 2 des Hamburgischen Stiftungsgesetzes.

IT in den Hochschulen

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

Die Hochschulen haben die für Verwaltungsaufgaben einschlägigen Senatsvorgaben zur Informationssicherheit nicht oder nur teilweise umgesetzt und gefährden damit die Sicherheit des IT-Betriebs.

Die Hochschulen nutzen die Potenziale zur Kooperation bei der IT noch nicht ausreichend.

767. Die Hochschulen nehmen ihre Selbstverwaltungsaufgaben nach dem Hochschulgesetz (HmbHG) wie zum Beispiel die Aufgaben von Forschung und Lehre selbstständig wahr. Daneben haben sie Aufgaben als staatliche Auftragsangelegenheiten (§ 6 HmbHG). Hierzu gehören u. a. die Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel, die Verwaltung der ihnen zur Verfügung gestellten Grundstücke und Einrichtungen sowie die Personalangelegenheiten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Verwaltungsaufgaben).

Der Rechnungshof hat die für diese Aufgaben eingesetzte IT, beispielsweise für die Buchhaltung, die Verwaltung der Räumlichkeiten, das Bewerbungsverfahren oder die Stellenverwaltung, geprüft. Die für die Forschung und die Lehre eingesetzte IT hat der Rechnungshof ausgeklammert, da für diese aufgrund der Wissenschaftsfreiheit und der institutionellen Autonomie der Hochschulen besondere Maßstäbe gelten.

Hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben sind durch die Hochschulen nach § 6 Absatz 4 HmbHG ausdrücklich die staatlichen Vorschriften anzuwenden. Der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) obliegt die Fachaufsicht über die Aufgabenwahrnehmung.

768. Für die Buchhaltung nutzen die Hochschulen gemeinsam ein SAP-Verfahren, das die BWFGB durch die Kasse.Hamburg zur Verfügung stellt und das im Rechenzentrum der Dataport AöR (Dataport) betrieben wird.

Für zahlreiche andere Verwaltungsaufgaben betreiben Hochschulen jeweils eigenständig IT-Verfahren und auch eigene Rechenzentren bzw. kleinere Server- bzw. IT-Technikräume.

Informationssicherheit

769. Nach den Vorgaben des Senats zur Informationssicherheit, die auch ein Rahmen-Sicherheitskonzept sowie ein „Konzept zur Einführung des IT-Grundschutzes in der FHH“ beinhalten, haben alle Verwaltungsbereiche ihre IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auszurichten. Hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben haben die Hochschulen diese Vorschriften anzuwenden (Tz. 767).

IT-Grundschutz ist die vom BSI entwickelte Vorgehensweise zur Identifikation und Umsetzung von Informationssicherheitsmaßnahmen. Die notwendigen Maßnahmen nach dem IT-Grundschutzkonzept des BSI müssen folgende Punkte umfassen:

- eine Risikoanalyse und Bewertung der Risiken,
- die Bestimmung von Schutzmaßnahmen und deren Bewertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und
- die Umsetzung der Maßnahmen und Prüfung auf Wirksamkeit.

770. Die Hochschulen haben keine abgeschlossene und vollständige Schutzbedarfsanalyse aller Daten und Komponenten vorgelegt. Die HafenCity Universität Hamburg (HCU) hat sich allerdings als einzige Hochschule intensiver mit der Informationssicherheit gemäß IT-Grundschutzkonzept beschäftigt. Sie hat ein IT-Grundschutz-Audit durchführen lassen, das festgestellt hat, dass die Anforderungen einer grundlegenden Absicherung erfüllt sind.

*IT-Grundschutz
nicht umgesetzt*

Ohne vollständige Kenntnis der aktuellen Schutzbedarfe fehlen den Hochschulen die Informationen, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen – auch unter Kosten- und Nutzenaspekten – ableiten zu können.

771. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die Hochschulen zur Abhilfe aufgefordert.

Die BWFGB hat er aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Senatsvorgaben in den Hochschulen vollständig umgesetzt werden, um damit deren IT-Sicherheit zu verbessern und Sicherheitsvorfälle zu verhindern.

772. Die Hochschulen haben ihr Nichthandeln auch damit gerechtfertigt, dass das Rahmen-Sicherheitskonzept der Stadt nicht ohne Weiteres für die Anwendung in Hochschulen geeignet sei.

773. Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung auf die Verwaltungsaufgaben beschränkt, deren Inhalte und Anforderungen denen der sonstigen hamburgischen Verwaltung entsprechen. Er hat insofern keine abweichenden Bedarfe erkennen können, die einer Anwendung der Sicherheitsanforderungen – gegebenenfalls auch mit zulässigen Anpassungen – im Wege stehen würden.

774. Die BWFGB hat erklärt, sie werde die Hochschulen bei ihrer Aufgabe zur Konzepterstellung und Umsetzung von Datenschutz und Datensicherheit künftig begleiten.

Freigabe von IT-Verfahren

775. Der Rechnungshof hat bei 34 IT-Verfahren der sechs Hochschulen deren Freigabe geprüft. Die Verfahren betreffen u. a. Teilfunktionen der Buchhaltung, der Raumverwaltung oder der Bewerbungs- und Stellenverwaltung. Der Rechnungshof hat in seine Prüfung auch das Verfahren für die Studierendenverwaltung (Campus Management Suite) einbezogen. Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) hat im Prüfungsverfahren bestritten, dass dieses Verwaltungszwecken dient und es dem Bereich von Forschung und Lehre zugeordnet. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei der Finanzbehörde ein Verfahren zur Einwilligung nach den kassenrechtlichen Vorschriften der Stadt anhängig war, was belegt, dass die geprüften Stellen davon ausgehen, dass es sich um eine Verwaltungsaufgabe handelt, die mit dem Verfahren bearbeitet wird.

