RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Jahresbericht 2016

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014

Hamburg, den 7. Januar 2016

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

Inhaltsverzeichnis

		Textzahlen
	Entlastungsverfahren	1–4
	Beschränkung der Prüfung	5
I.	**Haushaltsrechnung 2014**	
	Allgemeine Bemerkungen	6–10
	Jahresergebnis	11
	Vermögensübersicht	12
	Haushaltsüberschreitungen	13
	Beteiligung und Information des Parlaments	14–16
II.	**Beteiligungen**	17–67
	Querschnittsprüfungen zur Beteiligungsverwaltung	68–75
	Entwicklungen im Bereich der mittelbaren Beteiligungen	76–105
	Öffentliche Unternehmen und Vergaberecht	106–130
	Steuerung der Beteiligungen der Kulturbehörde	131–142
	Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich	143–155
	Einzelne Beteiligungsgesellschaften im Hochschulbereich	156–179
	Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH	180–195
III.	**Einzelne Prüfungsergebnisse**	
	Kinder, Bildung und Soziales	
	Kindertagespflege	196–221
	Vertretungs- und Organisationsmittel	222–248
	Qualitätsentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung	249–266
	Gesamtplanung in der Eingliederungshilfe	267–278
	Werkstätten für behinderte Menschen	279–287
	Lawaetz-Stiftung	288–295

	Textzahlen
Bauen und Erhalten	
Sanierungsgebiete – Städtebauförderung	296–306
Vergabe von Gutachtenaufträgen und externen Beratungsleistungen	307–319
Aufstellung von Raumprogrammen	320–335
Abrechnung von Baumaßnahmen	336–345
Hochwasserschutzanlage Niederhafen/Baumwall	346–358
Fördermittel für einen Krankenhausbau	359–368
Umbau und Erweiterung des Planetariums	369–377
Energiemanagement für Museen	378–390
Justiz und Innere Sicherheit	
Sammelfonds für Bußgelder	391–420
Zahlstellen der Amtsgerichte und der Justizvollzugsanstalten	421–426
Ausbildungsbetrieb Wasserschutzpolizei-Schule	427–448
Organisation und Personal	
Kundenzentren (II)	449–471
Bezahlte Überstunden und Mehrarbeit	472–480
Finanzen und Steuern	
Stärkung der Finanzämter	481–502
Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften	503–523
Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen	524–533
Zuwendung zugunsten des 34. Deutschen Evangelischen Kirchentags 2013 in Hamburg	534–544
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2014	545
Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“	

Abkürzungen

AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ArbzVO	Arbeitszeitverordnung
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AS	Allgemeinbildende Schulen
AU-Bau	Ausführungsunterlage Bau
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BauGB	Baugesetzbuch
BDS	Betriebsdatenstatistik
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BS	Berufliche Schulen
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CAN	Centrum für angewandte Nanotechnologie GmbH
CCH	Congress Center Hamburg
DEKT e. V.	Verein zur Förderung des Deutschen Evangelischen Kirchentages e. V.
D&O-Versicherungen	Directors-and-Officers-Versicherungen
EStG	Einkommensteuergesetz
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FB	Finanzbehörde
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAB	Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH
HCGK	Hamburger Corporate Governance Kodex
HEW	Hamburgische Electricitäts-Werke AG
HGW	Hamburger Gaswerke
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbVgG	Hamburgisches Vergabegesetz
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH

HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HzE	Hilfen zur Erziehung
IMPF	IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH
IT	Informationstechnik
KB	Kulturbehörde
Kita	Kindertagesstätte
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
Mio.	Million(en)
MMKH	Multimedia Kontor Hamburg GmbH
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OptiKuz	Optimierung und Standardisierung der hamburgischen Kundenzentren
SGB	Sozialgesetzbuch
SKöU	Senatskommission für öffentliche Unternehmen
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UHH	Universität Hamburg
UHHMG	Universität Hamburg Marketing GmbH
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
WSPS	Wasserschutzpolizei-Schule

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2014 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 90 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats

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

Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 7. Januar 2016 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahr 2015, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 90 Absatz 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2014.

Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2015

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2013 in ihrer Sitzung am 12. November 2015 Entlastung erteilt.

4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 94 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2013 in ihrer Sitzung am 12. November 2015 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

I. Haushaltsrechnung 2014

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 am 1. Dezember 2015 zugeleitet.[1]

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mithilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen. Er hat jedoch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben geprüft. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen insoweit mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (§ 97 Absatz 2 LHO a. F.).

Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

Verstöße gegen Vorschriften für Buchungsbelege

8. Der Rechnungshof hat Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren (vgl. § 97 Absatz 2 LHO a. F.). Diese stellen der Höhe nach für die Gesamtrechnung jedoch keinen wesentlichen Fehler dar. Der Rechnungshof und die Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde haben bei ihren Prüfungen zudem Buchungsfehler oder Verstöße gegen die Vorschriften zu Form und Inhalt der Buchungsbelege wie beispielsweise

- fehlende oder durch nicht zugelassene Personen abgegebene Unterschriften,
- Buchungen aufgrund nicht hinreichend geprüfter Unterlagen,
- die Saldierung von Einzahlungen mit Auszahlungen oder
- Buchungen auf unzutreffenden Titeln

beanstandet.

Mängel bei Kontrollen

9. Zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Buchführung und zur Gewährleistung der Kassensicherheit vorgesehene Kontrollen wurden zudem wiederholt nicht oder nicht mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt.

[1] Bürgerschaftsdrucksache 21/2438 vom 1. Dezember 2015.

Im März 2015 wurde eine Zahlungsanweisung ausgeführt, bei der durch einen trotz Prüfung nicht erkannten Erfassungsfehler rund 86 Mio. Euro anstelle des vorgesehenen Betrags von rund 7 Euro angewiesen wurden. Irrtümlich war die Nummer des Buchungssachkontos 86020000 in das Betragsfeld eingegeben worden. Die Ausführung konnte von der Kasse.Hamburg noch rechtzeitig, aber erst nach Übermittlung der Zahldatei an die Bank verhindert werden.

Im Bereich des Forderungsmanagements der Kasse.Hamburg ist es zu einer Unterschlagung in Höhe von 418.041,29 Euro durch zwölf unrechtmäßige Überweisungen gekommen, die am 1. Juni 2015 festgestellt wurden. Möglich wurden diese Fälle u. a. durch die nicht konsequente Beachtung der Passwortrichtlinie. Die Zahlungen sind bereits erstattet worden.

Bei der zwischenzeitlich unterbrochenen[2] unvermuteten Prüfung der Zahlstelle des Zentralen Fundbüros des Bezirksamts Altona durch die Vorprüfungsstelle, die im letzten Jahr u. a. wegen nicht prüffähiger Abschlüsse ausgesetzt werden musste, wurden erneut Mängel und Fehler in fast allen Bereichen der Zahlstellenverwaltung und Zahlstellenaufsicht festgestellt. Die Vorprüfungsstelle hat während der Prüfung das Fundbüro bei der Differenzklärung unterstützt und praktische Hilfestellung vor Ort zur künftig korrekten Erledigung der Zahlstellengeschäfte gegeben. Eine nach weitestgehender Aufklärung verbliebene Differenz von rund 300 Euro Überschuss ist zugunsten des Haushalts gebucht worden. Das Bezirksamt Altona hat erklärt, es habe die festgestellten Mängel und Fehler behoben, und zugesagt, eine korrekte Erledigung des Zahlstellengeschäftes künftig sicherzustellen.

Gegenwärtig untersucht der Rechnungshof im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2014 Systeme zur Auszahlung von Transferleistungen im Bereich Familie und Jugend sowie Personalzahlungen. Aus diesen Prüfungen können sich – auch für die kamerale Haushaltsrechnung relevante – Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit und den Kontrollen ergeben, über die der Rechnungshof voraussichtlich im Ergänzungsband zum Jahresbericht 2016 berichten wird.

Arbeitsprozess verstößt gegen kassenrechtliche Vorschriften

10. Darüber hinaus hat der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung „Kindertagespflege“ Abweichungen von kassenrechtlichen Anforderungen beanstandet. So erfolgt die Anordnung von Haushaltsmitteln für Leistungen an Tagespflegepersonen durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration ohne die vorgeschriebene Einsicht in die zahlungsbegründenden Unterlagen, da diese nur in den Bezirksämtern vorgehalten werden. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, diesen Arbeitsprozess entsprechend den kassenrechtlichen Vorschriften zu gestalten (Tzn. 212 bis 214).

[2] Jahresbericht 2015, Tz. 10 f.

Jahresergebnis

11. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) schließt das Jahresergebnis (§ 25 LHO a. F.) in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab:

Ist-Einnahmen	11.096.090.425,29 Euro
Ist-Ausgaben	11.096.090.425,29 Euro
Abschlussergebnis	0,00 Euro

Vermögensübersicht

Keine wesentlichen Beanstandungen

12. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2014 geprüft.

Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

Überschreitungen in Höhe von insgesamt 3.859.736,96 Euro

13. In der Haushaltsrechnung 2014 sind elf Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 3.859.736,96 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (S. 17 f.) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO a. F.). Die Begründungen sind zutreffend.

Beteiligung und Information des Parlaments

Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft

14. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Einzelne Beteiligungsgesellschaften im Hochschulbereich“ festgestellt, dass die Bürgerschaft weder über die Abkehr von der ihr mitgeteilten ausschließlich investiven zur konsumtiven Förderung noch über die Bewilligung der neuen, in der Haushaltsplanung nicht vorgesehenen Zuwendung ab 2013 informiert worden ist. Mit der Gewährung der Zuwendung für die Jahre 2014 bis 2016 in Höhe von 800.000 Euro ohne Ermächtigung hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen (Tzn. 161 und 162).

Unzulässige Verwendung von Haushaltsresten

15. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Abrechnung von Baumaßnahmen“ beanstandet, dass aus nicht mehr benötigten, aber dennoch übertragenen Haushaltsmitteln Auszahlungen in Höhe von rund 195.000 Euro für Zwecke, die nicht von der Zweckbestimmung des jeweiligen Titels gedeckt waren, getätigt worden sind. Damit fehlte die budgetrechtliche Ermächtigung für diese Zahlungen.

Richtigkeit in Haushaltsrechnung nicht belegt

Des Weiteren konnten für Auszahlungen im Umfang von rund 12.000 Euro keine Auszahlungsanordnungen mit den zahlungsbegründenden Unterlagen vorgelegt werden, sodass eine zweckentsprechende Verwendung des übertragenen Haushaltsrestes nicht belegt werden konnte. Die formelle und sachliche Ordnungsmäßigkeit der in der Haushaltsrechnung abgebildeten Zahlungen war damit nicht prüffähig (Tzn. 341 bis 344).

16. *Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften bei Veranschlagung und Baubeginn*

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Hochwasserschutzanlage Niederhafen/Baumwall“ beanstandet, dass entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften die Baumaßnahme nicht einzeln und nicht auf der Grundlage einer Haushaltsunterlage veranschlagt war sowie ohne die erforderlichen Kostenunterlagen begonnen wurde. Die Bürgerschaft wurde damit in der Wahrnehmung ihres Budgetrechts behindert (Tzn. 347 bis 349).

II. Beteiligungen

Finanzbehörde

Zahl und Vielfalt der hamburgischen Beteiligungen sowie der Wert des Gesamtportfolios haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Unter Risiko- und Steuerungsgesichtspunkten sollte die Beteiligungspolitik des Senats auch eine Begrenzung des Portfolios im Blick haben.

Für Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen bedarf es eines stimmigen Systems und bei gewachsenem Mengengerüst und zunehmender Komplexität ausreichender personeller Ressourcen. Das vorhandene System ist insbesondere mit dem erweiterten Verantwortungsmodell grundsätzlich geeignet. Die Finanzbehörde muss jedoch künftig sicherstellen, dass notwendige zentrale Vorgaben von allen Beteiligungen und der Verwaltung beachtet werden. Die gesetzlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für Beteiligungen müssen dauerhaft vorliegen und bedürfen deshalb ebenso wie Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit regelmäßiger Überprüfung.

Den bei Beteiligungen begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft sollte durch eine erweiterte Berichterstattung im Beteiligungsbericht Rechnung getragen werden.

1. Wachsende Bedeutung öffentlicher Unternehmen

17. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist an zahlreichen Unternehmen beteiligt,[1] die sich auf den verschiedensten Feldern von ÖPNV, Hafen und Flughafen über Wohnen, Ver- und Entsorgung, Soziales bis hin zu Kultur, Wissenschaft und Gesundheit betätigen. Sie sichern Infrastruktur und bieten Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft Dienstleistungen an, die – jedenfalls zum Teil – von privater Seite nicht in der gewünschten Weise zur Verfügung gestellt würden und sonst von der Verwaltung selbst zu erbringen wären.

Nach einer Anregung auch des Rechnungshofs (Jahresbericht 1985, Tz. 259) hat der Senat erstmals 1988 einen Beteiligungsbericht vorgelegt. Dieser berichtete über 31 von insgesamt

[1] D. h. sie gehören ihr – vollständig oder zu einem Teil – unmittelbar selbst oder mittelbar über eine ihrer Beteiligungen.

172 im Jahr 1986 bestehenden unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen.[2] Der aktuelle Beteiligungsbericht 2014 der Finanzbehörde berichtet über 105 Unternehmen (68 von 87 unmittelbaren sowie 37 bedeutende mittelbare Beteiligungen), die zusammengenommen mit

- 58.600 mehr als die Hälfte der heute 114.000 Bediensteten des Konzerns Stadt Hamburg beschäftigen – 1986 waren es noch knapp 28.000;

- knapp 1,3 Mrd. Euro jährlich knapp doppelt so viel investieren wie der Kernhaushalt – 1986 waren dies mit rund 470 Mio. Euro noch etwa zwei Drittel;

- 29 Mrd. Euro 40 % der Konzernbilanzsumme ausmachen, worin sich zugleich der Wert des Beteiligungsportfolios widerspiegelt.

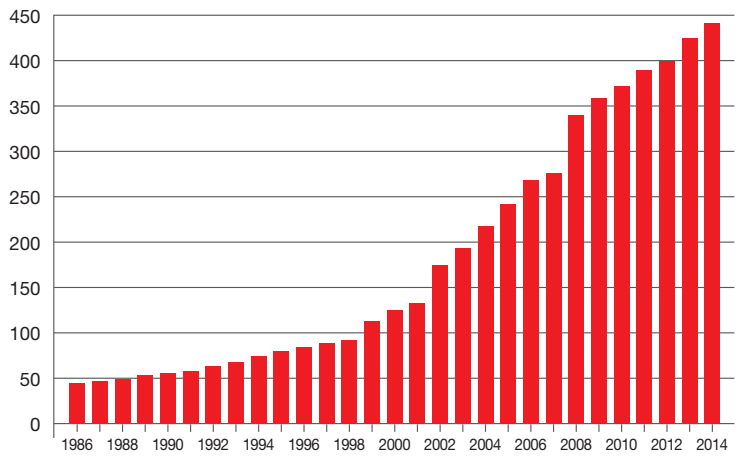
Die Beteiligungen stellen damit in der Bilanz des Konzerns Hamburg einen maßgeblichen Aktivposten dar.

Beteiligungsportfolio erheblich ausgeweitet

18. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, hat sich das Beteiligungsportfolio gegenüber 1986 trotz zahlreicher Unternehmensverkäufe insbesondere in den späten 1980er und den 1990er Jahren wie der HEW und der HGW bis Ende 2014 auf 460 Beteiligungen[3] erhöht. Dabei beschleunigte sich die Dynamik ab 1999 deutlich.

In der Abbildung werden die Beteiligungen dargestellt, die auch Ende 2014 noch bestanden:

Entwicklung des Beteiligungsportfolios 1986 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund eigener Erhebungen

[2] Nach ständiger Staats- und Verwaltungspraxis werden Beteiligungen der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH wie unmittelbare Beteiligungen der FHH behandelt.

[3] Ohne die seinerzeitigen Beteiligungen der HSH Nordbank AG, jedoch mit der Hapag Lloyd AG einschließlich ihrer 2014 (vor Fusion mit der CSAV) noch 57 Beteiligungen.

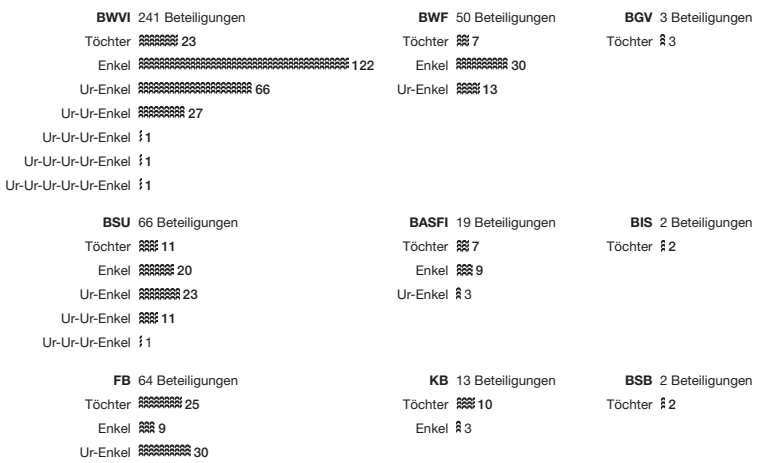
19. Die politische Verantwortung für die Beteiligungen liegt beim Senat, der sich sowohl für übergreifende Grundsatz- und Querschnittsthemen als auch für wichtige Einzelentscheidungen regelhaft der Senatskommission für öffentliche Unternehmen (SKöU) bedient, in der die Leitungen von Finanzbehörde und allen weiteren Fachbehörden, die Beteiligungen verwalten, vertreten sind. Für die Ausführung von Steuerung, Überwachung und Aufsicht der Beteiligungen ist die jeweilige Fachbehörde sowie gegebenenfalls ergänzend die Finanzbehörde zuständig. Die Bürgerschaft ist lediglich zu befassen, soweit für das Eingehen unmittelbarer Beteiligungen Errichtungsgesetze (nur bei Juristischen Personen des öffentlichen Rechts, faktisch insbesondere Anstalten) oder Haushaltsmittel erforderlich sind bzw. Sacheinlagen aus dem hamburgischen Vermögen geleistet werden sollen. Darüber hinaus ist ihre Zustimmung zu Garantien oder Gewährleistungen sowie zur Veräußerung unmittelbarer Beteiligungen erforderlich; bei mittelbaren Beteiligungen ist das Parlament nicht einzubeziehen. Im Übrigen stehen der Bürgerschaft zur Kontrolle ihre Rechte auf Selbstbefassung, Auskunft (Große und Kleine Anfragen), gegebenenfalls auf Aktenvorlage und auf Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zur Verfügung.

Einflussverlust der Bürgerschaft

Vor dem Hintergrund dieser Kompetenzverteilung ist es faktisch zu einer Verschiebung der Einflusssphären zwischen Legislative und Exekutive gekommen, indem vormals von der Verwaltung wahrgenommene oder auch neue Aufgaben auf Beteiligungen übertragen worden sind. Die gewachsene Bedeutung der Beteiligungen und das daraus resultierende Interesse des Parlaments kommen auch in seiner zu Beginn der 20. Legislaturperiode vorgenommenen Einrichtung des Fachausschusses „Ausschuss für öffentliche Unternehmen“ anstelle des früheren Unterausschusses „Öffentliche Unternehmen“ zum Ausdruck.

Das zum Teil tief gegliederte Beteiligungsportfolio der einzelnen Behörden wird in der nachfolgenden Abbildung sichtbar, wobei sich mit zunehmender Beteiligungstiefe die Einflussnahme der FHH verringert (siehe auch die ausführlichere Anlage 1 im Anhang):

Beteiligungstiefe und Einflussnahme nach Behörden



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund eigener Erhebungen; Stand: 31. Dezember 2014

2. Voraussetzungen für Beteiligungen

2.1 Vorgaben für das Eingehen von Beteiligungen

20. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben regelt § 65 LHO:

Voraussetzung für das Eingehen einer unmittelbaren Beteiligung in privater Rechtsform ist nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO insbesondere, dass zum einen ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und zum anderen sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,[4] wie dies beispielsweise, aber nicht ausschließlich im Fall einer günstigeren Aufgabenwahrnehmung durch einen privaten Dritten der Fall wäre. Anders als im Kommunalrecht[5] geben die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern keinen, überdies einklagbaren Vorrang der Privatwirtschaft vor, der die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zumindest in bestimmten Bereichen einschränkte. Weitere Bedingungen sind

- die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag zur Beschränkung des Risikos (Nr. 2),

- die Einräumung eines angemessenen Einflusses zur Sicherung der staatlichen Interessen (Nr. 3) und

- die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses nach den Vorgaben des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften zur Gewährleistung von Transparenz (Nr. 4).

Bei Mehrheitsbeteiligungen kann die FHH u. a. verlangen, dass hierbei auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft wird.

Für öffentlich-rechtlich verfasste Unternehmen gelten insbesondere § 65 Absatz 1 Nrn. 3 und 4 LHO entsprechend.

Beim Eingehen einer mittelbaren Beteiligung verlangt § 65 Absatz 3 Satz 2 LHO die entsprechende Anwendung der Grundsätze des Absatzes 1 Nrn. 3 (Einfluss) und 4 (Jahresabschluss). Das Vorliegen eines wichtigen staatlichen Interesses und die Subsidiarität (Nr. 1) sowie die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung (Nr. 2) werden hier nicht ausdrücklich vorausgesetzt.

Weiter Beurteilungsspielraum des Senats beim wichtigen staatlichen Interesse

21. Beim wichtigen staatlichen Interesse, das im Wesentlichen die mit einer Beteiligung verfolgten Ziele und den Grund für deren Umsetzung durch ein öffentliches Unternehmen beinhaltet, anerkennt der Rechnungshof von jeher einen weiten Beurteilungsspielraum des Senats. Der jeweils in der Regierungsverantwortung stehende Senat kann entsprechend seiner grundsätzlichen politischen Ausrichtung sowie den jeweiligen aktuellen Rahmenbedingungen durchaus und rechtsfehlerfrei zu unterschiedlichen Bewertungen

[4] Das zweite Tatbestandsmerkmal wird als Subsidiaritätsgrundsatz bezeichnet.
[5] Siehe zum Beispiel § 107 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GO NRW; § 136 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 NKomVG.

ein und derselben Beteiligung gelangen.[6] Dabei kommt eine über die Metropolregion hinausgehende Betätigung Hamburgs nur im Einzelfall in Betracht und stellen Auslandsengagements erst recht eine Ausnahme dar.[7]

Im Ergebnis gibt es kaum objektive Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit einer unmittelbaren Beteiligung. Zumindest die bloße Gewinnerzielungsabsicht vermag nach einhelliger Ansicht das wichtige staatliche Interesse nicht zu begründen. Grundsätzlich steht Gewinnerzielung einer unmittelbaren staatlichen Beteiligung aber auch nicht entgegen, solange sie nicht das der Beteiligung zugrunde liegende Interesse maßgeblich ausmacht. Ein weiter Beurteilungsspielraum der Exekutive lässt das Interesse des Parlaments an Kontrolle wachsen.

Keine Umgehung des wichtigen staatlichen Interesses bei mittelbaren Beteiligungen

22. Bei mittelbaren Beteiligungen ist das Erfordernis eines wichtigen staatlichen Interesses nicht ausdrücklich vorgesehen. Vielmehr müssen nach den Hinweisen für die Verwaltung von Beteiligungen der FHH an Unternehmen (Hinweise) der Unternehmenszweck und die Geschäfte in einem Zusammenhang mit dem Hauptzweck der Muttergesellschaft stehen.[8] Kann dieser Zusammenhang erst durch eine wesentliche Änderung des Unternehmenszwecks der Muttergesellschaft hergestellt werden, sind hieran aber dieselben Anforderungen wie an die Gründung einer unmittelbaren Beteiligung zu stellen, um eine Umgehung der Vorgaben des § 65 Absatz 1 LHO auszuschließen.[9] Als weitere Voraussetzung für Gründung oder Eingehen einer mittelbaren Beteiligung muss das mit der Beteiligung verbundene Risiko größenordnungsmäßig überschaubar und den Kapitalverhältnissen angemessen sein.[10]

Bei mittelbaren Beteiligungen ist auch das Einhalten des Subsidiaritätsgrundsatzes sowie der Einzahlungsbegrenzung nicht ausdrücklich vorgesehen, wird aber für Mehrheitsbeteiligungen der öffentlichen Hand zu Recht für geboten gehalten.[11]

2.2 Dauerhaftes Vorliegen der Voraussetzungen

Überprüfung einmal je Legislaturperiode geboten

23. Das wichtige staatliche Interesse und die weiteren gründungsrelevanten Voraussetzungen müssen nicht nur bei Gründung bzw. Eingehen einer unmittelbaren Beteiligung gegeben sein, sondern – sollen diese Voraussetzungen Sinn machen – dauerhaft vorliegen. Es bedarf daher regelmäßiger Überprüfung, die sich mit Blick auf ein beständiges Beteiligungsengagement insbesondere auf mittel- und langfristige Entwicklungen stützen sollte. Ausreichend

[6] Gutachtliche Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO vom 14. November 2013 „Hamburg Energie GmbH“ (im Folgenden: Hamburg Energie), Tz. 17.
[7] Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen, herausgegeben von der Finanzbehörde, zuletzt geändert 2008 (im Folgenden: Hinweise), Anlage 3b, III.1.
[8] Hinweise, Tz. 40.
[9] Hamburg Energie, Tz. 17.
[10] Hinweise, Tz. 40.
[11] Nowak in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 72 zu § 65 BHO.

erscheint im Regelfall die Evaluierung der unmittelbaren Beteiligungen in einem der Legislaturperiode entsprechenden Fünfjahresrhythmus, wobei die Ergebnisse einer derartigen Überprüfung Eingang in die regelmäßige Berichterstattung gegenüber dem Parlament finden sollten. Auf Anregung des Rechnungshofs ist eine entsprechende Regelung in die Neufassung der VV zu § 65 LHO aufgenommen worden.

In diesem Zusammenhang ist zugleich zu überprüfen, ob Unternehmenszweck und die Geschäfte der jeweiligen mittelbaren Beteiligungen weiterhin in einem Zusammenhang mit dem Hauptzweck der Muttergesellschaft stehen. Dabei ist auch der Frage nachzugehen, ob die einer Beteiligung vorgegebenen Ziele in der Sache und überdies wirtschaftlich erreicht werden und ob das ebenfalls dauerhaft konstitutive Merkmal der Subsidiarität weiterhin als gegeben angesehen werden kann.

2.3 Zielvorgaben

24. Die Vorgabe von Zielen ist insbesondere für das Halten einer Beteiligung zwingend notwendig. Für jedes öffentliche Unternehmen ist daher nach den Vorgaben des Senats eine inhaltliche Zielsetzung zu formulieren, bei der das wichtige staatliche Interesse an der vorgegebenen Aufgabe (Leistungsziel) und ihre möglichst kostengünstige Wahrnehmung (Wirtschaftlichkeitsziel) im Vordergrund stehen.[12] Diesem Zieldualismus muss die Steuerung durch den Senat gerecht werden.[13]

25. Das wichtige staatliche Interesse ist in Zielbildern zu konkretisieren, die als Handlungsleitlinie für die Unternehmensführung und als Kontrollmaßstab für die auf Veranlassung der FHH gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsgremien dienen. Dies ist für die Beteiligungsverwaltungen seit Einführung des Verantwortungsmodells (vgl. Tz. 29 ff.) und der damit einhergehenden stärkeren Steuerung der Unternehmen über die Aufsichtsgremien von besonderer Bedeutung. Zielbilder stehen nicht zur Disposition der Geschäftsleitungen und Aufsichtsorgane.[14] Sie sollen öffentlich zugänglich sein, um zum Beispiel für die parlamentarische Kontrolle genutzt werden zu können.

Zielbilder liegen weiterhin nicht für alle Beteiligungen vor

26. Der Rechnungshof hat 2009 darauf hingewiesen,[15] dass für zahlreiche Unternehmen keine Zielbilder vorlagen, und den Senat aufgefordert, seine eigenen Vorgaben einzuhalten. Im Rahmen einer aktuellen Überprüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass für ein Drittel der von ihm betrachteten Unternehmen weiterhin keine Zielbilder vorliegen. Ein Teil der vorhandenen Zielbilder war der Bürgerschaft noch nicht zugänglich.

[12] Hinweise, Tz. 9.
[13] Bürgerschaftsdrucksache 18/7400 vom 27. November 2007 (6. Beteiligungsbericht), S. 9.
[14] Hinweise, Tz. 9.
[15] Tzn. 69 und 70 sowie Jahresbericht 2009, „Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements“, Tzn. 201 bis 206.

3. Steuerung durch den Senat[16]

3.1 Rechtsformen von Beteiligungen

27. Mit dem Ziel einer Optimierung der Beteiligungsverwaltung hat der Senat der Bürgerschaft 1983 dargelegt, welche Rechtsformen und Organisationsstruktur der Unternehmen für eine Verbesserung öffentlicher Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Seine entsprechenden Überlegungen hatten zum Ziel, „einen optimalen Standort zwischen den beiden Ausprägungen ‚Selbstständigkeit' und ‚Steuerbarkeit' zu finden und die umfassend verstandene Aufgabenerfüllung durch Veränderungen der bestehenden Organisation zu verbessern."[17]

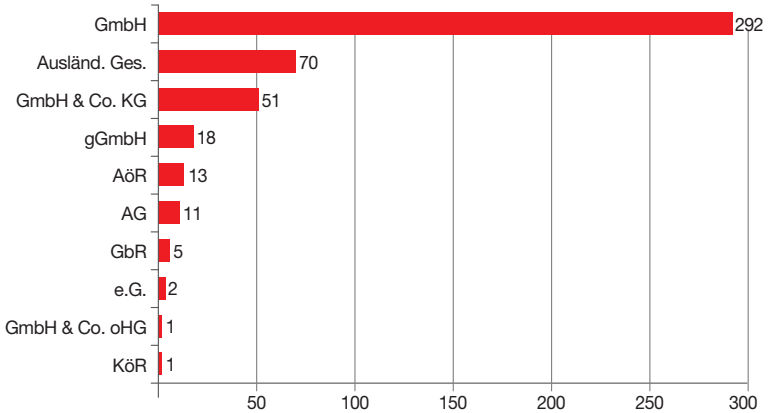
Der Senat kam zu dem Ergebnis, dass bei den privatrechtlichen Unternehmensformen die GmbH einen sehr weitgehenden Gestaltungsspielraum bietet, der die Vereinbarung umfassender Mitwirkungsrechte des Trägers im Gesellschaftsvertrag erlaubt. Aufgrund ihrer organisatorischen und rechtlichen Selbstständigkeit sei sie die geeignetste Unternehmensform.

Bei den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen sei mit der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ein ausgewogenes Verhältnis zwischen unternehmerischer Selbstständigkeit und politischer Steuerungsmöglichkeit erreichbar. Sie sollte indes nur dann in Betracht kommen, wenn es zumindest auch um die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben geht.

Damit hat der Senat die Grundlage geschaffen, wonach die haftungsbeschränkte GmbH und im Fall hoheitlicher Aufgabenerledigung die AöR die beiden vorzugswürdigen Gesellschaftsformen innerhalb des Beteiligungsportfolios der FHH bilden sollen.

28. Nach einer Auswertung durch den Rechnungshof ergab sich Ende 2014 folgendes Bild:

Beteiligungen nach Rechtsformen (Stand: 31. Dezember 2014)



Quelle: Eigene Darstellung

[16] Siehe zu den einzelnen Beteiligten und Begriffen die Erläuterungen in Anlage 2.
[17] Bürgerschaftsdrucksache 11/883 vom 26. Juni 1983, S. 4 ff.

Damit wurde Ende 2014 für ein Viertel der vom Rechnungshof ermittelten Beteiligungen eine andere Rechtsform als die einer GmbH bzw. einer AöR gewählt.

3.2 Verantwortungsmodell

29. Seit Ende 2002 erfolgt die Steuerung der hamburgischen Beteiligungen nach dem sog. Verantwortungsmodell.[18] Danach trägt der Senat die politische Gesamtverantwortung für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen, während die einzelnen Behörden entsprechend ihrer fachlichen Aufgabenstellung für die umfassende Steuerung der ihnen zugeordneten Beteiligungen zuständig sind. Dabei haben sie die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsziele ihrer Beteiligungen umzusetzen. Ferner sind sie für die Formulierung und Durchsetzung von Unternehmenszielen, die fachliche Koordination zwischen Unternehmen und Verwaltung, die Wahrnehmung der Eigentümerrechte bzw. die Steuerung als Gesellschafter und die Durchführung von Erfolgskontrollen verantwortlich.

Im sog. erweiterten Verantwortungsmodell erfolgt für einige wirtschaftlich besonders bedeutsame Unternehmen eine gemeinsame Steuerung durch Fachbehörde und Finanzbehörde.

30. Über die Steuerung ihrer eigenen und der zum erweiterten Verantwortungsmodell gehörenden Beteiligungen hinaus sind der Finanzbehörde für die gesamte Beteiligungsverwaltung der FHH maßgebende Querschnittsfunktionen zugewiesen, um eine weitgehende Einheitlichkeit des Beteiligungsmanagements der FHH zu erreichen. Hierzu zählen insbesondere – gegebenenfalls in die Beschlusskompetenz der SKöU fallende – Standards zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Beteiligungsverwaltung und die Berichterstattung über unternehmensübergreifende Angelegenheiten.

Damit trägt die Finanzbehörde zugleich die Verantwortung, sowohl ihre eigenen Vorgaben als auch die der SKöU durchzusetzen, was ihr aber nach den Feststellungen des Rechnungshofs bislang nicht durchgehend gelingt. Dies gilt auch für die zu ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zählenden Beteiligungen. Darüber hinaus stehen Gründungen und das Eingehen von Beteiligungen unter dem Zustimmungsvorbehalt der jeweils zuständigen Fachbehörde bzw. der Finanzbehörde und sind überdies nach § 95 Absatz 1 Nr. 3 LHO dem Rechnungshof vorab mitzuteilen. Hierzu hat der Rechnungshof festgestellt, dass Beteiligungen ohne die erforderlichen Zustimmungen der Behörden und ohne seine vorherige Information eingegangen worden sind.[19]

31. Seit 2009 trägt der Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK)[20] insbesondere dazu bei, einen Standard für das Zu-

[18] Senatsdrucksache 2202/1178 vom 15. Oktober 2002 (Anlage 3 der Hinweise).
[19] Siehe Tzn. 91 bis 92.
[20] HCGK vom 1. Januar 2010.

sammenwirken von Gesellschaftern, Aufsichtsorganen und Geschäftsführungen festzulegen und damit einen kontinuierlichen Prozess zur Verbesserung der Unternehmensführung anzustoßen sowie die Transparenz der hamburgischen öffentlichen Unternehmen zu erhöhen.

3.3 Aufsichtsräte

32. Die Exekutive übt neben ihrer Rolle als Gesellschafterin (zum Beispiel einer GmbH) oder Trägerin (zum Beispiel einer AöR) eines Unternehmens oder als Inhaberin der Fachaufsicht den haushaltsrechtlich gebotenen und politisch erforderlichen Einfluss über die Aufsichtsräte aus und steuert die Beteiligungen. Nach § 65 Absatz 6 LHO haben die auf Veranlassung der FHH gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsräte trotz ihrer Weisungsfreiheit und ihrer vorrangigen Verpflichtung auf das Unternehmensinteresse auch die besonderen Interessen der FHH zu berücksichtigen und der zuständigen Behörde die zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Beteiligungsverwaltung erforderlichen Berichte zu erstatten. Mittelbare Beteiligungen werden grundsätzlich über die Muttergesellschaften gesteuert, deren Aufsichtsräte regelmäßig auch die Angelegenheiten ihrer Beteiligungen erörtern sollen.

Bei politisch bedeutsamen Entscheidungen kann die Steuerungsfunktion des Aufsichtsrats durch

- Wahrnehmung von Weisungsbefugnissen der Gesellschafterversammlung an die Geschäftsführung,
- Ausübung von Gesellschafterrechten durch die Fachbehörde oder
- eine eingerichtete Fachaufsicht (bei Juristischen Personen öffentlichen Rechts)

überlagert werden.

33. Für derzeit 17 wirtschaftlich bedeutende Unternehmen wie zum Beispiel die Hamburger Hochbahn AG, die Hamburger Hafen und Logistik AG oder die Flughafen Hamburg GmbH erfolgt die Steuerung gemeinsam durch Fach- und Finanzbehörde, die auch beide in den jeweiligen Aufsichtsräten vertreten sind (erweitertes Verantwortungsmodell). Es ist Aufgabe der Fachbehörde, die Finanzbehörde rechtzeitig und umfassend an Planungen, Zielveränderungen und Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen zu beteiligen, um im Rahmen einer bilateralen Abstimmung zu einer einheitlichen Senatslinie zu gelangen.[21] Bei Streitigkeiten zwischen den beteiligten Behörden ist eine Entscheidung des Senats herbeizuführen.

[21] Hinweise, Tz. 121 f.

3.4 Ressourcen der Beteiligungsverwaltungen

Unveränderte Ausstattung der Beteiligungsverwaltung bei Zunahme des Portfolios

34. Die Zahl der Beschäftigten in den Beteiligungsverwaltungen der Finanzbehörde und der Fachbehörden hat sich in den vergangenen 30 Jahren und im Gegensatz zu der erheblichen Ausweitung des Beteiligungsportfolios der FHH (vgl. Tz. 18) kaum verändert. Es liegt auch unter Berücksichtigung eines gestiegenen Qualifikationsniveaus bei den Beschäftigten und verbesserter Arbeitsmittel nahe, dass das Maß der auf die einzelne Beteiligung entfallenden Steuerung damit faktisch gesunken ist. Hinzu kommt, dass die Zunahme von Mandaten in Aufsichtsgremien infolge des ausgeweiteten Beteiligungsbestands und zahlreicher Projekte in den Beteiligungsverwaltungen wie zum Beispiel die Restrukturierung der HSH Nordbank AG oder die Gründung der Investitions- und Förderbank zusätzliche Kapazität binden.