- Verfahrensfrei-
gaben fehlen*
776. Keines dieser IT-Verfahren ist nach den Vorgaben der Freigabe-Richtlinie getestet und freigegeben worden. Lediglich ein Drittel der erforderlichen Dokumentationen für diese IT-Verfahren ist vollständig erstellt worden. Dies birgt Risiken für den sicheren und verlässlichen Betrieb.

777. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die Hochschulen aufgefordert, die Vorgaben der Freigabe von IT-Verfahren künftig zu beachten, ihre IT-Verfahren für die Verwaltungsaufgaben vollständig zu dokumentieren sowie sie vor Inbetriebnahme entsprechend der Freigabe-Richtlinie zu testen und freizugeben.

Er hat die BWFGB aufgefordert, im Rahmen ihrer Fachaufsicht die Beachtung der Freigabe-Richtlinie durch die Hochschulen zu prüfen.

778. Die Hochschulen haben eingewandt, es sei ungeklärt, ob und inwieweit die Freigabe-Richtlinie der FHH für die Hochschulen verbindlich und praktikabel sei. Die Existenz eines vom Verwaltungsnetz der FHH unabhängigen Wissenschaftsnetzes sowie die grundgesetzlichen Aspekte der Freiheit von Forschung und Lehre würden in dem Dokument nicht adressiert.

Ähnlich hat sich die HAW geäußert: Die Runde der Chief Information Officer der Hamburger Hochschulen habe bei einem Treffen die Freigabe-Richtlinie der FHH als für den Hochschulkontext ungeeignet eingeschätzt; dementsprechend sollten Verfahren, deren Datenintegrität nicht zwingend den hohen Standards der Freigabe-Richtlinie der FHH genügen müssten, in anderer Form freigegeben werden können.

779. Der Rechnungshof verweist dazu auf die Ausführungen zur Gültigkeit der staatlichen Vorschriften für die hier geprüften Aufgaben (Tzn. 767, 769 und 773).
780. Die BWFGB hat erklärt, sie werde im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht dafür Sorge tragen, dass die Hochschulen für den Bereich der staatlichen Auftragsverwaltung die Freigabe-Richtlinie künftig anwenden.

IT-Sicherheit in Technikräumen

781. Der Rechnungshof hat die Technikräume der geprüften Hochschulen in Augenschein genommen. Während es bei der Universität Hamburg keine und bei der HAW lediglich minimale Beanstandungen gab, wiesen die Einrichtungen anderer Hochschulen Mängel auf, u. a.:

Einzelne Technikräume mangelhaft

- Die Technische Universität Hamburg (TUHH) setzte teilweise Netzwerkkomponenten ein (beispielsweise sog. Switches¹), bei denen der Supportzeitraum des Herstellers und die zu erwartende fehlerfreie Betriebslebensdauer abgelaufen waren. Der Einsatz erfolgte allerdings in sicherheitstechnisch weniger kritischen Bereichen.
- Im Technikraum der HCU sind dicke Kabelbündel in nicht dem Stand der Technik entsprechender Weise verbaut. Türen von Technikschränken (Racks) lassen sich nicht mehr schließen. Unter einer Wasserleitung aufgestellte Racks sind mit einer aufgehängten Blechwanne geschützt.
- In der Hochschule für Musik und Theater Hamburg (HfMT) war zum Zeitpunkt der Besichtigung durch den Rechnungshof das Türschließsystem des Technikraums provisorisch hinter Rohren festgeklemmt.

¹ Mehrfachverteiler für Datenpakete im Netzwerk.

Mängel in Technikräumen

oben: HCU, unten: HfMT, Fotos: Rechnungshof

782. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Hochschulen die dokumentierten Schwachstellen nicht im Rahmen des Vorgehens nach dem IT-Grundschutzkonzept (Tz. 769 ff.) identifiziert und abgestellt haben.
783. Die HCU hat angemerkt, dass sie ein Gebäude mit baulichen Besonderheiten übernommen habe, was zu Einschränkungen führe.
784. Die BWFGB hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs erklärt, dass sie die Hochschulen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Datensicherheit künftig begleiten werde.

IT-Systeme des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens

785. Die BWFGB stellt den Hochschulen für deren Buchhaltung über die Kasse.Hamburg und Dataport ein zentrales Buchhaltungssystem zur Verfügung (SAP HCP).

Durch den Betrieb bei Dataport ist sichergestellt, dass grundlegende Anforderungen des Betriebs von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen wie eine Zertifizierung der Sicherheit des Rechenzentrums durch das zuständige Bundesamt gewährleistet sind. Der Rechnungshof hat gleichwohl Mängel vorgefunden:

Buchhaltungssystem unzureichend geschützt

- Die Notfallbenutzerkennung konnte unberechtigt genutzt werden,
- Systemkennungen hatten zu weitreichende Berechtigungen,
- die Protokolle sicherheitsrelevanter Vorfälle wurden wegen eines zu klein eingestellten Speichers nach einem Monat überschrieben und
- die Berechtigungen des Rechnungshofs für Systemprüfungen waren unzureichend.

Derartige Mängel sind mit den kassenrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

786. Der Rechnungshof hat die Mängel im SAP HCP beanstandet und die BWFGB aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die kassenrechtlichen Bestimmungen stets eingehalten werden.

787. Die BWFGB hat in Zusammenarbeit mit der Kasse.Hamburg die vorgefundenen Mängel im Verlauf des Prüfungsverfahrens beseitigt.

788. Neben dem SAP-Buchhaltungssystem setzen zwei Hochschulen weitere kleinere Verfahren ein, die den Regelungen der Stadt für IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens unterfallen. Dies betrifft die Universität Hamburg (Verfahren SKS FiBu und SFirm) und die HCU (HCU Card). Diese werden in hochschul-eigenen Rechenzentren betrieben.