4. Kontrolle durch die Bürgerschaft

35. Die parlamentarische Kontrolle über die Beteiligungen der FHH bleibt deutlich hinter den Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bei der unmittelbaren Verwaltung zurück. Dies ist systemimmanent, denn das Recht des Parlaments geht genau so weit, wie Senat und Verwaltung handeln dürfen. Ist deren Handeln aufgrund der zu achtenden Selbstständigkeit einer Beteiligung eingeschränkt, kann die Befugnis des Parlaments nicht weiter reichen. Soweit der Senat bei der Bürgerschaft keine Mittelbewilligung (einschließlich der Übernahme von Garantien und Gewährleistungen) beantragt, bleibt diese bei bestehenden Beteiligungen auf

- vom Senat eingeräumte Informationsansprüche (denen im Wesentlichen durch den jährlichen Beteiligungsbericht entsprochen wird),
- Erörterungen im Ausschuss für öffentliche Unternehmen, gegebenenfalls in weiteren Ausschüssen und im Plenum,
- das Fragerecht und Aktenvorlageersuchen,
- die Beschlusskompetenz bei der Veräußerung unmittelbarer Beteiligungen sowie
- gegebenenfalls die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

beschränkt.

Systembedingte Restriktionen bei der Wahrnehmung parlamentarischer Rechte

36. Aber auch soweit Rechte des Parlaments bestehen, unterliegt deren Wahrnehmung Restriktionen, die sich daraus ergeben, dass die Kontrolle der Exekutive und die Steuerung von Unternehmen unterschiedlichen Rechtsregimen unterfallen. Parlamenten ist die öffentliche Auseinandersetzung wesenseigen, während Unternehmen für ihre Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse auf den gesetzlichen Schutz der Vertraulichkeit angewiesen sind. Selbst soweit ein derartiger Schutz nicht ausdrücklich besteht, sollte das Risiko

wirtschaftlicher Nachteile infolge einer öffentlichen Behandlung von Unternehmensangelegenheiten, etwa die Erörterung seiner aktuellen Lage, Marktchancen oder seiner Bewertung, vermieden werden. Dabei kann das Parlament in Fällen seiner notwendigen Befassung zum Beispiel beim Kauf oder Verkauf von Unternehmensanteilen bei gleichzeitig legitimem Interesse an Information über deren Chancen und Risiken zu Maßnahmen wie einer vertraulichen Behandlung in Ausschüssen oder Akteneinsicht nur durch einzelne Abgeordnete jeweils unter Verschwiegenheitsverpflichtung greifen. Derartige Verfahren können den dem Parlament insgesamt zustehenden öffentlichen Diskurs jedoch nicht ersetzen. Im Ergebnis kann sich für das Parlament das Dilemma ergeben, einerseits öffentliche Mittel oder Garantien bewilligen oder Risiken akzeptieren zu sollen, andererseits aber über eine nur unbefriedigende Informations- und Entscheidungsbasis zu verfügen. Auch können vertraulich erlangte Informationen nicht im Parlament erörtert werden.

37. Einer Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen im Wege der Übernahme eines Aufsichtsratsmandats durch Abgeordnete steht die damit verbundene unzulässige Vermengung der Aufgaben von Legislative und Exekutive entgegen.[22]

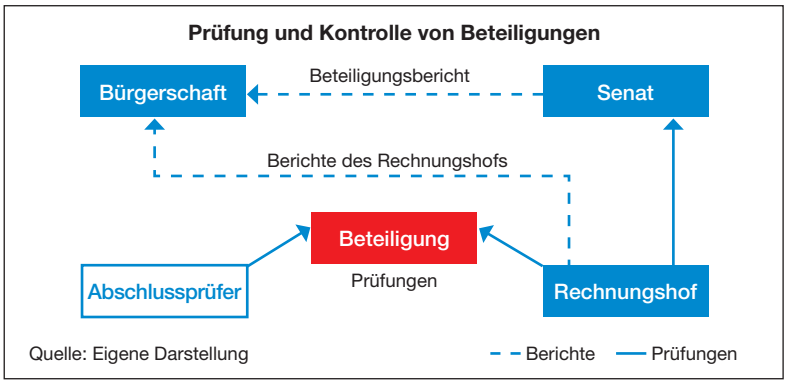
38. Zu mittelbaren Beteiligungen wird die Bürgerschaft in der Regel nur in rechtlich oder politisch gebotenen Ausnahmefällen wie zum Beispiel bei haushaltswirksamen Verlust- bzw. Gewährleistungsübernahmen beteiligt. Regelhaft wird sie aber über wesentliche mittelbare Beteiligungen im Rahmen des Beteiligungsberichts informiert.

Gesteigertes Informationsangebot an das Parlament

39. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass die Bürgerschaft durch geeignete Informationen in die Lage versetzt wird, gegebenenfalls ein Thema von sich aus aufzugreifen. Hierbei ist an erster Stelle erneut der (die wesentlichen Unternehmen abdeckende) Beteiligungsbericht der Finanzbehörde zu nennen, der inzwischen regelmäßig, aktuell sowie unter Berücksichtigung laufender Veränderungen über die wichtigsten Beteiligungen der FHH berichtet. Er bietet zwischenzeitlich in seiner elektronischen Version verschiedene Links, mit deren Hilfe Zugang zu grundlegenden Dokumenten der Unternehmen wie ihren Zielbildern, Satzungen oder Gesellschaftsverträgen gewährt wird. Weitere Informationen zu den meisten Beteiligungen können der Beteiligungsübersicht im Geschäftsbericht der FHH entnommen werden. Darüber hinausgehende Transparenz fordert das Parlament selbst im Rahmen seines Fragerechts ein und macht hiervon – wie die wachsende Zahl an Kleinen und Großen Anfragen in den letzten Legislaturperioden zeigt – zunehmend Gebrauch.

[22] So auch Hinweise, Tz. 60.

5. Prüfungsrechte des Rechnungshofs

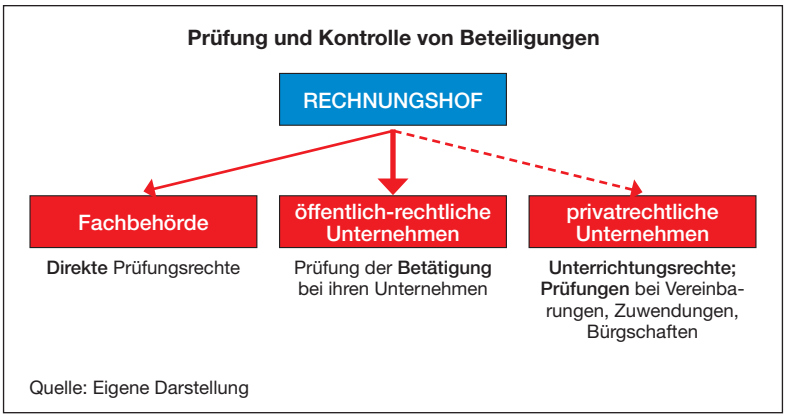


40. Nach Artikel 71 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit § 81 LHO überwacht der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der FHH. Hierzu gehört auch die Verwaltung der Beteiligungen Hamburgs an seinen öffentlichen Unternehmen.

- Bei öffentlich-rechtlich organisierten Beteiligungen überwacht der Rechnungshof nach § 104 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung uneingeschränkt.

- Bei privatrechtlich organisierten Unternehmen überwacht der Rechnungshof nach § 85 LHO die Betätigung der FHH bei diesen Unternehmen unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Er konzentriert daher seine Kontrolle darauf, ob die Beteiligungsverwaltung die Rechte, die der FHH als Gesellschafterin oder Aktionärin zustehen, gewahrt und den Unternehmen gegenüber zutreffend geltend gemacht hat und ob sie ihrer Steuerungs- und Überwachungsverantwortung nachgekommen ist. Damit prüft der Rechnungshof typischerweise nicht das Unternehmen selbst, sondern in erster Linie die Beteiligungsverwaltung. Treten im Rahmen dieser Prüfungen Zweifelsfragen auf, kann sich der Rechnungshof bei unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen im Regelfall selbst im Unternehmen hierüber unterrichten (§ 54 Haushaltsgrundsätzegesetz). Dieses Recht muss im Gesellschaftsvertrag verankert sein, worauf die Finanzbehörde hinzuwirken hat (§ 66 LHO). Im Fall mittelbarer Beteiligungen ist der Rechnungshof auf die Unterrichtung bei der unmittelbaren Beteiligung angewiesen.

- Weitergehende Prüfungsrechte bestehen, sofern ein Unternehmen Zuwendungen (§ 84 Absatz 2 LHO), gesetzliche Zuschüsse oder Garantien erhält (§ 97 Absatz 1 Nr. 1 LHO) bzw. eine Prüfung mit dem Rechnungshof vereinbart ist (§ 97 Absatz 1 Nr. 3 LHO).



41. Der in § 65 Absatz 1 Nr. 4 LHO geforderten Prüfung des Jahresabschlusses geht eine Bestellung von Abschlussprüfern voraus, die im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erfolgen muss. Hiermit soll gewährleistet werden, dass die Qualität von Abschlussprüfungen bei öffentlichen Unternehmen der bei privaten entspricht. Das ihm von der Verwaltung zuzuleitende Ergebnis von Abschlussprüfungen kann zu Nachfragen und Prüfungen seitens des Rechnungshofs führen.

Bis 2015 ist die Beauftragung der Abschlussprüfer zentral durch die Finanzbehörde vorbereitet worden, wodurch zugleich sichergestellt war, dass spätestens in einem Turnus von fünf Jahren jeweils andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt und einschlägige Kompetenzen optimal genutzt wurden. Es wird darauf ankommen, dass sich die nunmehr von den Fachbehörden vorzubereitende Abschlussprüferbestellung nicht ungünstig auf die Qualität der Prüfungsergebnisse auswirkt.

6. Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs

42. Der Rechnungshof hat – auch mit dem Ziel, dem verstärkten Informationsbedürfnis der Bürgerschaft zum Beteiligungsportfolio der FHH gerecht zu werden – in den vergangenen Jahren wie auch aktuell eine Reihe von Untersuchungen – teils als Querschnittsprüfung, teils als Einzelfallprüfung – durchgeführt. Gegenstand dieser Prüfungen war insbesondere die Einhaltung des Steuerungsinstrumentariums des Senats zur Verwaltung seiner Beteiligungen.

6.1 Querschnittsprüfungen

43. Eine Reihe von Querschnittsprüfungen hat zu folgenden Forderungen bzw. Empfehlungen geführt:

6.1.1 Unterrichtung der Bürgerschaft

44. 2008 hat der Rechnungshof empfohlen, zahlreiche Informationszusagen des Senats zu seinen Beteiligungen zu aktualisieren, zu systematisieren und zu konzentrieren, um die Handhabbarkeit

durch die Bürgerschaft zu verbessern und den Aufwand für die Verwaltung zu verringern.[23]

Die Bürgerschaft hat 2010 beschlossen, sich künftig durch den jährlichen Beteiligungsbericht sowie den Geschäftsbericht des Senats unterrichten zu lassen.

45. Eine unzulängliche Unterrichtung der Bürgerschaft hat der Rechnungshof auch 2012 beanstandet: Der Senat hatte die Bürgerschaft nach der Bewilligung umfangreicher Investitionsmittel für die Erweiterung des Messebetriebs nicht auf weitere Sanierungsbedarfe insbesondere im Kongressbereich hingewiesen.[24]

Zwischenzeitlich hat der Senat ein Konzept vorgelegt, wonach das Congress Center Hamburg (CCH) für rund 200 Mio. Euro saniert werden soll.

6.1.2 Unternehmenskonzepte

46. 2009 hat der Rechnungshof gefordert, die von den Unternehmen aus Zielbildern abzuleitenden und ihren Aufsichtsorganen vorzulegenden strategischen Unternehmenskonzepte als die wesentlichen Steuerungsinstrumente der Beteiligungsverwaltung stärker zu nutzen und jedenfalls die hierfür geltenden Vorgaben einzuhalten.[25] Auch aktuell ist festzustellen, dass nach wie vor fehlende Unternehmenskonzepte zu entwickeln und veraltete fortzuschreiben sind.

6.1.3 Risikomanagementsysteme

47. 2013 hat der Rechnungshof die Einhaltung der unternehmerischen Pflicht zur Einrichtung und Pflege eines angemessenen Risikomanagementsystems überprüft und gefordert, ein Konzept für eine Gesamtrisikoschau über das Beteiligungsportfolio Hamburgs zu entwickeln.[26] In seinem ersten Risikobericht zum Jahresende 2014 hat der Senat eine Risikoberichterstattung für 53 von 60 unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen abgegeben.

6.1.4 Vergütungen

48. In seinem Jahresbericht 2015 hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Bemessung von fixen und variablen Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen von öffentlichen Unternehmen häufig nicht im Einklang mit entsprechenden Vorgaben des Senats steht.[27]

---

[23] Jahresbericht 2008, „Unterrichtung der Bürgerschaft“, Tz. 33 ff.
[24] Jahresbericht 2012, „Hamburg Messe und Congress GmbH“, Tzn. 631 bis 640.
[25] Jahresbericht 2009, „Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements“, Tz. 201 ff.
[26] Jahresbericht 2013, „Risikomanagementsysteme bei öffentlichen Unternehmen“, Tz. 353 ff.
[27] Jahresbericht 2015, „Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen der öffentlichen Unternehmen“, Tzn. 254 bis 265.

Die von der SKöU eingeforderte Evaluierung der Verfahrensabläufe steht noch aus.

6.1.5 Vergaberecht

49. In einer aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass bei der Vergabe von Aufträgen und Leistungen durch öffentliche Unternehmen die vergaberechtlichen Vorschriften vielfach nicht beachtet worden sind.[28]

6.1.6 Mittelbare Beteiligungen

50. Ebenfalls aktuell hat der Rechnungshof die Verwaltung mittelbarer Beteiligungen querschnittsmäßig geprüft und hierbei zahlreiche Defizite vorgefunden. So sind zum Beispiel bei der Gründung und Verwaltung von mittelbaren Beteiligungen einzelne Vorgänge ohne Beteiligung bzw. ohne die erforderliche Zustimmung der Finanzbehörde, der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation sowie der heutigen Behörde für Umwelt und Energie zustande gekommen.[29]

51. Im Jahresbericht 2014 hat der Rechnungshof beanstandet, dass sich Steuerungsdefizite bei einer mittelbaren Beteiligung der Flughafen Hamburg GmbH und damit einer Urenkelin der FHH, an der diese über die Beteiligungsstufen durchgerechnet mit lediglich 16 % beteiligt ist, in Millionenhöhe bis auf den Hamburger Haushalt ausgewirkt haben.[30]

6.2 Organisationsuntersuchungen

Der Rechnungshof hat auch bei einzelnen Fachbehörden eine unzureichende Aufgabenwahrnehmung vorgefunden:

6.2.1 Kulturbehörde

52. 2012 hat der Rechnungshof angeregt, das vom Senat für die Aufsicht und Steuerung seiner öffentlichen Unternehmen entwickelte Instrumentarium auch auf die in Stiftungen öffentlichen Rechts überführten Museen anzuwenden und die staatlichen Zuwendungen an entsprechenden Zielvorgaben auszurichten.[31]

2013 haben die Stiftungsräte der Museumsstiftungen erstmals Leistungsparameter anstelle der institutionellen Ziel- und Leistungsvereinbarungen beschlossen.

---

[28] Siehe hierzu Tz. 108.
[29] Siehe hierzu Tz. 88.
[30] Jahresbericht 2014, „Mittelbare Beteiligung der Flughafen Hamburg GmbH“, Tzn. 359 bis 368.
[31] Jahresbericht 2012, „Hamburger Museumsstiftungen“, Tzn. 80 bis 105.

53. Aktuell hat er bei der Kulturbehörde festgestellt, dass das Zusammenspiel zwischen Fachreferaten und Beteiligungsverwaltung deutlich verbessert werden muss.[32]

6.2.2 Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung

54. Bei der Verwaltung der hamburgischen Hochschulbeteiligungen ist der Rechnungshof mehrfach auf Verfahren gestoßen, die trotz ihrer Zustimmungsbedürftigkeit ohne Kenntnis der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung abgewickelt wurden.[33]

Darüber hinaus hat er 2009 darauf hingewiesen, dass das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) bei Gründung neuer Tochtergesellschaften sein Kuratorium nicht ordnungsgemäß einbezogen und die damalige Behörde für Wissenschaft und Forschung nicht auf die Einholung ihrer erforderlichen Zustimmung hingewirkt hatte.[34]

Der Rechnungshof hat die in seine Prüfungen einbezogenen Behörden sowie die Finanzbehörde in ihrer Querschnittsfunktion aufgefordert, künftig die vom Senat aufgestellten und von der SKöU beschlossenen Steuerungsinstrumente anzuwenden und die gesetzlichen Vorschriften zu beachten.

6.3 Einzelprüfungen

55. In zahlreichen Einzelprüfungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass sowohl vom Parlament beschlossene haushaltsrechtliche Vorschriften als auch Senatsvorgaben zur Steuerung seiner Beteiligungen verfehlt bzw. nicht eingehalten worden sind.

6.3.1 § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO: Wichtiges staatliches Interesse

56. In seinem Jahresbericht 2004 hat der Rechnungshof die damalige Behörde für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, auf der Grundlage der von der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) ermittelten Daten das wichtige staatliche Interesse am CCH zu belegen und hierüber den Aufsichtsrat zu unterrichten.[35]

Der Senat hat für HMC und CCH ein strategisches Unternehmenskonzept erarbeitet.[36]

---

[32] Siehe hierzu Tzn. 138 und 139.
[33] Siehe hierzu Tz. 147.
[34] Jahresbericht 2009, „Beteiligungsverwaltung“, Tzn. 240 bis 250.
[35] Jahresbericht 2004, „ Kongresszentrum der Hamburg Messe und Congress GmbH“, Tzn. 471 bis 478.
[36] Ergebnisbericht 2007, „Kongresszentrum der Hamburg Messe und Congress GmbH“, S. 70.

57. Bei der 1983 gegründeten Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) hat der Rechnungshof 2009 angemahnt, dass das Zielbild nach mehrfacher Veränderung der Aufgaben der Gesellschaft nicht mehr aktuell gewesen und trotz erheblicher struktureller Defizite nicht überprüft worden ist, ob ein wichtiges staatliches Interesse die Fortführung der Beteiligung rechtfertigte.[37]

Der Senat hat ein Projekt zur Überprüfung von Zweck und Tätigkeit der HAB eingesetzt und 2010 ein Sanierungskonzept vorgelegt. Ende 2006 wurden die beiden Tochterunternehmen komm.pass. arbeit GmbH und die HAB Service Gesellschaft mbH gegründet.[38]

6.3.2 § 65 Absatz 1 Nr. 2 LHO: Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung

58. Im Jahresbericht 2005 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass bei der 1995 gegründeten Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft Zeitwerk GmbH Gewinne durch Vervierfachung des Stammkapitals in der Gesellschaft gebunden worden sind, ohne dass erkennbar war, dass die Finanzbehörde im Rahmen ihrer nach § 65 Absatz 2 LHO erforderlichen Zustimmung zu Änderungen des Nennkapitals dessen Erhöhung abgewogen oder ihr förmlich zugestimmt hatte.[39]

Der Senat hat die zuständige Behörde 2003 beauftragt, die Möglichkeit einer Privatisierung zu prüfen.[40] Die Gesellschaft ist 2006 veräußert worden.

59. 2010 hat der Rechnungshof festgestellt, dass das UKE die in § 20 Satz 2 UKE-Gesetz in Verbindung mit § 65 Absatz 1 Nr. 2 LHO geforderte Begrenzung des Haftungsrisikos bei zwei als Gesellschaften mit begrenzter Haftung gegründeten Beteiligungen missachtet hat, indem zwischen diesen und dem UKE Ergebnisabführungsverträge geschlossen worden sind, die auch zum unbegrenzten Ausgleich möglicher Jahresfehlbeträge der Beteiligungen verpflichten. Dabei wäre gegebenenfalls die FHH infolge ihrer Gewährträgerhaftung nach § 3 Absatz 4 UKE-Gesetz verpflichtet gewesen, für derartige Verbindlichkeiten in unbegrenzter Höhe einzustehen.[41]

Das UKE hat den Ergebnisabführungsvertrag gekündigt und eine Zwischengesellschaft gegründet, die mit einzelnen Tochtergesellschaften, nicht jedoch mit dem UKE über einen Ergebnisabführungsvertrag verbunden ist.

---

[37] Jahresbericht 2009, „Förderung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH“, Tzn. 519 bis 538.
[38] Jahresbericht 2011, „Sanierungskonzept für die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH“, Tz. 356.
[39] Jahresbericht 2005, „Beteiligung Hamburgs bei einer Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft“, Tzn. 289 bis 296.
[40] Bürgerschaftsdrucksache 17/3280 vom 2. September 2003.
[41] Jahresbericht 2010, „Martini-Klinik am UKE GmbH und Ambulanzzentrum des UKE GmbH“, Tz. 292.

60. Aktuell hat der Rechnungshof beanstandet, dass das UKE 2006 eine Verwaltungsgesellschaft in der nicht haftungsbeschränkten Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) gegründet und hierbei auch die erforderliche Zustimmung der Finanzbehörde nicht vorgelegen hat.[42]

6.3.3 § 65 Absatz 1 Nr. 3 LHO: Angemessener Einfluss

61. Am Beispiel der im Jahr 2000 gegründeten imtc innovative medical technology center Hamburg GmbH hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2007 beanstandet, dass die FHH seit 2004 zwar Alleingesellschafterin war, ihr mit lediglich einem Drittel der Aufsichtsratsmandate hingegen nicht der in § 65 Absatz 1 Nr. 3 geforderte angemessene Einfluss bei der Steuerung der Gesellschaft eingeräumt war. Vielmehr wäre es geboten gewesen, sich in der Satzung den der vollständigen Finanzierung der Gesellschaft über Darlehen und Zuwendungen der FHH entsprechenden Einfluss einräumen zu lassen.[43]

Die Gesellschaft ist zwischenzeitlich abgewickelt worden.

6.3.4 Prüfungen der Rechnungslegung

62. Bei der Hamburger Friedhöfe AöR hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Wert der Grundstücke in der Bilanz der Anstalt für das Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 447 Mio. Euro erhöht worden ist, indem sie eine nicht den von ihr anzuwendenden handelsrechtlichen Vorschriften entsprechende Bewertung vorgenommen hat. Für 2013 und 2014 standen Ende 2015 die Abschlüsse der Anstalt noch aus.

7. Fazit des Rechnungshofs

Komplexer Beteiligungsbestand erschwert Risikoerkennung

63. Öffentliche Unternehmen sind sinnvolle Instrumente zur Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben und zur Umsetzung politischer Ziele. Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Ausweitung des hamburgischen Beteiligungsbestands und dessen zunehmend komplexere Struktur können aber trotz des arbeitsteiligen Vorgehens der Verwaltung nach dem Verantwortungsmodell die Steuerung und das rechtzeitige Erkennen von Risiken erschweren.

Zentrale Rolle der Finanzbehörde stärken

64. Der Senat verfügt seit vielen Jahren über ein durchaus bewährtes Instrumentarium zur Steuerung und Kontrolle seiner Beteiligungen. Zugleich strebt er eine weitgehende Einheitlichkeit seines Beteiligungsmanagements an. Der Rechnungshof hat allerdings wiederholt auf Defizite und divergierende Handhabungen bei der Verwaltung von Beteiligungen hingewiesen. Er empfiehlt vor

[42] Siehe Tzn. 97 und 98.
[43] Jahresbericht 2006, „Kompetenzzentrum Medizintechnik“, Tz. 384.

dem Hintergrund der Ausweitung des Unternehmensbestands, die zentrale Rolle der Finanzbehörde zur Gewährleistung einer Beteiligungsverwaltung nach einheitlichen Standards zu stärken und die für die Beteiligungsverwaltung insgesamt erforderlichen Ressourcen zu überprüfen. Dies erscheint umso dringlicher, als Beteiligungen von der Exekutive regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und das staatliche Interesse an ihnen zu untersuchen sind. Es erweist sich darüber hinaus als notwendig, den insbesondere bei mittelbaren Beteiligungen gegebenen Risiken und begrenzten Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft durch regelmäßige übergreifende und gegebenenfalls unternehmensbezogene Informationen Rechnung zu tragen.

Mehr Informationen für die Bürgerschaft

65. Im Ergebnis hat sich bei Betrachtung des Konzerns Stadt Hamburg ein Ungleichgewicht zwischen Senat und Bürgerschaft entwickelt: In ihrer Budgethoheit kontrolliert die Bürgerschaft Aufstellung und Bewirtschaftung des (Kern-)Haushalts; über die vom Senat zu steuernden Beteiligungen und deren finanzielle Rahmenbedingungen wird sie nur eingeschränkt informiert, kann insoweit nur begrenzt (mit)entscheiden und ist überwiegend auf die Einhaltung von Informationszusagen des Senats sowie Auskünfte im Rahmen ihres Fragerechts angewiesen. Dem Interesse an substanzieller, regelmäßiger und zeitnaher Information der Bürgerschaft sollte durch Erweiterung des Beteiligungsberichts zum Beispiel um eine Übersicht zu allen Beteiligungen der FHH Rechnung getragen werden, zumal insbesondere in jüngerer Zeit eine zusätzliche deutliche Ausweitung des Beteiligungsbestands im Bereich des Immobilienmanagements zu beobachten ist.

Programmatische Grundlage für Beteiligungspolitik wünschenswert

Vor diesem Hintergrund ist der Senat gefordert, Klarheit über Art und Umfang seiner Aufgabenwahrnehmung durch Beteiligungen zu gewinnen und geeignete Prioritäten zu setzen. Der Rechnungshof hält es für wünschenswert, der Beteiligungspolitik des Senats eine programmatische Grundlage zu geben, aus der sich insbesondere die handlungsleitenden Grundsätze für das Eingehen, Halten und Aufgeben von Beteiligungen ergeben.

Systematisches Hinterfragen des Beteiligungsportfolios

66. Dabei darf weder der Bestand an mittelbaren Beteiligungen eine Eigendynamik entwickeln, die letztlich dessen wirksame staatliche Beaufsichtigung infrage stellt, noch kann die Lösung in einer steten proportionalen Ausweitung des für die Verwaltung von Beteiligungen nötigen Apparats liegen. Ziel muss es angesichts der vom Rechnungshof vorgefundenen Vielfalt, Zersplitterung und regionalen Diversifizierung vielmehr sein, das vorhandene Beteiligungsportfolio systematisch und mit Sorgfalt auf die Notwendigkeit jeder einzelnen mittelbaren Beteiligung hin zu hinterfragen und öffentliche Aufgaben im Fall ihrer unwirtschaftlichen und unzweckmäßigen Wahrnehmung entweder in die jeweiligen Muttergesellschaften, geeignete andere öffentliche Unternehmen oder gegebenenfalls auch in die Kernverwaltung zurückzuverlagern oder aber gänzlich aufzugeben und Privaten zu überlassen.

67. Zugleich sollte angesichts der mittlerweile zu beobachtenden Komplexität des Beteiligungsbestands das im Jahr 2002 neu definierte Verhältnis zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung erneut überdacht und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden. Dabei bedarf es einer klaren Zielorientierung und Kompetenzzuweisung, um die Einhaltung von verbindlichen Regelungen durch alle Beteiligungsverwaltungen sicherzustellen. Insbesondere erscheint eine zentrale Aufgabenwahrnehmung (mit entsprechender Entscheidungskompetenz) bei dem Thema Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen prüfenswert. Bereits im August 2012 hatte der Senat angekündigt, bis Ende 2012 „das Gesamtsystem der Verfahren und Methoden im Beteiligungsmanagement sowie deren Organisation in Fachbehörden und Finanzbehörde auf seine Zukunfts- und Leistungsfähigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren.“[44] Bislang sind die entsprechenden Überlegungen des Senats hierzu noch nicht abgeschlossen.

Überprüfung des Gesamtsystems Beteiligungsmanagement steht noch aus

[44] 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“, Bürgerschaftsdrucksache 20/2156 vom 21. August 2012, S. 16.

Querschnittsprüfungen zur Beteiligungsverwaltung

Finanzbehörde

Der Senat hat frühere Forderungen und Anregungen des Rechnungshofs nur zum Teil aufgegriffen, zum Teil steht die Umsetzung noch aus oder sie ist nicht beabsichtigt.

Die Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen sind als wesentliche zentrale Vorgabe der Finanzbehörde teilweise veraltet und dringend zu überarbeiten.

Informationszusagen

68. Nachdem im Jahr 2007 eine Überprüfung durch den Rechnungshof gezeigt hatte, dass die der Bürgerschaft vom Senat gegebenen Informationszusagen teils überholt oder entbehrlich geworden waren, hat das Parlament 2010 beschlossen, sich künftig vom Senat insbesondere durch den jährlichen Beteiligungsbericht sowie die Übersendung von Geschäftsberichten unterrichten zu lassen.

Zielvorgaben

Nach wie vor fehlende Zielbilder und Unternehmenskonzepte

69. Der Senat hat seinen Beteiligungen mithilfe von Zielbildern die von ihm verfolgten staatlichen Interessen vorzugeben (§ 65 Absatz 1 LHO). Nachdem 2009 erst für ein Drittel der vom Rechnungshof in seine Untersuchung einbezogenen Unternehmen[1] derartige Zielbilder vorgelegen hatten, ist dieser Anteil bis 2015 auf zwei Drittel gestiegen. Dabei waren die Zielbilder über den Beteiligungsbericht überwiegend online abrufbar. Erneut hat der Senat im Fall nicht vorhandener Zielbilder auf andere Konzepte, Pläne, Gründungsdrucksachen und Gesellschaftsverträge sowie eine fehlende operative Geschäftstätigkeit verwiesen. Eine konkrete Vorgabe seines staatlichen Interesses wird hierdurch jedoch nicht ersetzt.

Von den Geschäftsführungen aus den Zielbildern abzuleitende Unternehmenskonzepte lagen 2015 für zwei Fünftel (2009: ein Fünftel) der untersuchten Fälle vor. Diese erfüllten überwiegend die Anforderung, jünger als fünf Jahre zu sein.

Der Senat hatte bereits 2009 zugesichert, erforderliche Zielbilder zu erstellen bzw. zu aktualisieren.

[1] Von den 100 Beteiligungen des Beteiligungsberichts 2013 wurden 40 in die Nachschau einbezogen.

70. Der Rechnungshof hat die trotz deutlicher Verbesserung nach wie vor unzureichende Nutzung von Zielbildern als Steuerungsinstrument beanstandet und erneut gefordert, fehlende zu entwickeln bzw. veraltete fortzuschreiben sowie darauf hinzuwirken, daraus abgeleitete aktuelle Unternehmenskonzepte vorzuhalten.

Berichtspflichten

71. Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs hat der Senat Ende 2014 seine Berichterstattung an den Rechnungshof nach § 69 LHO zu Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg durch eine neue VV zu § 69 LHO vereinfacht.

Berichterstattung gegenüber Rechnungshof vereinfacht

Die Vorschläge des Rechnungshofs hat der Senat in das Musterschreiben zur Berichterstattung übernommen, den Beteiligungsverwaltungen Anfang 2015 zur Kenntnis gegeben und sie um entsprechende Anwendung gebeten.

Risikomanagementsysteme

72. Nach entsprechender Aufforderung durch den Rechnungshof bildete ein erster Risikobericht für die Senatskommission für öffentliche Unternehmen zum 31. Dezember 2014 die Risikowerte von 53 der insgesamt 60 direkten Mehrheitsbeteiligungen ab. Mittelbare Beteiligungen wurden über die übergeordneten direkten Mehrheitsbeteiligungen erfasst. Künftig will der Senat jährliche Risikoberichte vorsehen. Die im Rahmen der Konzernberichterstattung erforderliche und vom Rechnungshof daher geforderte Risikoerhebung auch für die Kernverwaltung hat der Senat indes nicht durchgeführt.

Bislang nur unvollständige Risikoberichterstattung

73. Der Rechnungshof hat den Senat abermals aufgefordert, mit Blick auf die künftig erforderliche Darstellung im Lagebericht der Konzernberichterstattung die Einbeziehung aller im Beteiligungsbericht aufgeführten Beteiligungen in den Risikobericht zu prüfen sowie auch auf die Risikoerhebung für die Kernverwaltung einzugehen.

Vergütungen von Geschäftsführungen

74. Infolge der Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs im Rahmen seiner 2014 durchgeführten Prüfung zu den Vergütungen von Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen hat der Senat zugesichert, eine ausstehende Evaluation der bisherigen Verfahrensabläufe vorzunehmen und hieraus gegebenenfalls neue Standards und Verfahrensabläufe abzuleiten.

Vergütungsverfahren auf dem Prüfstand

Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Hinweise für die Beteiligungsverwaltung

Hinweise zur Verwaltung von Beteiligungen veraltet

75. Die von der Finanzbehörde herausgegebenen Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen (Stand 2008) sind grundsätzlich eine wichtige Informationsquelle und Arbeitshilfe für die Beteiligungsverwaltungen. Zwischenzeitlich sind sie allerdings u. a. infolge veränderter Gesetze, Vorschriften und Beschlusslagen in zahlreichen Punkten veraltet. Der Rechnungshof hält eine zeitnahe Überarbeitung der Hinweise für dringend geboten.

Die Finanzbehörde teilt die Darlegungen des Rechnungshofs weitgehend und hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass eine Neufassung der Hinweise für Anfang 2016 vorgesehen sei.

Entwicklungen im Bereich der mittelbaren Beteiligungen

Finanzbehörde /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Behörde für Umwelt und Energie

Die Verwaltung hat an keiner Stelle einen vollständigen Überblick über die Gesamtheit der Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg.

Vorgaben für das Eingehen und die Verwaltung von Beteiligungen werden nicht durchgehend eingehalten und von der Finanzbehörde in Wahrnehmung ihrer Querschnittsfunktion nicht hinreichend auf ihre Einhaltung überwacht.

76. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat zahlreiche rechtlich selbstständige Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts gegründet bzw. sich an solchen beteiligt.

Regelungen für das Eingehen und Halten von Beteiligungen (Tz. 20) sind in der LHO vorgegeben und durch die Verwaltungsvorschriften zu § 65 LHO sowie die „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“ (im Folgenden: Hinweise) konkretisiert. Danach sind grundsätzlich die Fachbehörden für die Steuerung der ihnen zugeordneten Beteiligungen umfassend verantwortlich.

77. Der Rechnungshof hat insbesondere mit Blick auf die mittelbaren Beteiligungen untersucht,

- wie sich das Beteiligungsportfolio der FHH in den letzten Jahren entwickelt hat,
- ob und in welchem Umfang die Hamburgische Bürgerschaft über diese Entwicklung informiert wird und
- wie die Fachbehörden und die Finanzbehörde ihren Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen nachkommen bzw. nachgekommen sind.

Aktenführung

Akten nicht revisionssicher geführt

78. Der Rechnungshof konnte in der Finanzbehörde sowie der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) Sachverhalte nicht oder nur eingeschränkt überprüfen, weil die Akten wegen teils gravierender Mängel nicht dem Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit entsprachen: Einzelne Akten waren unvoll-

ständig oder lagen sogar überhaupt nicht vor. Wichtige Verträge zu Unternehmensgründungen fehlten.

79. Zu den zwischen 2003 und 2006 gegründeten 18 Tochterunternehmen des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) verfügte die Finanzbehörde lediglich in einem Fall über Unterlagen, obwohl sie im Rahmen des erweiterten Verantwortungsmodells hierfür mit zuständig ist.

80. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und die BWVI aufgefordert, die Mängel abzustellen und die Akten künftig revisionssicher zu führen.

Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, die ihr vorliegenden aktenrelevanten Vorgänge zwischenzeitlich archiviert zu haben.

Entwicklung des Beteiligungsportfolios

81. Im Beteiligungsbericht 2013 werden rund 100, im Anhang zum Konzernabschluss 2013 etwa 300 Beteiligungen dargestellt. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass die FHH Ende 2014 über 464 Beteiligungen verfügte (ohne HSH Nordbank AG und ihre Beteiligungen sowie diejenigen der Kreditanstalt für Wiederaufbau AöR). Damit hat sich das Beteiligungsportfolio der FHH seit Erstellung des ersten Beteiligungsberichts im Jahr 1988 trotz zwischenzeitlicher Unternehmensverkäufe wie zum Beispiel der Hamburgischen Electricitäts-Werke AG mit ihren 101 Beteiligungen bis zum Juni 2002 etwa verdreifacht. Dabei sind rund 80 % des heutigen Bestands erst seit 1999 eingegangen worden. Im Wesentlichen betrifft der Zuwachs mittelbare Beteiligungen.

Unterschiedliche Entwicklungen bei Aufgabenzuwachs und Ressourcen

82. Gleichzeitig haben sich die personellen Ressourcen in den Beteiligungsverwaltungen jedenfalls nicht dem Beteiligungsportfolio entsprechend entwickelt. Zwar verfügt die Finanzbehörde hierzu nicht über genaue Daten, weil Erhebungen aus den Jahren 1988 und 2012 nicht zwischen Vollzeit- und Teilzeitkräften unterschieden und auch nicht Aufgaben außerhalb des Beteiligungsmanagements berücksichtigten. Eine überschlägige Feststellung erlauben aber auch die vorliegenden Daten.

83. Trotz der aufgezeigten Entwicklungen ist bislang keine Untersuchung angestellt worden, inwieweit Organisation, Regelwerk und Personalausstattung der Beteiligungsverwaltung insgesamt den Anforderungen genügt.

Organisationsuntersuchung empfohlen

84. Der Rechnungshof hält eine solche, möglichst zeitnahe und die gesamte Beteiligungsverwaltung umfassende Organisationsuntersuchung für erforderlich. Dabei sollte neben der Frage nach den für die Verwaltung der städtischen Beteiligungen angemessenen Ressourcen auch untersucht werden, ob die Prozesse und Strukturen wirtschaftlich und geeignet sind, die von der FHH mit ihren Beteiligungen verfolgten politischen, strategischen und operativen Ziele zu erreichen.