Rechenzentren für den Betrieb von HKR-Verfahren müssen nach den auch für Hochschulen einschlägigen kassenrechtlichen Vorschriften der Stadt nach den Standards des BSI zertifiziert sein. Dies ist bei den beiden Rechenzentren nicht der Fall. Eine Ausnahmegenehmigung, die die Finanzbehörde erteilen kann, liegt nicht vor.

789. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Hochschulen zur Abhilfe aufgefordert.

790. Die Hochschulen haben sich hierzu im Prüfungsverfahren nicht geäußert; die BWFGB will im Rahmen ihrer Fachaufsicht darauf hinwirken, dass die geforderte BSI-Zertifizierung nachgeholt oder eine Ausnahmegenehmigung bei der Finanzbehörde beantragt wird.

Wirtschaftlichkeit und Kooperationen

791. *Risiken aus der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung in kleinen IT-Abteilungen*
- Kleine IT-Abteilungen, die sich aus der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung in den geprüften Hochschulen ergeben, bergen aus der Natur der Sache heraus Risiken bzw. Nachteile:
- In kleinen Personalkörpern fällt es schwer, erforderliche Spezialkenntnisse vorzuhalten.

In der Hochschule für bildende Künste Hamburg (HFBK) gab es mit vier Vollzeitäquivalenten die geringste Personalausstattung zur Wahrnehmung aller Aufgaben der IT, also sowohl der für die Verwaltungsaufgaben als auch der für die Aufgaben von Forschung und Lehre. Insgesamt zeigen die in der Prüfung festgestellten Mängel, dass die Hochschulen stellenweise an die Grenzen dessen gelangen, was sie ordnungsmäßig erledigen können. Umgekehrt konnten Kasse.Hamburg und Dataport wichtigen Sicherheitsanforderungen gerecht werden und vom Rechnungshof erkannte Mängel rasch abstellen.

- Die bei IT-Verfahren wichtige schnelle Reaktionsfähigkeit ist umso schwerer zu gewährleisten, je kleiner die Personalkörper insgesamt sind. Urlaub und Krankheit lassen sich schwer ausgleichen.

In der Universität Hamburg wurden 2021 aufgrund personeller Engpässe Meldungen beim User Helpdesk nur mit einer jeweils mehrtägigen Verzögerung bearbeitet.²

- Angesichts größenunabhängiger Grundkosten haben kleine Einheiten typischerweise Wirtschaftlichkeitsnachteile. Beispielsweise ist die IT-technische Administration eines E-Mail-Programms für mehrere tausend Adressen nur wenig aufwendiger als eine solche für wenige hundert.

792. Bei einzelnen Verfahren und für einzelne Hochschulen gibt es – neben der zuvor genannten gemeinsamen SAP-Nutzung bei Dataport – Kooperationen, insbesondere folgende:

- TUHH, HfMT und HCU kooperieren bei der Nutzung eines gemeinsamen Mail-Programms,
- im Rahmen des Programms Hamburg Open Science wird ein von der Universität Hamburg betriebener Langzeitspeicher von

² Regionales Rechenzentrum der Universität Hamburg, Aktuelle Meldungen, abgerufen am 24. Februar 2022 unter <https://www.rzz.uni-hamburg.de/ueber-uns/aktuell/2021/2021-06-03-hinweis-serviceline.html>.

anderen Hochschulen mitgenutzt,

- die HCU betreibt das Verfahren CampusNet auch für die HFBK,
- das Bewerbungsmanagementverfahren BITE wird sowohl von der Universität Hamburg, als auch von der HAW und der TUHH eingesetzt und
- das Verfahren zur Verwaltung von Austauschprogrammen Mobility Online wird von der Universität Hamburg, der HCU und der TUHH verwendet.
- Die HAW hat Rahmenverträge für IT-Beschaffungen für alle Hamburger Hochschulen mit Ausnahme der Universität Hamburg ausgeschrieben.

Die Liste zeigt zweierlei: Kooperationen sind möglich, gleichzeitig sind sie noch lückenhaft (beispielsweise ein gemeinsames E-Mail-Programm nur für drei Hochschulen oder Rahmenverträge ohne die Universität Hamburg) und unsystematisch verbreitet.

793. Keine der Hochschulen hat zu der Frage, ob es wirtschaftlich ist, weite Teile der IT-Aufgaben in eigener Regie zu erledigen, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt. Damit wurde nicht überprüft, ob eine verstärkte gemeinsame Nutzung von Verfahren – gegebenenfalls auch verbunden mit einem Betrieb durch einen Dritten – wirtschaftlicher ist als die gegenwärtige Praxis und mit Blick auf die Sicherheitsanforderungen auch wirksamer.
794. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet und die Hochschulen aufgefordert, künftig dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Dabei sollte auch ein gemeinsamer IT-Betrieb unter Berücksichtigung verschiedener Organisationsformen betrachtet werden.
795. Die Hochschulen haben auf das bereits Erreichte verwiesen: Seit Jahren bestünde ein Bestreben der Hochschulen, Kooperationen fortzuentwickeln – auch außerhalb Hamburgs – und man erziele eigenständig Erfolge. Dass darüber hinaus weitere Kooperationsmöglichkeiten bestünden, wurde gleichwohl eingeräumt. So hat die HCU geäußert, sie unterstütze das Bestreben, die Kooperationen zwischen den Hochschulen „kontinuierlich weiter zu entwickeln, auszubauen und zu festigen“.
796. Die BWFGB hat erklärt, sie werde darauf hinwirken, dass Kooperationspotenziale bestmöglich ausgeschöpft und umgesetzt werden.