Information der Bürgerschaft

85. Der seit 2007 jährlich veröffentlichte Beteiligungsbericht und die seit Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zu erstellenden Geschäftsberichte der FHH führen weder einzeln noch gemeinsam zu einem vollständigen Überblick über die Beteiligungen der FHH. Keine Stelle in der Verwaltung verfügt über einen Gesamtüberblick über das Beteiligungsengagement der FHH.

Widersprüchliche Angaben in Beteiligungsbericht und Konzernabschluss

Ein stichprobenartiger Abgleich von Beteiligungs- und Geschäftsbericht hat ergeben, dass ihre Angaben verschiedentlich voneinander abweichen. So hat der Rechnungshof etwa Unterschiede beim Anteil der FHH an einzelnen Beteiligungen, beim Eigenkapital sowie bei den Umsatzerlösen festgestellt. Ferner ist in den jeweiligen Berichten zum Jahr 2013 eine Beteiligung – unter jeweils unzutreffender Firmenbezeichnung – aufgeführt, die seit 2009 nicht mehr existiert.

Beteiligungsliste fehlerhaft

Als weitere Informationsbasis hatte die Finanzbehörde seit dem Geschäftsjahr 2007 im Internet die Beteiligungsliste veröffentlicht, die mit Ausnahme mittelbarer Beteiligungen mit einem städtischen Anteil von weniger als 20 % sämtliche im Beteiligungsbericht und im Konzernabschluss aufgeführten Beteiligungen enthalten sollte. Nach Feststellungen des Rechnungshofs wies die Beteiligungsliste 2013 bei einer Gesamtzahl von 345 Beteiligungen auch 35 mit einem Anteil von weniger als 20 % auf. Diese hätten aber entsprechend der von der Finanzbehörde selbst gewählten Definition nicht in die Liste aufgenommen werden dürfen. In einer auf Anregung des Rechnungshofs überarbeiteten Beteiligungsliste fehlten dementgegen elf mittelbare Beteiligungen mit einem Anteil von über 20 %, über die im Konzernabschluss 2013 berichtet worden ist.

86. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, Organisation und Prozesse bei der Erstellung ihrer Veröffentlichungen zu überprüfen. Unzureichend qualitätsgesicherte bzw. fehlerhafte Angaben sind als Information für die Bürgerschaft nur eingeschränkt geeignet. Eine vollständige Beteiligungsliste hält er schon aus Gründen der Transparenz für zwingend und hat angeregt, diese auf alle Beteiligungen zu erweitern, was – entgegen der Einschätzung der Finanzbehörde – mit vertretbarem Zusatzaufwand möglich ist.

87. Die Finanzbehörde hat auf ihre unzureichenden Ressourcen hingewiesen und mitgeteilt, die Beteiligungslisten künftig nicht mehr zu erstellen, und die der Vorjahre von ihrer Homepage entfernt.

Zustimmungsverfahren gemäß § 65 Absatz 3 LHO

88. Nach § 65 Absatz 3 LHO soll die zuständige Behörde u. a. darauf hinwirken, dass mittelbare Beteiligungen mit einem Anteil von mehr als 20 % nur mit ihrer Zustimmung eingegangen werden. Der Rechnungshof hat dieses Zustimmungsverfahren bei der Finanzbehörde, der BWVI sowie der Behörde für Umwelt und Energie

(BUE) anhand verschiedener Gründungsvorgänge der Jahre 2010 bis 2014 überprüft. Infolge der mit Mängeln behafteten Aktenführung (Tz. 78) hat er allerdings in nahezu keinem Fall vollständige Unterlagen (zum Beispiel Gesellschaftsverträge, Prüfvermerke usw.) vorgefunden. Gleichwohl hat er festgestellt, dass die Zustimmungsverfahren vielfach nicht vorschriftsmäßig durchgeführt worden sind:

Prüfung des finanziellen Risikos

Finanzielles Risiko nicht geprüft

89. Nach Tz. 40 Nr. 2 der Hinweise sollen die Behörden sicherstellen, dass das mit einer angestrebten Beteiligung verbundene finanzielle Risiko größenordnungsmäßig überschaubar ist und in angemessenem Verhältnis zum angestrebten Erfolg und zu ihren Kapitalverhältnissen steht. Diese Prüfung ist nicht immer durchgeführt bzw. in den Prüfvermerken dokumentiert worden. In einem Fall hat die Finanzbehörde sogar der Gründung einer Beteiligung zugestimmt, obwohl sie in ihrem Prüfvermerk darauf hingewiesen hatte, das finanzielle Risiko nicht prüfen zu können.

Prüfung der Gesellschaftsverträge

Geänderte Zustimmungsvoraussetzung nicht umgesetzt

90. Die nach Tz. 33 der Hinweise vorgesehene Prüfung, ob die Regelungen der Gesellschaftsverträge von Beteiligungen mit dem von der Finanzbehörde erstellten Mustergesellschaftsvertrag übereinstimmen, ist nicht durchgehend und nicht stets fehlerfrei erfolgt.

Im Januar 2010 ist der Beteiligungsanteil, ab dem nach § 65 Absatz 3 LHO vor dem Eingehen einer (mittelbaren) Beteiligung die Zustimmung der zuständigen Behörde einzuholen ist, von 25 % auf 20 % abgesenkt worden. Eine entsprechende Regelung sieht auch der Mustergesellschaftsvertrag vor. Allerdings ist der in den Hinweisen veröffentlichte Mustervertrag bis heute nicht an die Regelungsänderung angepasst worden.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass in 13 Gesellschaftsverträgen von nach 2010 gegründeten Unternehmen noch die bis Ende 2009 geltende Regelung von 25 % enthalten ist. Bei Änderungen von Gesellschaftsverträgen nach 2010 ist ebenfalls vielfach versäumt worden, diese Regelung anzupassen. Dies ist von den zuständigen Behörden oder der Finanzbehörde weder erkannt noch beanstandet worden.

Durchführung des Zustimmungsverfahrens

Zustimmungsverfahren nicht oder erst verspätet durchgeführt

91. Die Finanzbehörde gibt im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsfunktion nicht vor, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Unterlagen das Zustimmungsverfahren durchzuführen ist.

92. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vor dem Eingehen mittelbarer Beteiligungen erforderlichen Zustimmungsverfahren teilweise verspätet oder sogar überhaupt nicht durchgeführt

worden sind. Dies ist insoweit nicht nachvollziehbar, als in Vorbereitung der jeweiligen Aufsichtsratssitzungen die Verwaltung frühzeitig Kenntnis über geplante Gründungen o. Ä. haben sollte.

Forderungen des Rechnungshofs

Verbindliche Mindeststandards festlegen

93. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Finanzbehörde im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsfunktion verbindliche Mindeststandards für die Prüfung nach § 65 Absatz 3 LHO festlegt, aus denen sich die erforderlichen Unterlagen, die einzelnen Prüfschritte sowie der Zeitpunkt ihrer Durchführung ergeben. Darüber hinaus hat er erneut angemahnt, die Hinweise zeitnah an die geänderten Regelungen anzupassen. Der Rechnungshof hat ferner die BUE sowie die Finanzbehörde aufgefordert, künftig das vorgeschriebene Zustimmungsverfahren sicherzustellen.

94. Darüber hinaus hat er angeregt, eine Entscheidung der zuständigen Behörden über die Zustimmung nach § 65 LHO bereits vor der abschließenden Befassung des Aufsichtsrats mit den Unternehmensgründungen vorzusehen.

BWVI und BUE wollen entsprechend verfahren. Die Finanzbehörde hält eine Einwilligung vor der abschließenden Befassung im Aufsichtsrat für nicht zwingend und vom Verfahrensgang her für nicht praktikabel.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur so sich widersprechende Beschlüsse oder eine Präjudizierung durch den Aufsichtsrat vermieden werden können.

Beteiligungen von Aktiengesellschaften

Vorgeschriebene Weisung nicht erteilt

95. Bei Aktiengesellschaften ist ein Zustimmungsvorbehalt, wie er in § 65 Absatz 3 LHO formuliert ist, unzulässig, weil er der eigenständigen Leitungsmacht des Vorstands nach § 76 Absatz 1 Aktiengesetz (AktG) entgegenstünde, wonach der Vorstand die Gesellschaft in eigener Verantwortung zu leiten hat. Allerdings besteht im Fall eines Beherrschungsvertrags eine besondere aktienrechtliche Lage, weil das herrschende Unternehmen dann berechtigt ist, der beherrschten Gesellschaft hinsichtlich deren Leitung Weisungen zu erteilen, und deren Vorstand verpflichtet ist, diese Weisungen zu befolgen (§ 308 Absätze 1 und 2 AktG). Inhalt einer solchen Weisung kann es auch sein, das Eingehen von Beteiligungen von der Zustimmung der zuständigen Behörde abhängig zu machen.

96. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Fall einer Aktiengesellschaft, die einen Beherrschungsvertrag mit der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) geschlossen hat, die HGV eine entsprechende Weisung gleichwohl nicht erteilt hat. In der Folge hat diese Gesellschaft eine Vielzahl von mittelbaren Beteiligungen gegründet, ohne dass eine Zustimmung bei den zuständigen Behörden eingeholt worden ist. Darüber hinaus fehlten den zuständigen Behörden wesentliche

Unterlagen dieser öffentlichen Unternehmen (Gesellschaftsverträge, Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge usw.).

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die zuständigen Behörden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass der Vertrag um eine solche Weisung ergänzt wird und im Übrigen die fehlenden Unterlagen von dem Unternehmen angefordert werden.

Die BWVI hat mitgeteilt, sie werde gemeinsam mit der Finanzbehörde prüfen, ob eine Weisung zu erteilen sei, und dies gegebenenfalls veranlassen.

Nicht haftungsbeschränkte Gesellschaften

Gründung nicht haftungsbeschränkter Gesellschaften ohne Zustimmung der Behörden

97. Die FHH soll sich nach § 65 Absatz 1 Nr. 2 LHO an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ihre Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Dies schließt eine Beteiligung an einem Unternehmen in der Rechtsform einer (nicht haftungsbeschränkten) Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) grundsätzlich aus.

Bei Gründung einer Tochtergesellschaft des UKE in der Rechtsform einer GbR ist das erforderliche Zustimmungsverfahren nach § 65 Absatz 3 LHO nicht durchgeführt worden. Damit blieb auch eine Prüfung aus, ob die Gründung einer GbR ausnahmsweise gerechtfertigt sein könnte. Gleichwohl haben die Vertreter der Finanzbehörde und der damaligen Behörde für Wissenschaft und Forschung im Kuratorium des UKE dieser Unternehmensgründung zugestimmt.

98. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit Kenntnis der Finanzbehörde eine Beteiligung in der nicht haftungsbeschränkten und damit grundsätzlich nicht zulässigen Rechtsform der GbR ohne vorherige Prüfung sowie ohne die erforderliche Zustimmung gegründet worden ist. Er hat die Finanzbehörde und die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) aufgefordert, die bestehenden Verträge auf finanzielle Risiken zu überprüfen und künftig die vorgeschriebenen Zustimmungsverfahren einzuhalten.

99. Die Finanzbehörde hat geltend gemacht, dass diese GbR zulässig sei, weil es sich um eine reine Innengesellschaft handele, durch deren Tätigkeit kein zusätzliches Risiko für den öffentlichen Gesellschafter entstehe.

100. Der Rechnungshof stellt fest, dass ungeachtet der Einlassung der Finanzbehörde, es handele sich bei dieser GbR um eine reine Innengesellschaft, weder die Durchführung der gebotenen Prüfung des finanziellen Risikos nachgewiesen noch das Zustimmungsverfahren gemäß § 65 Absatz 3 LHO durchgeführt worden ist.

Gründungen außerhalb der Metropolregion und im Ausland

Vorgaben missachtet

101. Für die Ausweitung der Geschäftstätigkeit öffentlicher Unternehmen außerhalb der Metropolregion Hamburg und im Ausland hat der Senat klare Vorgaben gemacht und Kriterien definiert. Insbesondere sollen nationale Betätigungen nur in rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften erfolgen. Bei den nur im Ausnahmefall zulässigen Engagements im Ausland sind rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften mit beschränkter Haftung immer vorgeschrieben.

102. Der Rechnungshof hat bei Unternehmen des erweiterten Verantwortungsmodells festgestellt, dass zwei rechtlich nicht selbstständige Niederlassungen außerhalb der Metropolregion und im Ausland gegründet worden sind.

Außerdem wurden Tochtergesellschaften außerhalb der Metropolregion ohne die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats bzw. eines seiner Ausschüsse gegründet.

Die erforderlichen Prüfungen haben die zuständigen Behörden in keinem Fall vollständig und nach dem vorgegebenen Verfahren durchgeführt.

103. Einige der vom Rechnungshof geprüften Engagements sind wirtschaftlich nicht erfolgreich gewesen.

So hat beispielsweise die Betätigung einer im Ausland unzulässigerweise gegründeten Niederlassung zu einem Verlust von über 800.000 Euro geführt, der Auswirkungen auf das Ergebnis des Mutterunternehmens hatte. Soweit die BUE hierzu geltend gemacht hat, dass die Gründung dieser Niederlassung im Ausland zulässig gewesen sei, hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass nach dem Beschluss der Senatskommission für öffentliche Unternehmen bei Betätigungen im Ausland in jedem Fall rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften mit beschränkter Haftung vorgeschrieben sind (Tz. 101).

104. Der Rechnungshof hat die geprüften Behörden aufgefordert, künftig die vom Senat selbst vorgegebenen Kriterien als Maßstab für die Prüfung und Genehmigung solcher Engagements heranzuziehen und die Prüfungshandlung entsprechend zu dokumentieren.

Stellungnahme der Verwaltung

105. Soweit oben nicht anders dargestellt, haben BUE, BWFG und BWVI den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen. Die Finanzbehörde ist den Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegengetreten.

Öffentliche Unternehmen und Vergaberecht

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Umwelt und Energie /
Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Sprinkenhof GmbH / Hamburger Hochbahn AG /
ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH /
GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH /
Hamburg Port Authority AöR / IBA GmbH /
IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH /
Hamburger Stadtentwässerung AöR /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR

Vergabevorgänge wiesen zahlreiche, zum Teil schwerwiegende vergaberechtliche Verstöße auf.

Die öffentlichen Unternehmen sind sich der Reichweite ihrer vergaberechtlichen Bindungen nicht bewusst. Bei Verträgen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Unternehmen wird die Verbindlichkeit der Vergabebestimmungen vielfach nicht, falsch oder unklar vereinbart.

Regelungen der Freien und Hansestadt Hamburg über die Anwendung von Vergabebestimmungen sind teilweise lückenhaft oder unzutreffend.

Das Vergabemanagement der Unternehmen, insbesondere die Dokumentation ist verbesserungsbedürftig. Interne Regelwerke sind zu überarbeiten.

Für die Anwendung von verfahrenserleichternden Wertgrenzenregelungen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Unternehmen fehlt es an einer eindeutigen Rechtsgrundlage.

Die Berichte der Abschlussprüfer sind nicht geeignet, die Beteiligungsverwaltung über Abläufe und Defizite im Vergabewesen zu informieren.

106. Die Übertragung vormals von der Verwaltung wahrgenommener oder auch neuer Aufgaben auf öffentliche Unternehmen ist mit der Erwartung einer möglichst wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei unveränderter Zielerfüllung verbunden. Für diese Unternehmen,

die regelmäßig nicht oder nur eingeschränkt Wettbewerbsmechanismen des freien Markts unterworfen sind, ist die Anwendung vergaberechtlicher Regelungen verpflichtend.[1] Besonders bedeutsame Ziele des Vergaberechts sind dabei – neben einem fairen Wettbewerb der Marktteilnehmer – die wirtschaftliche Beschaffung von Lieferungen und Leistungen sowie die Korruptionsprävention.

107. Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei neun öffentlichen Unternehmen, die den Prüfungsrechten des Rechnungshofs unterliegen, die Einhaltung von Vergabebestimmungen geprüft und dabei stichprobenhaft 68 Vergabeverfahren mit einem Gesamtvolumen von rund 78,5 Mio. Euro untersucht.

Vergaberechtsverstöße

Wettbewerbsbeschränkungen durch Verstöße gegen Vergaberecht

108. Der Rechnungshof hat zahlreiche, u. a. auch schwerwiegende Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen festgestellt. Insbesondere handelt es sich um:

- Verstöße gegen das Gebot der europaweiten Ausschreibung, speziell durch die unzulässige Aufteilung von Auftragswerten,[2] wodurch Aufträge dem europäischen Wettbewerb entzogen wurden.

- Verstöße bei der Vergabe von freiberuflichen Leistungen (Architekten- und Ingenieurleistungen, Beraterleistungen),[3] insbesondere durch eine erhöhte Anzahl von unzulässigen Direktbeauftragungen[4], bei denen Aufträge dem Wettbewerb vollständig oder europaweit entzogen wurden.

- Einschränkungen des Wettbewerbs durch die Wahl der falschen Verfahrensarten,[5] wie insbesondere Direktbeauftragungen ohne rechtfertigenden Ausnahmetatbestand, darunter die Vergabe eines unbefristeten Vertrags mit einem jährlichen Volumen von 2,7 Mio. Euro.

109. Derartige Vergaberechtsverstöße führen teilweise zu massiven Einschränkungen des Wettbewerbs sowie der Verfahrenstransparenz und unterlaufen damit das Wirtschaftlichkeitsprinzip.

---

[1] Vergaberechtliche Bindungen ergeben sich aus der Eigenschaft als sog. öffentlicher Auftraggeber, zum Beispiel aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Vergabeverordnung (VgV), dem Hamburgischen Vergabegesetz (HmbVgG), VOB/A, VOL/A, VOF sowie aus gesellschaftsrechtlichen Statuten (Satzungen, Geschäftsanweisungen).

[2] Sprinkenhof GmbH, IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH und Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR.

[3] Sprinkenhof GmbH, IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH, ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH und Hamburger Hochbahn AG.

[4] Wird ein vergabepflichtiger Vertrag ohne Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens rechtswidrig direkt an ein Unternehmen vergeben, spricht man von einer unzulässigen Direktbeauftragung oder einer De-facto-Vergabe.

[5] IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH, Hamburg Port Authority AöR und Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR.

110. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die betroffenen Unternehmen aufgefordert, sich künftig vergaberechtskonform zu verhalten.

111. Die Unternehmen haben die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Vergaberechtliche Bindungen

Eigene Bindungen

Unternehmen kennen ihre vergaberechtlichen Bindungen nicht

112. Die neun geprüften Unternehmen sind sich in vielen Fällen der Reichweite ihrer vergaberechtlichen Bindungen, denen sie originär oder aufgrund unterschiedlicher Rollen[6] bei der Aufgabenwahrnehmung unterliegen, nicht bewusst und wenden Vergabebestimmungen deswegen teilweise nicht konsequent an:

– Ein Unternehmen[7] ging bislang zu Unrecht davon aus, in gewerblicher Art und Weise im Wettbewerb auf dem freien Markt tätig zu sein und deswegen nur eingeschränkt den vergaberechtlichen Bindungen für öffentliche Auftraggeber zu unterliegen, obwohl es nahezu ausschließlich für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) tätig ist und aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrags mit der FHH keinem Insolvenzrisiko unterliegt.