*Fehlende
Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen*

Finanzwirtschaft und Steuern

Kennzahlen und Kennzahlenwerte der Gerichte

Hamburgisches Verfassungsgericht /
Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Eine Kennzahl für die Juristenausbildung war nicht hinreichend klar bezeichnet. Es bestanden Dokumentationsmängel. Im Übrigen waren die geprüften Kennzahlen und Werte mangelfrei.

797. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, Auszahlungen zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt (§ 16 Absatz 1 LHO).
798. Aus den Einzelplänen 1.02 (Verfassungsgericht) und 2 (Behörde für Justiz und Verbraucherschutz) hat der Rechnungshof 14 ausgewählte Kennzahlen aus den Produktgruppen des Hamburgischen Verfassungsgerichts sowie der ordentlichen und der Fachgerichtsbarkeit auf Ordnungsmäßigkeit geprüft und die Kennzahlen-Istwerte der Haushaltsrechnung 2019 und des Halbjahresberichts 2020 herangezogen.
799. Im Einzelnen handelte es sich um Kennzahlen betreffend die Anzahl der Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht, die Neuzugänge, Erledigungen und durchschnittlichen Verfahrensdauern für erstinstanzliche Strafsachen am Landgericht Hamburg, für zivilrechtliche Klagen an den Amtsgerichten, für Klagen beim Sozialgericht und für Klagen in Asylsachen beim Verwaltungsgericht sowie eine Kennzahl betreffend die Juristenausbildung in der Produktgruppe des Hanseatischen Oberlandesgerichts (HansOLG).
800. 13 der 14 Kennzahlen waren eindeutig, widerspruchsfrei und inhaltlich fehlerfrei bezeichnet und erläutert. Für 27 der 28 Kennzahlen-Istwerte ergaben sich keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und im Halbjahresbericht ausgewiesenen und den in der Prüfung ermittelten Werten. Für 26 Kennzahlen-Istwerte waren auch die Methoden zur Berechnung und Erhebung fehlerfrei, die Dokumentation ihrer Ermittlung ausreichend und die Qualitätssicherung valide.

Kennzahlen und Kennzahlen-Istwerte weit überwiegend mangelfrei

801. Eine für die Prüfung ausgewählte Kennzahl lautet „Juristenausbildung Anzahl Prüfungsanmeldungen“. Als „Prüfungsanmeldungen“ gezählt werden die beim Justizprüfungsamt eingegangenen Anträge auf Zulassung zur staatlichen Pflichtfachprüfung im Rahmen der ersten Staatsprüfung¹ und die dem Gemeinsamen Prüfungsamt² zur Prüfungszulassung vorgestellten Referendarinnen und Referendare im Rahmen der zweiten Staatsprüfung. Justizprüfungsamt und Gemeinsames Prüfungsamt sind Einrichtungen des HansOLG. Beim Gemeinsamen Prüfungsamt werden die Referendarinnen und Referendare aus allen Oberlandesgerichtsbezirken der Länder Bremen, Schleswig-Holstein und Hamburg vorgestellt.
802. Die Kennzahl bildet den mit Prüfungen verbundenen Aufwand des HansOLG ab. Weil Referendarinnen und Referendare zur Prüfung vorgestellt werden und sich nicht selbst anmelden, geht jedoch aus der Bezeichnung „Prüfungsanmeldung“ nicht hervor, dass durch die Kennzahl auch die durch Vorstellung bewirkten Anträge auf Zulassung zur zweiten Staatsprüfung erfasst sind. Aus der Bezeichnung geht ferner nicht hervor, dass das HansOLG die zweite Staatsprüfung planmäßig auch für Referendarinnen und Referendare aus Bremen und Schleswig-Holstein organisiert.³ Dieser Aufwand wird nach Maßgabe der Übereinkunft refinanziert.
803. Der Rechnungshof hat die nicht hinreichend klare Bezeichnung der Kennzahl und die fehlende Erläuterung beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, auf eine Ergänzung der Erläuterungen im Kennzahlenbuch hinzuwirken.
804. Der vom Rechnungshof nachvollziehend ermittelte Istwert zur oben genannten Kennzahl (Tz. 801) wich nur geringfügig von dem im Halbjahresbericht 2020 ausgewiesenen Kennzahl-Istwert ab und war insoweit nicht zu beanstanden. Der Rechnungshof hat jedoch beanstandet, dass die Ermittlung dieses Istwerts nicht dokumentiert war. Er hat die Behörde aufgefordert, die Revisionsicherheit zu verbessern.
805. Die Behörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.
- Kennzahl zur Juristenausbildung nicht hinreichend klar bezeichnet*
- Ermittlung eines Kennzahl-Istwerts nicht dokumentiert*

¹ § 14 Absatz 1 des Hamburgischen Juristenausbildungsgesetzes.

² § 5 Absatz 1 der Übereinkunft der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein über ein Gemeinsames Prüfungsamt und die Prüfungsordnung für die zweite Staatsprüfung für Juristen (Übereinkunft).

³ Im vergleichbaren Fall der Anzahl der Anträge in Mahnsachen beim Amtsgericht (Produktgruppe 235.03) geht bereits aus der Bezeichnung der Kennzahl hervor, dass ein Gemeinsames Mahngericht mit Mecklenburg-Vorpommern besteht.

Ordnungsmäßigkeit der Planansätze in den Bezirksamtern

Bezirksämter Altona / Bergedorf / Eimsbüttel /
Hamburg-Mitte / Hamburg-Nord / Harburg und
Wandsbek

**Personalkosten wurden deutlich zu niedrig
veranschlagt.**

**Planstellen wurden nicht im zutreffenden
Aufgabenbereich ausgewiesen.**

**Das Dokumentations- und Aktenwesen ist
nicht ordnungsgemäß und nicht revisions-
sicher.**

Personalkosten

806. Die im Haushaltsplan zu veranschlagenden Personalkosten ergeben sich aus dem Produkt der Plan-Vollzeitäquivalente (Plan-VZÄ) und der jeweils gültigen Personalkostenverrechnungssätze (PKV). Die Daten sind durch die Behörden und Ämter in das Fachverfahren Business Intelligence (BI) zu übernehmen.

807. Für die Planjahre 2020 und 2021 erfolgte im Einzelplan des Bezirksamts Altona für die Produktgruppe 210.01 eine Erhöhung der Plan-VZÄ von 75,76 auf 82,49. Trotz dieser steigenden Plan-VZÄ wurde der Planansatz im Kontenbereich Personalkosten im gleichen Zeitraum von 4.920 Tsd. Euro auf 4.627 Tsd. Euro reduziert.

Unter Zugrundelegung der nach Besoldungs- und Entgeltgruppen im BI weiter differenzierten VZÄ-Planung und der PKV wäre ein Planansatz für die Personalkosten für das Haushaltsjahr 2021 in Höhe von 5.583 Tsd. Euro notwendig gewesen.

808. Dem Bezirksamt Altona war zum Zeitpunkt der Planung bewusst, dass der ausgewiesene Planansatz zu gering war. Zur Begründung gab das Bezirksamt im Prüfungsverfahren an, dass 2021/2022 für den Einzelplan 1.3 insgesamt keine ausreichenden Ermächtigungen zur Verfügung gestanden hätten, um die Personalkosten vollständig auszuplanen.

809. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Altona die notwendigen Personalkosten für das Haushaltsjahr 2021 um mindestens 956 Tsd. Euro zu niedrig und somit unvollständig ausgeplant hat. Er hat das Bezirksamt Altona aufgefordert, den Kontenbereich Personalkosten zukünftig unter Zugrundelegung der Plan-VZÄ und PKV im Haushaltsplan vollständig auszuplanen.

*Personalkosten
zu niedrig
veranschlagt*

810. Das Bezirksamt Altona hat die Feststellung und Beanstandung anerkannt. Mit Aufstellung des Haushaltsplans 2023/2024 wurde

ein der VZÄ-Planung entsprechender Planansatz bei den Personalkosten ausgewiesen.

Planstellen

811. Im Zuge einer Umorganisation wurde zum 1. Januar 2017 im Einzelplan des Bezirksamts Altona die Produktgruppe 210.02 „Hilfen nach dem Betreuungsgesetz (HB)“ aus dem Aufgabenbereich 210 in den Aufgabenbereich 211 verlagert. Als Folge dieser Umorganisation reduzierte sich die im Stellenplan und in den Stellenübersichten des Einzelplans 1.3 ausgewiesene Anzahl von Stellen im Aufgabenbereich 210 von 150,16 auf 93,93 Stellen¹. Aufgrund einer weiteren Umorganisation im Jahr 2019 erfolgte eine Rückverlagerung der Produktgruppe in den Aufgabenbereich 210. Eine Rückgabe der zuvor verlagerten Stellen erfolgte nicht.
812. 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 abgebildet werden. Die im Stellenplan und in der Stellenübersicht zum Haushaltsplan getätigten Angaben sind für die betroffenen Aufgabenbereiche unzutreffend.
813. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Bezirksamt Altona aufgefordert, umgehend eine Stellenanpassung vorzunehmen.
814. Das Bezirksamt Altona hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Es hat zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit

Aktenführung

815. Die Bezirksamter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Wandsbek haben in den Jahren 2018 bzw. 2019 die elektronische Dokumentenverwaltung ELDORADO eingeführt und zur Aktenführung in ELDORADO Dienstanweisungen erlassen. Eine Ablage aktenrelevanter Aufzeichnungen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2021/2022 erfolgte in diesen Bezirksamtern regelhaft weder in ELDORADO noch in einer Papierakte. Stattdessen wurden entsprechende Vorgänge und Dokumente auf Gruppenlaufwerken gespeichert.
816. Aus dem in der Fachanwendung BI hinterlegten Zahlenwerk kann hinsichtlich der einzelnen Planungsstände über einen Vergleich zwar die Höhe, nicht aber der Grund, der zu Änderungen der jeweiligen Planversion geführt hat, nachvollzogen werden. Eine vollständige Dokumentation wird durch die Fachanwendung BI nicht sichergestellt, da die Prozesse und Entscheidungen, die zum

¹ Siehe Freie und Hansestadt Hamburg, Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 1.3 Bezirksamt Altona, S. 127.

Haushaltsplan-Entwurf geführt haben, in der Fachanwendung nicht nachvollzogen werden können.

*Revisions-
sicherheit und
Transparenz
nicht gewähr-
leistet*

817. Diese Praxis widerspricht der Aktenordnung und den erlassenen Dienstanweisungen. Nur mit der Sicherheit, dass ein Dokument zum Zeitpunkt der Entscheidung abgelegt und danach nicht verändert worden ist, lässt sich Verwaltungshandeln nachvollziehen und überprüfen. Die Dokumente auf dem Gruppenlaufwerk sind für alle Berechtigten zugänglich und veränderbar.
818. Eine Akte soll zudem alle wichtigen Informationen chronologisch und strukturiert zusammenfassen, um einen schnellen inhaltlichen Überblick zu ermöglichen. Die Ordnerstruktur eines Gruppenlaufwerks oder die Dokumentation in der Fachanwendung BI bieten dies nicht. Die von den Bezirksamtern Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Wandsbek auf dem Gruppenlaufwerk gespeicherten Vorgänge und Dokumente sind somit nicht revisions-sicher abgelegt und nur eingeschränkt überprüfbar.
819. Der Rechnungshof hat gegenüber den Bezirksamtern Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Wandsbek die den Vorschriften nicht entsprechende und nicht revisions-sichere Dokumentation ihres Verwaltungshandelns beanstandet. Er hat diese Bezirksamter aufgefordert, künftig die Vorgaben der Aktenordnung und ihrer eigenen Dienstanweisungen einzuhalten.
820. Die Bezirksamter haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Auswertung notarieller Veräußerungsanzeigen in den Regionalfinanzämtern

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Ein erheblicher Teil der Veräußerungsanzeigen erreicht das zuständige Regionalfinanzamt nicht.