– Für die geprüften Unternehmen gelten aufgrund unterschiedlicher Rollen, zum Beispiel als Zuwendungsempfänger, Vertreter der FHH oder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, teilweise variierende vergaberechtliche Bindungen:

  • Ein Unternehmen,[8] das u. a. Aufträge im Bereich seiner sog. Sektorentätigkeit[9] vergibt und dabei von den vergaberechtlichen Verfahrenserleichterungen nach der Sektorenverordnung[10] Gebrauch macht, wendet diese Verfahrenserleichterungen teilweise auch in Einkaufsgemeinschaften mit anderen, nicht durch Sektorentätigkeit privilegierten Unternehmen an. Dies führt zu Beschränkungen des Wettbewerbs.

  • Mehrere andere Unternehmen[11] werden bei der Abwicklung von Aufträgen für die FHH als deren Vertreter tätig und sind daher entsprechend vollumfänglich an die Vergabebestimmungen der FHH einschließlich der Verwaltungsvorschrif-

[6] Unterschiedliche Rollen bei Auftragsvergaben ergeben sich zum Beispiel aus Tätigkeiten nach der Sektorenverordnung, aus Zuwendungsbestimmungen oder vertraglich, zum Beispiel als Stellvertreterin der FHH.
[7] Sprinkenhof GmbH.
[8] Hamburger Hochbahn AG.
[9] Sektorentätigkeiten sind nach der Sektorenverordnung Tätigkeiten in den Bereichen Verkehr, Trinkwasser- und Energieversorgung.
[10] Zum Beispiel freie Wahl der Vergabeart und höhere EU-Schwellenwerte.
[11] Sprinkenhof GmbH, ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH, IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH.

ten wie der VV-Bau gebunden. Andere Unternehmen[12] sind aufgrund von Aufwendungserstattungen für Vergaben an die Vorschriften der LHO und die Verwaltungsvorschriften gebunden. Diese Bindungen werden teilweise nicht oder nicht vollumfänglich beachtet.

113. Der Rechnungshof hat die aufgezeigten Verstöße beanstandet und die konsequente Beachtung der jeweils geltenden vergaberechtlichen Bindungen gefordert.

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

Verträge mit Realisierungsträgern

115. In zahlreichen Fällen wurden in Verträgen zwischen der FHH und den geprüften Unternehmen die notwendigen Vergabebestimmungen nicht oder unzureichend vereinbart. Die VV-Bau schreibt beispielsweise vor, dass Realisierungsträger vertraglich zur Beachtung der VV-Bau zu verpflichten sind.

Verträge regeln Vergabebestimmungen unzureichend

- In mehreren Fällen[13] ließ sich den geprüften Verträgen nicht eindeutig entnehmen, welche vergaberechtlichen Regelungen anzuwenden sind.

- Die vertragliche Einbindung von sog. Realisierungsträgern in städtische Bauprojekte im Sinne des Kostenstabilen Bauens[14] erfolgt in uneinheitlichen Modellen. Vielfach werden die für die FHH geltenden vergaberechtlichen Bindungen und Verwaltungsvorschriften, insbesondere der VV-Bau nicht beachtet.

- Die Musterverträge für Mieter-Vermieter-Modelle enthalten keine Bindung an die für die FHH geltenden vergaberechtlichen Vorschriften, insbesondere die VV-Bau. Die Verpflichtung zur Bindung an die VV-Bau muss jedoch auch für die Mieter-Vermieter-Modelle gelten, in deren Struktur künftig alle größeren Bauvorhaben der FHH abgewickelt werden sollen.

VV-Bau durch Regelungen zur Einbindung von Realisierungsträgern, insbesondere zum Mieter-Vermieter-Modell ergänzen

- Verträge über Bauprojekte, die in Mieter-Vermieter-Modellen abgewickelt werden sollen, waren teilweise vor Beginn der operativen Tätigkeit nicht abgeschlossen. U. a. waren die Verträge für eine bereits begonnene Baumaßnahme[15] mit einem Volumen von rund 60 Mio. Euro nicht geschlossen.

116. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den Abschluss eindeutiger vertraglicher Regelungen vor Beginn von Bauprojekten gefordert. Bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

[12] Hamburg Port Authority AöR, IBA GmbH.
[13] Sprinkenhof GmbH, ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH, Hamburger Stadtentwässerung AöR in zwei Fällen und IBA GmbH.
[14] Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012.
[15] Realisierungsträgerin ist die Sprinkenhof GmbH.

(BSW) als der für die VV-Bau zuständigen Behörde hat er die Aufnahme klarstellender Regelungen in den Verwaltungsvorschriften angeregt, die die Bedarfsträger (Bauherren) und Realisierungsträger bei der Umsetzung unterstützen.

117. Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Vergabemanagement

118. Das Vergabemanagement der geprüften Unternehmen ist mit Mängeln behaftet:

Mängel im Vergabemanagement

- Ein Unternehmen[16] überträgt regelmäßig Aufgaben im Rahmen der Durchführung von Vergabeverfahren auf beauftragte Dritte und nimmt seine Verantwortung als Auftraggeber bzw. dessen Stellvertreter nicht konsequent wahr. Bei dieser Delegation von Aufgaben an Dritte werden die für die Auftraggeberin geltenden Vergabebestimmungen nicht oder nur unzureichend weitergegeben oder ihre Einhaltung nicht kontrolliert.

- In zahlreichen Fällen[17] waren Aktenübersichten unzureichend, sodass eine systematische Überprüfung von Vergabevorgängen nicht möglich war.

- Die vergaberechtliche Dokumentation, die als zentrales Instrument der Verfahrenstransparenz materielle Bedeutung für die Rechtmäßigkeit von Vergabeverfahren hat, war bei allen in die Prüfung einbezogenen Unternehmen verbesserungsbedürftig.

- Gleiches gilt für die internen Regelwerke über Auftragsvergaben, die teilweise veraltet, unpräzise oder sogar falsch waren und nicht der gelebten Vergabepraxis entsprachen. In vielen Fällen waren sie nicht geeignet, eine einheitliche und rechtskonforme Durchführung von Vergabeverfahren sicherzustellen.

119. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Unternehmen aufgefordert die Mängel abzustellen.

120. Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Wertgrenzen

121. Die VV-Bau konkretisiert als Verwaltungsvorschrift die gesetzlichen Bestimmungen über Auftragsvergaben und schränkt dadurch den Gestaltungsspielraum des Auftraggebers grundsätzlich

Keine Rechtsgrundlage für Anwendung von verfahrenserleichternden Wertgrenzen

[16] IBA GmbH.

[17] Sprinkenhof GmbH, ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH, IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH, Hamburger Hochbahn AG, IBA GmbH, Hamburger Stadtentwässerung AöR, GMH Gebäudemanagement Hamburg und Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR.

ein. Allerdings setzt sie auch Wertgrenzen fest, unterhalb derer Verfahrenserleichterungen gegenüber den Regelungen der VOB/A bei der Wahl der Vergabeart bestehen.[18] Diese verfahrenserleichternden Wertgrenzen gelten jedoch nicht für öffentliche Unternehmen, da diese weder originär noch über das HmbVgG an die Verwaltungsvorschriften der FHH gebunden sind. Folglich gelten für die öffentlichen Unternehmen rechtstechnisch die strengeren Wertgrenzen der VOB/A.

Nahezu alle geprüften Unternehmen machen jedoch von den höheren Wertgrenzen der VV-Bau und damit von den Verfahrenserleichterungen Gebrauch.

122. Der Rechnungshof hat gegenüber der Finanzbehörde beanstandet, dass sie eine nicht rechtssichere Regelung akzeptiert, und sie aufgefordert, auf rechtlich einwandfreie rechtstechnische Lösungen hinzuwirken.

123. Die Finanzbehörde hat zugesagt, im Zuge der nächsten Überarbeitung des HmbVgG eine klarstellende Regelung zu treffen.

Regelungen der FHH

124. Bei den Regelungen, aus denen sich für öffentliche Unternehmen die Bindung an vergaberechtliche Bestimmungen ergeben, bestehen Defizite:

Defizite in internen Regelwerken

- Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungsbescheide setzen die Wertgrenzenregelungen der FHH teilweise nicht ordnungsgemäß um.

- Es bestehen unzureichende[19] Regelungen für Unternehmen, die aufgrund von sog. Sektorentätigkeiten in den Bereichen Verkehr, Trinkwasser- und Energieversorgung vergaberechtlich privilegiert sind, zum Beispiel in der Mustergeschäftsanweisung für die Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen, den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungsbescheide und den Vorschriften der VV-Bau.

- Die gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen stehen teilweise nicht im Einklang mit den vergaberechtlichen Vorgaben: Gemäß § 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 HmbVgG ist die FHH verpflichtet, ihre Gesellschafterrechte bei öffentlichen Unternehmen nach § 98 Nr. 2 GWB so auszuüben, dass sie diese zur Anwendung der Bestimmungen des HmbVgG verpflichtet. Bei einem der geprüften Unternehmen[20] fehlte die umfassende

[18] Die Wertgrenze der VV-Bau für die Freihändige Vergabe liegt bei 100.000 Euro, die Wertgrenze der VOB/A demgegenüber nur bei 10.000 Euro. Beschränkte Ausschreibungen erlaubt die VOB/A ohne Vorliegen eines Ausnahmetatbestands nur bis maximal 100.000 Euro, die VV-Bau demgegenüber bis zu 1 Mio. Euro.

[19] Regelungen sind lückenhaft, unklar oder fehlen ganz, sodass sich eine uneinheitliche Praxis bei den Unternehmen entwickelt hat.

[20] Sprinkenhof GmbH.

Bindung an das HmbVgG. Weiterhin enthält die Satzung eines öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmens[21] keinen Verweis auf die Vorschriften des HmbVgG.

125. Der Rechnungshof hat die Regelungsdefizite gegenüber der Finanzbehörde und der BSW kritisiert und sie aufgefordert, Abhilfe zu schaffen.

126. Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Information durch Jahresabschlussprüfung

Abschlussprüferberichte zur Bewertung des Vergabeverhaltens verbessern

127. Die Jahresabschlussprüfung von öffentlichen Unternehmen dient u. a. dazu, Aufsichtsräte und Gesellschafter über Effizienz, Effektivität, Aufgabenerfüllung, Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu informieren. Im Rahmen der erweiterten Jahresabschlussprüfung (§ 53 Haushaltsgrundsätzegesetz) ist bei öffentlichen Unternehmen u. a. zu beantworten, ob sich Anhaltspunkte für eindeutige Verstöße gegen Vergaberegelungen (Fragenkreis 9) ergeben.[22]

128. Die Beantwortung dieses Fragenkreises war bei allen geprüften Unternehmen nicht hinreichend aussagekräftig, weil nicht erkennbar war, ob und auf welcher Basis eigenständige Prüfungshandlungen vorgenommen worden sind. Die Prüfungsergebnisse deckten sich auch nicht mit den späteren Erkenntnissen des Rechnungshofs. Sie waren infolgedessen nicht geeignet, die Beteiligungsverwaltung über die Abläufe im Vergabewesen des Unternehmens zutreffend zu informieren. Eine Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben war auf Basis der in den Berichten gelieferten Informationen kaum möglich.

129. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Fachbehörden und die Finanzbehörde keine Beantwortung dieses Fragenkreises eingefordert haben, die geeignet wäre, die Beteiligungsverwaltung zumindest summarisch hinreichend über die Einhaltung vergaberechtlicher Regelungen zu informieren. Er hat die Behörden aufgefordert, auf eine aussagekräftige Beantwortung der Fragen zum Vergabewesen hinzuwirken. Der Rechnungshof hat zudem die Finanzbehörde aufgefordert, alle weiteren Beteiligungsverwaltungen über das Prüfungsergebnis in Kenntnis zu setzen und auf eine Verbesserung der Qualität in diesem Bereich hinzuwirken.

130. Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

[21] Hamburger Stadtentwässerung AöR.

[22] Zugrunde gelegt wird dabei der vom Institut der Wirtschaftsprüfer herausgegebene Prüfungsstandard 720 (Berichterstattung über die Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz).

Steuerung der Beteiligungen der Kulturbehörde

Kulturbehörde

In der Kulturbehörde wird die zur Verwaltung von Beteiligungen und großen Stiftungen eigens eingerichtete Organisationseinheit nicht in alle Prozesse angemessen einbezogen. Bei behördlich mitzuverwaltenden privatrechtlichen Stiftungen fehlte ihr bislang an zentraler Stelle ein Überblick. Die Kulturbehörde verfügt nicht über einheitliche Standards zur Vorbereitung von Mandatsträgern in Aufsichtsorganen und für die Verwaltung von Anstellungsverträgen.

131. Im Geschäftsbereich der Kulturbehörde ist in unterschiedlichen Rechtsformen eine Vielzahl von Einrichtungen tätig, die von ihr zu steuern sind. Zum Portfolio gehören zum einen das Philharmonische Staatsorchester und das Planetarium, die als Landesbetriebe (§ 106 LHO) organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend verselbstständigt, aber weiterhin Teil der unmittelbaren Verwaltung sind. Zum anderen ist die Freie und Hansestadt Hamburg an elf Kapitalgesellschaften wie der Hamburgischen Staatsoper GmbH, der Neuen Schauspielhaus GmbH und der Thalia Theater GmbH unmittelbar oder mittelbar beteiligt (Beteiligungen). Die Kulturbehörde übt die Rolle der Gesellschafterin bei den unmittelbaren Beteiligungen aus; in den Aufsichtsorganen haben Bedienstete der Kulturbehörde die ihnen obliegenden Mandate wahrzunehmen.

Daneben befinden sich im Geschäftsbereich der Kulturbehörde als weitere Organisationen die fünf staatlichen Museen als Stiftungen öffentlichen Rechts. In ihren Stiftungsräten hat der Präses der Kulturbehörde kraft Amtes mitzuwirken. Zusätzlich unterliegen die Museen der Rechts- und Fachaufsicht der Kulturbehörde.[1] Ferner hat die Kulturbehörde in den Organen von neun rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts mitzuwirken bzw. in diesen Stiftungen Rechte und Pflichten auszuüben (behördlich mitzuverwaltende Stiftungen). Es handelt sich u. a. um die Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen, die Hamburgische Kulturstiftung und die Stiftung Denkmalpflege Hamburg.

132. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen geprüft, wie die Kulturbehörde ihre Beteiligungen und weiteren Organisationen steuert. Er ist dabei davon ausgegangen, dass ungeachtet ihrer unterschiedlichen Rechtsformen die Steuerungserfordernisse und -instrumente zur Durchsetzung ökonomischer und fachlicher Ziele eine weitgehend gleichförmige Steuerung durch die Kulturbehörde bedingen.

[1] § 17 Hamburgisches Museumsstiftungsgesetz.

Stärkung der Beteiligungsverwaltung

133. Im Jahr 2010 befand sich die seinerzeit zur Behörde für Kultur, Sport und Medien erweiterte Kulturbehörde in einem Prozess der Neuorganisation, mit dem sie auch das Ziel verfolgte, ihre Beteiligungsverwaltung zu stärken. Hierfür richtete die Behörde mit dem Sachgebiet Beteiligungsverwaltung eine zentrale Organisationseinheit im Amt für Behördenmanagement ein. Bis dahin hatten überwiegend die Fachreferate des Amtes Kultur die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung wahrgenommen.

134. Nach wie vor tragen die Fachreferate die umfassende fachliche und fachpolitische Verantwortung bei der Steuerung der Beteiligungen und anderen Organisationen. Sie sind vor allem zuständig für

- die Definition von Unternehmenszielen,
- die Entwicklung und Änderung der Statuten (zum Beispiel Gesellschaftsverträge und Satzungen),
- die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen der Aufsichtsorgane einschließlich der Befassung mit Jahresabschlüssen, Wirtschafts-, Investitions- und Finanzplänen; dies schließt die Vorbereitung der der Kulturbehörde angehörenden Mandatsträger – die Senatorin, der Staatsrat und weitere leitende Beamte – ein,
- die Beurteilung finanzieller und sonstiger Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit, die Kontrolle betriebswirtschaftlicher Effizienz und das unternehmensexterne Controlling,
- die Erarbeitung von Haushaltsvoranschlägen und
- einzelfall- und projektbezogene betriebswirtschaftliche und steuerliche Fragen sowie Fragen der strukturellen Entwicklung.

135. Dem Sachgebiet Beteiligungsverwaltung obliegen demgegenüber insbesondere

- die Koordination und Sicherstellung der Einhaltung fachlicher und gesetzlicher Vorgaben der Beteiligungsverwaltung sowie einheitlicher Verfahren,
- die Lösung von Grundsatzfragen der Beteiligungsverwaltung sowie
- die Erstellung von Drucksachen für die Senatskommission für öffentliche Unternehmen.

136. Diese Zuständigkeitsverteilung ergibt sich aus den „Grundsätzen der Zusammenarbeit“, die die Fachreferate und das Sachgebiet Beteiligungsverwaltung im Jahr 2010 vereinbart hatten. Die Verwaltung der Anstellungsverträge von Vorständen, Geschäftsführungen bzw. Intendanten hatten sie damals einer gesonderten

späteren Vereinbarung vorbehalten, die jedoch nicht zustande gekommen ist.

137. Der Rechnungshof hat dazu festgestellt:

Behördeninterne Aufgabenzuordnung begründet Risiken bei der Wahrnehmung der Steuerung

- Das Wissen um den Bestand aller Beteiligungen und weiteren Organisationen ist innerhalb der Kulturbehörde zersplittert und liegt nicht an einer Stelle konzentriert vor. Dieser Zustand hat bislang einen zentralen, damit umfassenden Überblick über das Portfolio – namentlich über die behördlich mitzuverwaltenden Stiftungen – und auch eine gleichförmige Aufgabenwahrnehmung verhindert.

- Die Fachreferate füllen die nach wie vor bestehende Zuständigkeitslücke faktisch aus. Sie beteiligen das Sachgebiet Beteiligungsverwaltung im Zusammenhang mit Anstellungsverträgen nur, soweit Beteiligungen betroffen sind, die dem Verfahren der Senatskommission für öffentliche Unternehmen unterliegen. Dies betrifft die Kapitalgesellschaften unter bestimmten Bedingungen.

- Das Sachgebiet Beteiligungsverwaltung konnte seinen Aufgaben im Grundsatzbereich und in der Standardisierung von Verfahren nicht hinreichend nachkommen, weil dem die umfassende fachliche Zuständigkeit der Fachreferate entgegen steht. Zudem erledigen diese auch den Großteil des Alltagsgeschäfts der Steuerung und Aufsicht, aus dem Ansätze für die Identifizierung und Bearbeitung von Grundsatzfragen zu gewinnen wären.

- Angelegenheiten, deren Schwerpunkt im ökonomischen Bereich liegt, sind den Fachreferaten zugeordnet, obwohl es näher läge, sie dem Sachgebiet Beteiligungsverwaltung zu übertragen, das gerade dafür ökonomische Kenntnis bündelt und zudem der für Haushaltsangelegenheiten zuständigen Abteilung des Amtes für Behördenmanagement angehört.

- Im Übrigen ist das Sachgebiet Beteiligungsverwaltung aufbauorganisatorisch niedriger angesiedelt als alle Fachreferate, was eine aufwendigere Abstimmung bei Meinungsunterschieden bedeutet und geeignet ist, die Verfolgung und Durchsetzung ökonomischer Argumente zu behindern.

Stärkung der Beteiligungsverwaltung nicht erreicht

138. Mit dieser Zuständigkeitsverteilung und der daraus folgenden Praxis hat die Kulturbehörde das seit 2010 verfolgte Ziel, ihre Beteiligungsverwaltung zu stärken, nicht erreicht.

Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, ihre Organisation der Steuerung zu überprüfen und ein Verfahren zur Verhandlung von Neu- und Anschlussanstellungsverträgen zu entwickeln, das für grundsätzlich alle Beteiligungen und weiteren Organisationen den Standards der Senatskommission für öffentliche Unternehmen entspricht. Er hat die Kulturbehörde zudem veranlasst, sich an zentraler Stelle einen Überblick über alle behördlich mitzuverwaltenden Stiftungen zu verschaffen.

Vorbereitung der Mandatsträger

139. Dafür, ob und wie die der Kulturbehörde angehörenden Mandatsträger auf die Sitzungen der Aufsichtsorgane oder – bei manchen behördlich mitzuverwaltenden Stiftungen – der Vorstände vorbereitet werden, gibt es in der Kulturbehörde keinen übergreifenden Verfahrensstandard. Eine aufgeworfene Grundsatzfrage zur Steuerung der Staatstheater blieb in der Behörde lange Zeit ungelöst. Das hierfür an sich zuständige Sachgebiet Beteiligungsverwaltung (Tz. 135) war nicht imstande, eine Klärung herbeizuführen.

Der Informationsfluss von manchen Beteiligungen an die Kulturbehörde und innerhalb dieser zu den Fachreferaten und zum Sachgebiet Beteiligungsverwaltung war nicht so organisiert, dass jeweils beide Organisationseinheiten zugleich und umfassend mit allen erforderlichen Informationen versorgt waren. Weil die Kulturbehörde keine eigene Geschäftsordnung hat, unterliegt der behördeninterne Informationsfluss insoweit keinen Regeln.

Standards bei der Vorbereitung der Mandatsträger eingefordert

140. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, einen Verfahrensstandard für die Vorbereitung ihrer Mandatsträger sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Fachreferate und das Sachgebiet Beteiligungsverwaltung in gleicher Weise Zugang zu allen notwendigen Informationen der Beteiligungen und weiteren Organisationen erhalten. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof die Kulturbehörde auch auf das Erfordernis einer Geschäftsordnung hingewiesen, die den innerbehördlichen Informationsfluss regelt.

Pflichten nach dem Stiftungsrecht

Stiftungsrechtliche Pflichten vernachlässigt

141. Nach den Satzungen zweier behördlich mitzuverwaltender Stiftungen muss die Kulturbehörde jeweils einen Prüfer bestellen, der deren Geschäftsberichte und die Geschäftsführungen prüft. Die Kulturbehörde hat diese Bestellungen nicht regelmäßig vorgenommen, sodass einzelne notwendige Prüfungen bislang unterblieben sind. Die Satzung einer weiteren behördlich mitzuverwaltenden Stiftung sieht vor, dass deren Vorstand über Prüfberichte der Kulturbehörde beschließt. Der Kulturbehörde war bislang nicht bewusst, dass sie Prüfberichte zu erstellen hat.

Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, ihre Rechte wahrzunehmen und ihren Pflichten nachzukommen, die in Satzungen behördlich mitzuverwaltender Stiftungen verankert sind.

Stellungnahme der Kulturbehörde

142. Die Kulturbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesichert, seine Forderungen zu erfüllen.

Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Finanzbehörde / Hochschulen

Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung in der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung und im Hochschulbereich wurden nicht entsprechend den Regelungen der Freien und Hansestadt Hamburg wahrgenommen.

Die aufgrund früherer Beanstandungen der Bürgerschaft gegebene Zusage, für eine anforderungsgerechte Beteiligungsverwaltung zu sorgen, wurde nicht eingehalten.

Das Regelwerk bedarf der Klarstellung.

143. Voraussetzung für eine Beteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) an privatrechtlichen Unternehmen ist u. a., dass

- ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,
- ihr ein angemessener Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, eingeräumt wird und
- die Einwilligung der für die Finanzen zuständigen Behörde vorliegt.[1]

Auch die Hochschulen selbst können gemäß § 3 Absatz 12 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) zur Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit Einwilligung der zuständigen Behörden Unternehmen gründen oder sich an Unternehmen beteiligen.

Frühere Prüfungen

144. Der Rechnungshof hatte die Beteiligungsverwaltungen in der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) sowie in den Hochschulen in den letzten Jahren mehrfach geprüft und aufgrund der vorgefundenen vielfältigen Mängel[2] gefordert,

[1] § 65 Absätze 1 und 2 LHO.

[2] Vgl. Jahresbericht 2006, „Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich“, Tzn. 112 bis 124; Jahresbericht 2008, „Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich“, Tzn. 206 bis 213 und „Unterrichtung der Bürgerschaft über öffentliche Unternehmen“, Tzn. 492 bis 498; Jahresbericht 2009, „Steuerung und Kontrolle“, Tzn. 122 bis 124 und „Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements“, Tzn. 201 bis 206; Jahresbericht 2011, „Hamburg Media School“, Tzn. 221 bis 223.

– die notwendigen Voraussetzungen für eine anforderungsgerechte Erfüllung der Beteiligungsaufgaben sicherzustellen,

– Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf allen Prozessebenen eindeutig zu regeln und

– die Informationspflichten gegenüber dem Rechnungshof zu erfüllen.

145. Die BWFG hatte zugesagt, für eine anforderungsgerechte Beteiligungsverwaltung zu sorgen. Sie wollte die Zusammenarbeit im Arbeitskreis Beteiligungsverwaltung mit den Hochschulen intensivieren und diese auf ihre Pflichten hinweisen. Die BWFG hat eine Verfahrensrichtlinie erlassen, in der sie die Bestimmungen zur Beteiligungsverwaltung und deren rechtliche Grundlagen erläutert sowie Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten von BWFG und Hochschulen sowie das Abstimmungsverfahren mit der Finanzbehörde regelt. Außerdem wollte sie die Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsverwaltungen durch Arbeits- und Informationshilfen unterstützen. Inwieweit BWFG und Hochschulen diese Zusagen umgesetzt haben, wird im Folgenden dargelegt.

Unternehmensbeteiligungen im Hochschulbereich

Anzahl zum Teil komplexer Unternehmensbeteiligungen weiter angestiegen

146. Die Zahl der Beteiligungen im Hochschulbereich ist weiter angestiegen. Überdies sind sie zum Teil sehr komplex: In horizontalen Strukturen sind häufig mehrere Hochschulen, die BWFG sowie außerhalb der FHH stehende Organisationen am Unternehmenskapital beteiligt. Hinzu kommen vertikale Strukturen mit Tochter- und Enkel-Beteiligungen. So ist zum Beispiel die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) an insgesamt 13 Gesellschaften beteiligt. Sechs Beteiligungen davon hält die TUHH nur mittelbar als Enkel über ihre Tochter TuTech Innovation GmbH.

Die BWFG und die Hochschulen sind an elf Unternehmen unmittelbar beteiligt. Da zum Teil neben der BWFG mehrere Hochschulen an einem Unternehmen beteiligt sind, bestehen insgesamt 25 Beteiligungsverhältnisse.[3]

147. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

– erforderliche Einwilligungen der Finanzbehörde und der BWFG zu Unternehmensgründungen, Änderungen der Beteiligungsverhältnisse und des Gesellschaftszwecks bei Gesellschaften nicht vorlagen,

– Jahresabschlüsse und Lageberichte nicht – wie vorgesehen – in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft worden waren und der FHH die Befugnisse

[3] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/13676 vom 18. November 2014 „Beteiligungsbericht 2013 und Vergütungsbericht“.

nach §§ 53, 54 Haushaltsgrundsätzegesetz nicht eingeräumt worden sind,

– die FHH ihren Einfluss im Aufsichtsrat nicht in dem ihrem Finanzierungsanteil angemessenen Umfang ausgeübt hat,

– Zielbilder und daraus abzuleitende mehrjährige Unternehmenskonzepte gefehlt haben,

– Risikomanagementsysteme und auch ihre Prüfung durch die Abschlussprüfer verbesserungsbedürftig gewesen sind,

– BWFG und Hochschulen nicht hinreichend auf die Beachtung des Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) hingewirkt haben,

– der Umfang von D&O-Versicherungen nicht den Regelungen des HCGK entsprochen hat,

– die Hochschulen keinen Zugang zu den von der BWFG bereitgestellten Arbeits- und Informationshilfen für die Beteiligungsverwaltung gehabt haben und der Arbeitskreis Beteiligungsverwaltung von BWFG und Hochschulen faktisch eingestellt worden ist,

– die Pflicht zur Berichterstattung an den Rechnungshof nach § 69 LHO bzw. zu dessen Unterrichtung nach § 95 LHO nicht beachtet worden ist.

Steuerung der Beteiligungen

Schwierige Abstimmung bei der Steuerung der Beteiligungen

148. In den Hochschulen und der BWFG nehmen neben der Aufsichtsratsvorbereitung auch die fachliche Betreuung der Beteiligungsunternehmen und – in der BWFG – auch die Zuwendungsgewährung und die Prüfung der Verwendungsnachweise breiten Raum ein. Diese Aufgaben werden in den Hochschulen und in der BWFG von verschiedenen Stellen, und zwar der jeweiligen Beteiligungsverwaltung und zum Beispiel Fachreferaten, wahrgenommen, sodass bei dieser differenzierten Aufgabenverteilung regelhaft ein hoher Abstimmungsbedarf besteht. Dies führt zu parallel geleisteter Verwaltungsarbeit.

Einflussmöglichkeiten in den Aufsichtsräten durch mangelnde Abstimmung nicht genutzt

149. Die Vorbereitung der Aufsichtsratsmitglieder erfolgt in den Hochschulen und der BWFG jeweils für sich und ohne regelmäßige oder institutionalisierte Abstimmung untereinander. Dies begünstigt nicht abgestimmtes Verhalten im Aufsichtsrat. Die Steuerungsmöglichkeiten von BWFG und Hochschulen werden dadurch nicht in dem Maß genutzt, wie es ein abgestimmtes Verfahren ermöglichte.

Unklarer Status der Hochschulbeteiligungen

150. Hinzu kommt der unklare Status der Hochschulbeteiligungen: Die Hochschulen sind Einrichtungen der FHH und zugleich rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Sie gelten haushaltsrechtlich als Teil der

FHH. Die Hochschulen sowie deren unmittelbare und mittelbare Beteiligungen sind Teil des Konsolidierungskreises. Nach den „Hinweisen für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“, herausgegeben von der Finanzbehörde 2005 (aktualisiert 2008), werden Hochschulbeteiligungen weder als unmittelbare noch als mittelbare Beteiligungen der Stadt geführt, sondern ausschließlich als Beteiligungen der Hochschulen. Die Hochschulen seien selbst verpflichtet, § 65 LHO sinngemäß anzuwenden. Damit bleibt unklar, welche Anforderungen an die Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich zu stellen sind.

Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs

151. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung der Beteiligungen von BWFG und Hochschulen nach wie vor nicht den Regelungen der FHH und den Vorgaben der BWFG für die Hochschulen entsprach. Die gegenüber der Bürgerschaft gegebene Zusage, für eine anforderungsgerechte Beteiligungsverwaltung zu sorgen, wurde nicht erfüllt; die von der BWFG ergriffenen Maßnahmen haben zu keiner durchgreifenden Verbesserung geführt.

Klarstellungen und Beseitigung von Widersprüchlichkeiten im Regelwerk erforderlich

Der Rechnungshof hat die BWFG erneut aufgefordert, für die bestimmungskonforme Verwaltung der Beteiligungen im Hochschulbereich zu sorgen. Die Finanzbehörde hat er aufgefordert, gemeinsam mit BWFG und Hochschulen für die notwendigen Klarstellungen und Widerspruchsfreiheit im Regelwerk zu sorgen.

152. Der Rechnungshof hat außerdem angeregt zu prüfen, ob die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen, die seit 2012 eine Berichterstattung über Beteiligungen und Tochterunternehmen im Lagebericht der Hochschulen vorsehen, als Instrument genutzt werden können, die Beteiligungsverwaltung zu verbessern. Ziel muss eine Beteiligungssteuerung sein, die

Künftig Ziel- und Leistungsvereinbarungen zur Verbesserung der Beteiligungsverwaltung nutzen

- gemeinsame Interessen von Stadt und Hochschulen bündelt und wirksam verfolgt,
- Transparenz über die Hochschulbeteiligungen und ihre Tochterunternehmen auf allen Ebenen herstellt und
- die Berichterstattung über die Beteiligungen klar strukturiert.

Stellungnahme der Verwaltung

153. Die BWFG hat zugesagt, ihr Beteiligungsportfolio strategisch bereinigen und straffen zu wollen. Künftig wolle sie sich nach der jeweiligen Startup-Phase von den Gesellschaften trennen. Die Kommunikation mit den Hochschulen habe sich positiv entwickelt, der gemeinsame Arbeitskreis solle reaktiviert werden. Zur Organisation ihrer Beteiligungsverwaltung hat die BWFG erklärt, ihr neues Referat Betriebswirtschaft sei seit März 2014 zentrale

Instanz für Beteiligungsfragen. Die Reorganisation habe bereits zur Optimierung der Beteiligungsverwaltung geführt. Trotz der vom Rechnungshof festgestellten Fragmentierung der Beteiligungsverantwortlichkeiten wolle sie an dieser Organisationsform festhalten, da die überwiegend sehr fachlich ausgeprägten Fragen vorrangig fachlich bearbeitet werden müssten. Dabei habe die intensive Abstimmung mit dem kaufmännischen Bereich bereits guten Erfolg gezeigt.

154. Zum Status der Hochschulbeteiligungen hat die BWFG unter Verweis auf die „Hinweise“ der Finanzbehörde erklärt, ihr sei es wichtig, dass die Hochschulen aufgrund der bestehenden Regelungen und Grundlagen allein für ihre Beteiligungen verantwortlich seien. Die Behörde halte daher keine Ressourcen vor, um das Beteiligungsverhalten der Hochschulen engmaschig zu kontrollieren. Zur Forderung des Rechnungshofs, für die notwendigen Klarstellungen und Widerspruchsfreiheit im Regelwerk zu sorgen, hat die BWFG ihr hohes Interesse an zukunftssicheren, eindeutigen und praxistauglichen Verfahren erklärt. BWFG und Hochschulen haben sich für klare und handhabbare Regelungen zur Beteiligungsverwaltung und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen im Regelwerk ausgesprochen.

Die Finanzbehörde hat erklärt, sie werde auf die notwendigen Klarstellungen und Widerspruchsfreiheit im Regelwerk hinwirken.

Bewertung des Rechnungshofs

155. Der Rechnungshof betont, dass eine anforderungs- und praxisgerechte Beteiligungsverwaltung nur auf der Grundlage eines eindeutigen und widerspruchsfreien Regelwerks erfolgen kann. Er erwartet, dass die Behörden nunmehr zügig für die notwendigen Klarstellungen sorgen und dabei auch Konkretisierungen im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen prüfen.

Einzelne Beteiligungsgesellschaften im Hochschulbereich

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Hochschulen

Bei der Finanzierung eines ihrer Beteiligungsunternehmen hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung das Budgetrecht der Bürgerschaft missachtet und in vielfältiger Weise gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Sie hat die Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg nicht angemessen vertreten.

Bei einer Tochtergesellschaft der Universität sind die zur Errichtung sowie zur Ausweitung des Geschäftsbetriebs erforderlichen Voraussetzungen nicht nachgewiesen.

Bei einem Beteiligungsunternehmen der Hamburger Hochschulen müssen Art und Höhe der staatlichen Finanzierung überprüft werden.

156. Bei seiner Prüfung der Beteiligungsgesellschaften im Hochschulbereich hat der Rechnungshof nicht nur Mängel bei der Steuerung der Unternehmen, sondern insbesondere auch bei der Gewährung von Zuwendungen festgestellt. Nachstehend berichtet er über einzelne Unternehmen.

Centrum für angewandte Nanotechnologie GmbH

157. Das Centrum für angewandte Nanotechnologie GmbH (CAN) ist 2005 als Public Private Partnership gegründet worden. Ein Trägerverein, bestehend aus regionalen und überregionalen Unternehmen, ist mit 65,2 % an der GmbH beteiligt, der Anteil der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) beträgt 24,8 %, die Universität ist mit 10 % beteiligt.

Der Trägerverein sollte die „Mehrheit der Anteile am CAN halten und so die Hauptverantwortung für den Erfolg des CAN übernehmen.“[1] Der Verein sollte zudem das CAN auch finanziell nachhaltig unterstützen. Die FHH wollte sich auf die Wahrnehmung wichtiger Kontrollrechte sowie auf Zuwendungen für „Investitionen für wissenschaftliche Infrastruktur und Kapitaleinlage“ sowie „Sonstige

[1] Bürgerschaftsdrucksache 18/2623 vom 26. Juli 2005.

Investitionen“ beschränken.[2] Dafür waren bis 2010 Mittel in Höhe von rund 9,5 Mio. Euro vorgesehen, die bei einem Titel für investive Maßnahmen veranschlagt wurden und dem CAN durch die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) mit einer entsprechenden Zwecksetzung zugewendet wurden. Betriebsmittel wurden nicht bewilligt.

Zweckbindung von Zuwendungen nicht beachtet

158. In den Jahren 2005 bis 2010 hat das CAN betriebliche Aufwendungen von rund 1,3 Mio. Euro u. a. für Beratung, Anzeigen, Werbung, Fortbildung und Reisen zum Beispiel zu Messen in Europa, USA und Asien zulasten der Investitionsmittel in Anspruch genommen. Das CAN hat diesen Aufwand in der Handelsbilanz als Aufwendungen zur Ingangsetzung des Geschäftsbetriebs aktiviert.[3] Die BWFG hat die Ausgaben bei der Prüfung der Mittelverwendung nicht gerügt.

159. Die Verwendung der für Investitionen bestimmten Haushaltsmittel in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro für die betrieblichen Aufwendungen war sowohl haushaltsrechtlich als auch nach den Zuwendungsbestimmungen unzulässig und widerspricht der der Bürgerschaft mitgeteilten Zweckbestimmung einer ausschließlich investiven Förderung. Auf die Aktivierung kommt es nicht an, weil der Charakter der Aufwendungen als Betriebsmittel dadurch nicht verändert wird. Der Rechnungshof hat die zweckwidrige Verwendung der Mittel und die unzureichende Prüfung der Verwendung der Haushaltsmittel durch die BWFG beanstandet.