Die Bearbeitung der von der Grunderwerbsteuerstelle an die Regionalfinanzämter übersandten Veräußerungsanzeigen wird nur selten dokumentiert. Die steuerliche Auswertung ist zudem unzureichend.

Die Erfassung der Grundstücksgeschäfte in der elektronischen Steuerakte muss für die vollmaschinelle Veranlagung verbessert werden.

821. Gewinne aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Grundstücken unterfallen nach § 23 Einkommensteuergesetz der Besteuerung, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung weniger als zehn Jahre beträgt. Davon ausgenommen sind Grundstücke, die zumindest im Jahr der Veräußerung und in den beiden vorangegangenen Jahren zu eigenen Wohnzwecken genutzt wurden.

Der Weg der Veräußerungsanzeige

822. Grundstücksveräußerungen werden von den beurkundenden Notaren durch eine Veräußerungsanzeige dem für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz in Hamburg mitgeteilt. Dieses informiert die Veranlagungsdienststellen der Hamburger Regionalfinanzämter, soweit sie für die Erwerbenden oder Veräußernden zuständig sind. Die Mitteilungen erfolgen bisher in Papierform, da an der Einführung einer elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen seitens der Steuerverwaltungen der Länder zwar gearbeitet, die Fertigstellung aufgrund anderweitiger, dringender Projekte jedoch immer wieder verschoben wird.



Quelle: Eigene Darstellung

Hohe Verlustquote der Veräußerungsanzeigen

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2004 über erhebliche Defizite bei der Besteuerung von Grundstücksgeschäften berichtet.¹ Bemängelt wurde, dass mehr als ein Drittel der notariellen Veräußerungsanzeigen, die u. a. die Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen absichern sollen, nicht das für die Einkommensteuer zuständige Finanzamt erreichten und die übrigen Anzeigen nur ungenügend steuerlich ausgewertet wurden. In der aktuellen Prüfung befanden sich 21 % der Anzeigen über ein Grundstücksgeschäft zum Zeitpunkt der mit dem Grundstücksgeschäft in zeitlichem Zusammenhang stehenden Steuerveranlagung nicht in den Steuerakten. Nur für einen kleinen Teil der fehlenden Anzeigen konnten u. a. Aktenarchivierungen, Aktenabgaben und Aktentrennungen als Ursache ausgemacht werden. Weshalb die Verlustquote insgesamt immer noch hoch ist, konnte nicht ermittelt werden.

823. Der Rechnungshof hat die hohe Verlustquote beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert sicherzustellen, dass die Veräußerungsanzeigen in die für den jeweiligen Veranlagungszeitraum zutreffenden Steuerakten gelangen bzw. dort abgelegt werden.

Auswertung und Dokumentation

Vorgaben

824. Die Veräußerungsanzeige wird rechtlich als Kontrollmitteilung betrachtet. Für die Auswertung der Veräußerungsanzeige sind eine rückseitige, verwaltungsinterne Bearbeitungsverfügung sowie ein Erlass aus dem Jahr 2004 mit fachlichen Auswertungshinweisen zu verwenden. Spezielle Hinweise oder Vorgaben zur Dokumentation der Bearbeitung der Veräußerungsanzeigen sind hingegen nicht vorhanden.

¹ Jahresbericht 2004, Tz. 94 ff.

825. In der darüber hinaus zu beachtenden allgemeinen Dienstanweisung zur Bearbeitung von Steuererklärungen wird der Umgang mit Kontrollmitteilungen an verschiedenen Stellen und damit steuerfallabhängig behandelt. Unterschieden wird darin zwischen Steuerfällen, die dem automatisierten Risikomanagement (u. a. Einkommensteuerfälle) unterliegen und übrigen Fällen. Vorgaben zur Bearbeitung und Dokumentation der Auswertung von Kontrollmitteilungen beziehen sich in dieser Dienstanweisung jedoch nur auf die weniger relevanten übrigen Fälle. Hieraus ergibt sich eine fehlende bzw. unvollständige Regelungslage in der allgemeinen Dienstanweisung.
826. Der Rechnungshof hat insbesondere vor dem Hintergrund der fortschreitenden automatisierten Bearbeitung von Steuerfällen eine Überarbeitung angeregt.

Dokumentation

827. Die steuerrechtliche Auswertung soll auf der verwaltungsinternen Bearbeitungsverfügung der Veräußerungsanzeige dokumentiert werden. Bei 90 % der aufgefundenen Veräußerungsanzeigen hat keine Dokumentation der Bearbeitung anhand der Verfügung stattgefunden. Ursächlich hierfür ist eine nicht anwenderfreundliche und inhaltlich überholte Gestaltung der Verfügung, die weder das automatisierte Bearbeitungsverfahren noch die elektronische Aktenführung abbildet.
828. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, die verwaltungsinterne Bearbeitungsverfügung anwenderfreundlicher und praxistauglicher zu gestalten.

Keine Dokumentation der steuerrechtlichen Auswertung

Steuerrechtliche Auswertung

829. Werden Veräußerungsanzeigen nicht ausgewertet, kann dies bei Erklärungsversäumnissen der Steuerpflichtigen dazu führen, dass das Grundstück als Einkunftsquelle unberücksichtigt bleibt.

Bei Erwerbenden kann dies zur Folge haben, dass Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht besteuert werden. Auch kann die Herkunft der Mittel für den Erwerb des Grundstücks steuerlich relevant sein.

Bei Veräußernden kann eine unterbliebene Auswertung im Fall von Erklärungsversäumnissen dazu führen, dass entsprechende Sachverhalte unentdeckt bleiben und Veräußerungsgewinne nicht besteuert werden.

830. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war in 17 % der Fälle die Mittelherkunft für den Erwerb eines Grundstücks nicht plausibel, da die augenscheinliche Diskrepanz zwischen erklärten Einkünften und der für den Grundstückserwerb eingesetzten Mittel nicht aufgeklärt wurde. Die Verwendung von bislang nicht versteuerten Einkünften zum Grundstückserwerb könnte in die-

Unzureichende steuerrechtliche Auswertung

sen Fällen gegeben sein. In 25 % der Fälle war der jeweiligen Veranlagungsdienststelle nicht bekannt, ob die erworbenen Objekte selbst- bzw. fremdgenutzt werden.

831. Der Rechnungshof hat die unzureichende steuerrechtliche Auswertung der Anzeigen über den Erwerb eines Grundstücks beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Anzeigen zukünftig vollständig, unter anderem auch in Bezug auf die Mittelherkunft und die Verwendung des Grundstücks, steuerrechtlich ausgewertet werden.
832. In 10 % der Veräußerungsfälle ist eine Sachverhaltsaufklärung sowie die Prüfung eines etwaigen privaten Veräußerungsgeschäftes unterblieben. Obwohl den zuständigen Veranlagungsdienststellen das Veräußerungsgeschäft bekannt war und eine etwaige Selbstnutzung sowie der Ablauf der zehnjährigen Spekulationsfrist nicht erkennbar waren, haben die Veranlagungsdienststellen keine weiteren Ermittlungen bezüglich eines steuerpflichtigen Veräußerungsgewinns vorgenommen.
833. Der Rechnungshof hat die unzureichende Sachverhaltsaufklärung sowie die fehlende Prüfung eines steuerpflichtigen Veräußerungsgewinns beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Anzeigen auch auf Veräußererseite hinsichtlich ihrer steuerrechtlichen Auswirkungen vollständig aufgeklärt und gewürdigt werden.

Erfassung in der elektronischen Steuerakte

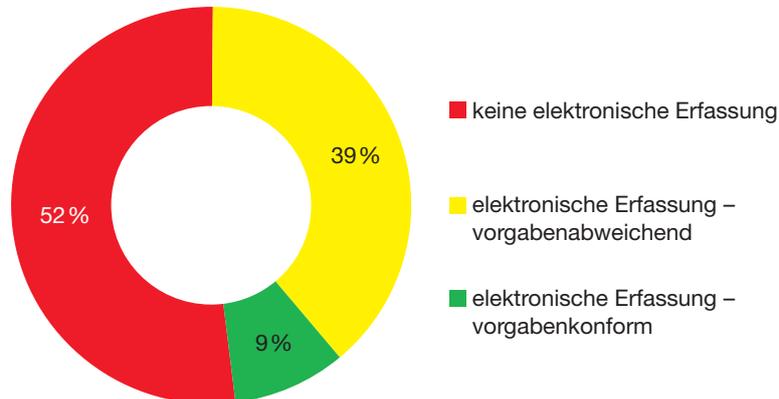
834. Die Notwendigkeit der elektronischen Aktenführung durch den Ausbau der papierlosen und medienbruchfreien Bearbeitung hat nicht erst durch die Corona-Pandemie an Bedeutung gewonnen. Die risikoorientierte Bearbeitung von Steuerfällen unter Einsatz des automatisierten Risikomanagements wird erst durch die elektronische Steuerakte ermöglicht. Dort sind neben den von den Steuerpflichtigen übermittelten Angaben auch für die Steuerfestsetzungen dauerhaft relevante Daten zu hinterlegen. Diese Eintragungen ermöglichen dem automatisierten Risikomanagement auf steuerrelevante Daten zuzugreifen, die sich nicht aus den Steuererklärungen ergeben. Bei der vollmaschinellen Veranlagung veranlassen die entsprechenden Eintragungen einen Bearbeitungshinweis, der zur Aussteuerung der Steuererklärung² führt. Im Rahmen der fortschreitenden vollmaschinellen Veranlagung gewinnt die elektronische Erfassung von steuerrelevanten Daten daher eine große Bedeutung.
835. Die Daten der Veräußerungsanzeigen sind bislang noch manuell in der elektronischen Steuerakte zu erfassen, da deren maschinelle Übernahme noch nicht möglich ist. Ohne zeitnahe und vollständige Erfassung der Daten könnten Veräußerungsanzeigen im risikoorientierten, vollmaschinellen Bearbeitungsablauf unbeachtet bleiben.

² Die Aussteuerung der Steuererklärung bewirkt, dass eine personelle Bearbeitung vorzunehmen ist.

836. Für mehr als die Hälfte der in den Regionalfinanzämtern vorliegenden Veräußerungsanzeigen ist die Erfassung der Daten von Grundstücksgeschäften in der elektronischen Steuerakte unterblieben. Darüber hinaus erfolgte nur für einen unwesentlichen Teil eine Erfassung in der elektronischen Steuerakte, die den dafür geltenden Vorgaben vollständig entsprach.

Erfassung in der elektronischen Akte mangelhaft

Elektronische Erfassung der Veräußerungsanzeigen



Quelle: Eigene Berechnungen

837. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Erfassung der steuerrelevanten Daten der Veräußerungsanzeigen in der elektronischen Steuerakte beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, die regelkonforme elektronische Erfassung der Veräußerungsanzeigen sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

838. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen des Rechnungshofs akzeptiert und will tätig werden. Einen Bedarf für die Überarbeitung der allgemeinen Dienstanweisung zur Bearbeitung von Steuerfällen (Tz. 825) sieht sie zwar nicht, im November 2022 hat sie jedoch den Erlass aus dem Jahr 2004 mit ergänzenden Checklisten für die Auswertung der Veräußerungsanzeigen neu gefasst. Diese enthalten auch eine Vorgabe hinsichtlich der elektronischen Erfassung der Veräußerungsanzeigen. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat ferner mitgeteilt, in einer Dienstbesprechung die Feststellungen des Rechnungshofs erörtert und den vorgenannten Erlass nebst Checklisten vorgestellt zu haben.

Hamburg, den 26. Januar 2023

Dr. Stefan Schulz Joachim Mose Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf Birgit Carstens-Wähling

Abkürzungen

AB	Aufgabenbereich
AiB	„geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ und „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO BWF	Aktenordnung der Behörde für Wissenschaft und Forschung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
avviso	Fachverfahren zur Bearbeitung öffentlich-rechtlicher Vollstreckungsverfahren
B-Plan	Bebauungsplan
BA	Bezirksamt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Bundesautobahn
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BAFSYS2	IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem BAföG
Bäderland	Bäderland Hamburg GmbH
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BI	Business Intelligence; SAP-Modul
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BJV	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
BKiSchG	Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz)
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
Bü	Bürgerschaftsdrucksache
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
BWI	Behörde für Wirtschaft und Innovation
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CAFM	Computer Aided Facility Management
CNG	Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Notsituationsgesetz)
D1	Dezernat Steuerung und Service
Dataport	Dataport AöR
DEF	Sollveränderungart in SAP-BI; Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
Digitalpakt	DigitalPakt Schule
DIN	DIN Deutsches Institut für Normung e. V.
Drs.	Drucksache
EC cash	Electronic cash
ELDORADO	Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen auf der Basis von teradoc©
EP	Einzelplan
ePers	Projekt E-Personal zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben
EU	Europäische Union
F&W	F&W Fördern & Wohnen AöR
Fachamt GS	Fachamt Grundsicherung und Soziales
Fachamt MR	Fachamt Management des öffentlichen Raumes
Fachamt VS	Fachamt Verbraucherschutz, Gewerbe und Umwelt
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GBS/GTS	IT-Verfahren für Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der BSB
GebOSiO	Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Geschäfts-anweisung	Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung
gif e.V.	Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GS	Grundsicherung
ha	Hektar
HANA	High-performance ANalytic Appliance
HansOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften

HB	Hilfen nach dem Betreuungsgesetz
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HCP	HANA Cloud Plattform
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HESS/CSG	Fachverfahren für Zahlungsverkehr mittels Kassenautomaten
HF AöR	Hamburger Friedhöfe AöR
HFBK	Hochschule für bildende Künste Hamburg
HfMT	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HIE	HIE Hamburg Invest Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
HIM	Hamburger InformationsManagement
HIP	Hybrid Integration Plattform; Mastersystem für Landesbetriebe
HIW	HIW Hamburg Invest Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HmbVgG	Hamburgisches Vergabegesetz
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HPAG	Gesetz über die Hamburg Port Authority
HSB	Hamburger Sportbund e.V.
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HWF	HWF - Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH
HZE	Hilfen zur Erziehung
IBA	IBA Hamburg Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKS	Internes Kontrollsystem
INEZ	Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen
IPEG	IBA Projektentwicklungs GmbH & Co. KG
IT	Informationstechnik
JVA	Justizvollzugsanstalt
KatS	Katastrophenschutz
KG	Kommanditgesellschaft
Kita	Kindertagesbetreuung

KJSG	Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz)
km	Kilometer
Kodex	Hamburger Corporate Governance Kodex
KoPers	Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und SH (Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung)
LEA	Leistungserfassung und Abrechnung
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LI	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
Mio.	Million(en)
MIS	Management-Informationssystem
MittVw	Mitteilungen für die Verwaltung
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
OPEN/PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
P+R Anlage	Pkw-Abstellanlage an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs (Park and Ride Anlage)
PG	Produktgruppe
PKU	Projektkostenunterlage
PKV	Personalkostenverrechnungssätze
ProCAB	Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSA	Hamburger Projekt zur Sozialhilfe-Automation (Fachverfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe)
PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
ReGe	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
RPA	Robotic Process Automation
RVP	R essourcen, V erbrauch, P rodukte; Doppisches SAP-Verfahren
RZ	Rahmenguweisung
SAP	S ysteme, A nwendungen und P rodukte in der Datenverarbeitung
SenKo	Senatskommission
SGB	Sozialgesetzbuch

SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz)
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
SozErhVO	Soziale Erhaltungsverordnung
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
Stadtreinigung	Stadtreinigung Hamburg AöR
Störfall-V	Störfall-Verordnung
SV	Sondervermögen
Tsd.	Tausend
Übereinkunft	Übereinkunft der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein über ein Gemeinsames Prüfungsamt und die Prüfungsordnung für die zweite Staatsprüfung für Juristen
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VE	Verpflichtungsermächtigung
VEMAGS	Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV Bilanzierung	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummer 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 3 bis 6 SNH-Gesetz
VV Konzern	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummer 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 76 Absatz 2 und § 78 LHO
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WLAN	Wireless Local Area Network
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
ZE	Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger
ZPD	Zentrum für Personaldienste – Landesbetrieb
ZZ	Zweckzuweisung