160. Die Aufbauphase des CAN sollte Ende 2013 abgeschlossen sein und das Unternehmen danach profitabel arbeiten.[4] Die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück. Die BWFG bewilligte dem Unternehmen daher 2013 eine „Zuwendung für die Bereitstellung von konsumtiven Mitteln … für die Zeit vom 01.01.2013 bis 31.12.2016“ in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. Euro, davon 800.000 Euro für die Folgejahre 2014 bis 2016.

Bürgerschaft über neue Zuwendungen für nun auch konsumtive Zwecke nicht informiert

161. Die Bürgerschaft ist weder über die Bewilligung der neuen Zuwendung ab 2013 noch über die Abkehr von der ihr mitgeteilten ausschließlich investiven zur konsumtiven Förderung informiert worden. Die bewilligten Mittel waren in der Haushaltsplanung nicht vorgesehen. Der Haushaltsplan 2013 enthielt vielmehr die ausdrücklichen Hinweise, dass konsumtive Verpflichtungsermächtigungen für von Hamburg geförderte Einrichtungen nicht veranschlagt seien und die Förderung des CAN ab 2013 entfalle.

Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft

162. Mit der Gewährung der Zuwendung für die Jahre 2014 bis 2016 in Höhe von 0,8 Mio. Euro ohne Ermächtigung durch die Bürger-

[2] Bürgerschaftsdrucksache 18/2623 vom 26. Juli 2005.

[3] Bis zum Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes konnten gemäß § 269 HGB a. F. Aufwendungen für die Ingangsetzung und Erweiterung des Geschäftsbetriebs, die nicht zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten führten, aktiviert werden. Durch die Aktivierung konnten Unternehmen durch die einem Ertrag entsprechende Wirkung den drohenden Ausweis eines Verlustes abwenden.

[4] Bürgerschaftsdrucksache 18/2623 vom 26. Juli 2005, S. 9; Bürgerschaftsdrucksache 19/1812 vom 16. Dezember 2008, S. 7.

schaft hat die Behörde gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen.[5] Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

163. Das CAN hat 2009 aus Investitionsmitteln der FHH für rund 1,7 Mio. Euro ein Elektronenmikroskop erworben. Nachdem sich die Erwartung, mit dem Gerät Erlöse zu erzielen, nicht erfüllte, hat das CAN das Gerät der Universität 2013 für insgesamt 665.000 Euro zur Nutzung überlassen. Die BWFG hat auf die Erstattung des Erlöses verzichtet und diesen dem CAN belassen, ohne die Gründe für die Entscheidung ausreichend zu dokumentieren und ohne sich über die Verwendung der Mittel zu informieren.

Verdeckte Subvention durch Mehrfachfinanzierung eines Elektronenmikroskops

164. Die Zahlungen der Universität, die sich wesentlich aus Zuweisungen der FHH finanziert, führen zu dem wirtschaftlich unsinnigen Ergebnis einer Mehrfachfinanzierung des Elektronenmikroskops aus Mitteln der FHH und einer weiteren, verdeckten Subventionierung des CAN. Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert, für ein rechtlich einwandfreies Verfahren zu sorgen, sich die Verwendung der Mittel nachweisen zu lassen und gegebenenfalls die Rückforderung zu veranlassen.

Missverhältnis zwischen Finanzierungsanteil und staatlichem Einfluss

165. Die FHH soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts u. a. nur dann beteiligen, wenn ihr ein angemessener Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, eingeräumt wird. Beim CAN besteht ein Missverhältnis zwischen den Finanzierungsmitteln der FHH, den Mitteln des Trägervereins und dem Einfluss der Gesellschafter. So hat die FHH mit einem Anteil von nur 24,8 % an der Gesellschaft inzwischen mehr als 10 Mio. Euro für das Unternehmen aufgewendet, während der Trägerverein mit einem Anteil von 65,2 %, der die Hauptverantwortung für den Erfolg übernehmen wollte, das Unternehmen nur mit rund 1,1 Mio. Euro unterstützt hat, ein Betrag, der nicht einmal für die Vergütung der Geschäftsführung ausreichte.

Der Rechnungshof hat die BWFG auf das Missverhältnis zwischen den Zuwendungsmitteln der Stadt, den Mitteln des Trägervereins und dem Einfluss der Gesellschafter hingewiesen und sie aufgefordert, künftig bei ihren Beteiligungsunternehmen die Interessen der Stadt angemessen zu vertreten.[6]

166. Die BWFG hat mitgeteilt, sie werde die Verwendung der für Investitionen bestimmten Haushaltsmittel für betriebliche Aufwendungen zum Anlass nehmen, die Bilanzierungspraxis des CAN zu überprüfen. Zur 2013 bewilligten konsumtiven Förderung hat sie erklärt, diese sei durch einen Zuwendungsbescheid im Rahmen der Projektförderung zur Verfügung gestellt und aus Restmitteln der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und der BWFG aus 2012 für „Life Sciences“ finanziert worden. Eine Verpflichtungsermächtigung sei demnach nicht notwendig, eine Rechts-

[5] Artikel 66, 68 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit § 38 Absatz 1 sowie §§ 1 bis 3 LHO a. F.
[6] § 65 Absatz 1 LHO.

grundlage für die Bewilligung vielmehr vorhanden gewesen. Sie hat anerkannt, dass es geboten gewesen wäre, der Bürgerschaft über die nach 2012 fortgesetzte Förderung und den Wechsel der Förderungsart zu berichten.

Für den Verzicht auf die Rückforderung der Erlöse aus der Überlassung des Elektronenmikroskops sei deren Verwendung nach dem ursprünglichen Zuwendungszweck entscheidend gewesen. Ziel sei es auch gewesen, dem CAN mit dem Elektronenmikroskop einen Vermögenswert zur Verfügung zu stellen. Die BWFG habe es demnach für plausibel gehalten, dass sich das CAN über die Nutzungsrechte der Universität Hamburg (UHH) refinanziere, sofern sie das Elektronenmikroskop nicht selber nutze. Ein Verwendungsnachweis sei in Vorbereitung.

Zur Kritik, die Interessen der FHH unzureichend vertreten zu haben, hat die BWFG ihr Bedauern geäußert, dass die Mittel vom Trägerverein weder in der erwarteten Höhe geleistet wurden noch in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Zuwendungen der FHH standen. Sie hat zugesagt, künftig die Interessen der FHH im Rahmen ihrer Möglichkeiten angemessen zu vertreten. Um die Finanzierung des CAN für die Zukunft auf eine dauerhaft sichere Basis zu stellen und gleichzeitig auch einen Ausbau der Gesellschaft in Potenzialfeldern zu ermöglichen, strebe die BWFG die Überführung des CAN in die Fraunhofer-Gesellschaft an. Sie werde die Bürgerschaft über die Entwicklung des CAN zu gegebener Zeit informieren.

167. Der Rechnungshof fordert die BWFG auf, die Bilanzierungspraxis zu überprüfen. Hinsichtlich der Bewilligung der Zuwendung für die Jahre 2014 bis 2016 weist er die BWFG darauf hin, dass die Verwendung der Reste in den Folgejahren anderen Zwecken diente als der Bürgerschaft dargestellt und das Eingehen von Verpflichtungen in den Folgejahren die zeitliche Bindung der Reste nicht berücksichtigt hat.[7] Eine Ermächtigung durch die Bürgerschaft, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren einzugehen, hat gefehlt. Dieser Mangel wird nicht dadurch geheilt, dass im ersten Bewilligungsjahr Restmittel in voller Höhe vorhanden waren. Zudem hat sie die Verwendung der Mittel nicht auf die der Bürgerschaft seinerzeit mitgeteilten investiven Zwecke (vgl. Tz. 157) beschränkt. Zum Verzicht auf die Rückforderung von Zuwendungsmitteln für das Elektronenmikroskop fordert der Rechnungshof die BWFG auf, den Mittelbedarf zu überprüfen.

Universität Hamburg Marketing GmbH

168. Die Universität Hamburg Marketing GmbH (UHHMG) erzielt ihre Erlöse von zuletzt rund 3,5 Mio. Euro (2013) im Wesentlichen aus der Vergabe von Räumen und Flächen der Universität an Dritte, der Mittelakquise für Projekte der Universität sowie aus dem Betrieb von Jobbörsen an verschiedenen deutschen Hochschulen. Die Erlöse für Raum- und Flächenvergaben wurden nicht – wie

[7] § 45 LHO a. F.

bei dieser Auftragsangelegenheit geboten[8] – im Wirtschaftsplan der Universität ausgewiesen, sondern verblieben bei der UHHMG und wurden von dieser mit Ausgaben verrechnet. Überschüsse wurden zu einem erheblichen Teil unternehmensintern verwendet und nicht an den Wirtschaftsplan der UHH abgeführt.

169. Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag die Durchführung von Maßnahmen, die dem Marketing, der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Vermarktung von Werberechten der Universität Hamburg dienen. Weder die Raum- und Flächenvergabe noch die Akquisition von Mitteln für universitäre Projekte bzw. Einrichtungen oder auch die Entwicklung und der Betrieb von Jobbörsen sind als Gegenstand und Zweck der Gesellschaft genannt.

Nachweis der Behördenzustimmung zur Unternehmensgründung und des staatlichen Interesses an der Ausweitung der Geschäftsfelder fehlen

Eine Einwilligung der BWFG zur Beteiligung an der Gesellschaft konnte nicht vorgelegt werden; es ist auch nicht ersichtlich, ob die für das Eingehen der Beteiligung notwendigen Voraussetzungen geprüft wurden. Auch für die Ausweitung der Geschäftsfelder fehlt nach § 6 Absatz 4 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) in Verbindung mit § 65 LHO der Nachweis der notwendigen Voraussetzungen, insbesondere des wichtigen staatlichen Interesses,[9] eine Einwilligung der BWFG wurde nicht vorgelegt.

Mieterlöse nicht in den Wirtschaftsplan der UHH eingestellt

170. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH Erlöse aus der Vermietung von Räumen und Flächen nicht in ihrem Wirtschaftsplan ausgewiesen und damit gegen den Grundsatz der Vollständigkeit verstoßen hat. Durch den Verbleib der Vermietungserlöse bei der UHHMG mangelte es zudem an der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung durch die UHH.

Außerdem hat der Rechnungshof die unzureichende Prüfung der Voraussetzungen bei der Errichtung der Gesellschaft und der Ausweitung ihrer Geschäftsfelder sowie die fehlenden Einwilligungen beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die für die Gründung eines Unternehmens bzw. des Eingehens der Beteiligung maßgeblichen Kriterien jederzeit erfüllt sein müssen. Er hat die BWFG aufgefordert, künftig nach den neuen Verwaltungsvorschriften jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode zu prüfen, ob diese Kriterien erfüllt sind.

171. Der Rechnungshof hatte bereits 2006 festgestellt, dass die UHH nur eine lückenhafte Dokumentation ihrer Räume und deren Nutzer besaß. Auch neun Jahre später hat die UHH hierüber immer noch keine vollständige Übersicht. Der Rechnungshof hat dies erneut beanstandet und die UHH aufgefordert, sich unverzüglich einen Überblick über ihre räumlichen Ressourcen zu verschaffen.

172. Die UHH hat mitgeteilt, sie werde die Mieterlöse künftig selbst vereinnahmen und im Wirtschaftsplan darstellen; die Vermietung solle künftig im Auftrag der UHH durch die UHHMG erfolgen, die künftig neben einer Umsatzprovision eine Pauschale für ihren

[8] Vgl. § 6 Absatz 2 Nr. 2 und Absatz 4 HmbHG.
[9] Vgl. § 65 Absatz 1 LHO.

Vermittlungs- und Beratungsaufwand erhalten werde. Angesichts des hohen Aufwands halte sie eine pauschale Abgeltung zurzeit für sinnvoll, ein Anreiz zum wirtschaftlichen Handel werde durch die Vereinbarung einer Umsatzprovision gesetzt.

Seit 2009 erfolge eine Raumdatenerfassung, die bis Ende 2015 abgeschlossen sein solle und die Nutzung der Flächen nachhaltiger und transparenter mache. Durch die Raumdatenbank werde der Aufwand der UHHMG geringer werden, die Angemessenheit der Vergütung solle dann regelmäßig überprüft und eine Erhöhung der variablen Vergütung bei gleichzeitiger Verringerung der pauschalen Vergütung in Betracht gezogen werden.

173. Zur Geschäftsfelderweiterung hat die UHH eingeräumt, eine Einwilligung nicht eingeholt zu haben; die Bürgerschaft sei erst 2014 informiert worden.[10] Primärzweck der Stellenbörsen sei es, den Studierenden den Übergang vom Studium ins Berufsleben und damit in steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern. Die UHH sei davon ausgegangen, dass dies durchaus im Interesse des Staates sei.

174. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die beabsichtigte Pauschale mit deutlich mehr als 50 % der erwarteten Mieteinnahmen nicht dem Interesse der UHH an einem möglichst hohen Mietanteil entspricht. Notwendig sind vielmehr eine zeitnah einzuführende stärker leistungsbezogene Vergütung sowie die Ermittlung des bei externer Vermietung entstehenden Beratungs- und Vermittlungsaufwands. Bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Ausweitung der Geschäftsfelder muss insbesondere darauf eingegangen werden, welches Interesse die FHH an der Vermittlung von Studierenden in Beschäftigungsverhältnisse durch den Betrieb von Jobbörsen innerhalb und außerhalb Hamburgs hat.

Beabsichtigte Maßnahmen nicht ausreichend

Multimediakontor Hamburg GmbH

175. Das Multi Media Kontor Hamburg GmbH (MMKH) ist 2002 von den sechs Hamburger Hochschulen mit gleichen Anteilen gegründet worden. Seine Ausgaben werden nahezu ausschließlich aus den als Festbetragsfinanzierungen gewährten Zuwendungen der BWFG für Betriebskosten, Support und Projekte bestritten.

176. Der Rechnungshof hat bei dem Unternehmen hohe Kassenbestände von mehreren hunderttausend Euro festgestellt. Diese sind ein Hinweis darauf, dass die BWFG Haushaltsmittel zu früh zur Verfügung gestellt oder zu hohe Zuwendungen gewährt hat. Dies hätte für die BWFG Anlass sein müssen, die Zuwendung zu überprüfen.

Dennoch hat die BWFG die Verwendungsnachweise für die Zuwendungen ab 2007 nur zum Teil und ab 2012 gar nicht mehr geprüft. Das MMKH hat bisher rund 250.000 Euro der bewilligten Zuwendungen zurückgezahlt oder erst gar nicht abgerufen.

Verwendungsnachweise über Jahre ungeprüft

[10] Bürgerschaftsdrucksache 20/11992 vom 3. Juni 2014.

Ob die ungeprüften Verwendungsnachweise noch zu weiteren Rückforderungen führen werden, ist offen. Das MMKH hat die BWFG mehrfach nachdrücklich gebeten, die Verwendungsnachweise für die Betriebskosten der Jahre 2012 bis 2014 zu prüfen, damit es nicht benötigte Mittel zurückzahlen kann.

Besserstellungsverbot nicht beachtet

177. Nach den Zuwendungsbescheiden war eine Besserstellung von Beschäftigten des MMKH gegenüber denen des öffentlichen Dienstes bis Ende 2007 unzulässig, für den Zeitraum 2008 bis 2013 hat die BWFG das Besserstellungsverbot in Bezug auf den Geschäftsführer der Gesellschaft außer Kraft gesetzt. Für 2014 hat sie eine Besserstellung des Geschäftsführers mit Bescheid vom März 2014 ausdrücklich nicht mehr zugelassen. Eine Überprüfung der Notwendigkeit der Besserstellung hatte vor deren Zulassung offenbar nicht stattgefunden.

178. Das Besserstellungsverbot ab 2014 wurde bei der Vergütung des Geschäftsführers nicht beachtet. So lagen die Bruttobezüge des Geschäftsführers 2015 mehr als 30 % über denen eines Angestellten der Entgeltgruppe E15Ü in der höchsten Stufe.[11] Für die Jahre ab 2008 erhielt er eine Tantieme, deren Bemessung nicht nachvollziehbar dokumentiert war.

179. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die BWFG die Verwendungsnachweise über Jahre nicht geprüft hat, obwohl Hinweise auf eine zu hohe Bemessung der Zuwendungen vorlagen,

- die BWFG für die Jahre 2008 bis 2013 die Ausnahme vom Besserstellungsverbot ohne entsprechende Prüfung bewilligt und erst danach mit einer solchen Prüfung begonnen hat.

- ein nachvollziehbarer Maßstab für die Bemessung der Tantiemen fehlte.

Er hat die BWFG aufgefordert,

- die Höhe der Zuwendung und die Festbetragsfinanzierung zu überprüfen, die Verwendungsnachweisprüfungen umgehend nachzuholen, ausstehende Rückforderungen geltend zu machen und dem Rechnungshof die Ergebnisse dieser Prüfungen sowie die Ursachen der hohen Kassenbestände mitzuteilen,

- künftig die Prüfung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot rechtzeitig vor der Erteilung von Zuwendungsbescheiden durchzuführen.

BWFG und Hochschulen haben die Mängel eingeräumt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

[11] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/13676 vom 18. November 2014 „Beteiligungsbericht 2013 und Vergütungsbericht“.

Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH hat hinsichtlich ihrer Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Mittelverwendungsrechnung verkannt. Die Rücklage von Mitteln entsprach nicht den gesetzlichen Bestimmungen. Bei einem strukturellen Überschuss zufließender Mittel könnte die Steuerbegünstigung gefährdet sein.

Das Beteiligungsmanagement der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration muss verbessert werden.

180. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist alleinige Gesellschafterin der „Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH“ (Vereinigung). Zweck der Gesellschaft ist die Kinder- und Jugendhilfe. Vorrangig betreibt sie Kindertagesstätten nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und ergänzenden Bestimmungen des Landesrechts. Die Vereinigung wird von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) im Rahmen des Beteiligungsmanagements der FHH gesteuert.

Gemeinnützigkeit

Status der steuerbegünstigten Körperschaft gefährdet

181. Die Vereinigung genießt aufgrund entsprechender Entscheidungen des zuständigen Finanzamts die steuerlichen Vorteile einer gemeinnützigen Körperschaft. Sie ist von Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieser Status gefährdet ist, weil die Vereinigung einschlägige Bestimmungen der Abgabenordnung (AO) nicht beachtet hat.

Mittelverwendungsrechnung

182. Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern (§ 52 Absatz 1 Satz 1 AO). An der Selbstlosigkeit fehlt es, wenn die Körperschaft ihr zugeflossene Mittel nicht spätestens in den auf den Zufluss folgenden zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahren für die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verwendet (§ 55 Absatz 1 Nr. 5 AO) oder innerhalb dieser Frist einer unter bestimmten Voraussetzungen möglichen Rücklage (§ 62 AO) zuführt. Entscheidend ist, dass jeder Mittelzufluss für sich die genannten Voraus-

setzungen erfüllt. Dementsprechend kommt es darauf an, dass die gemeinnützige Körperschaft über den Zu- und Abfluss ihrer Mittel Buch führt. Nur so ist es ihr möglich, gegenüber dem Finanzamt die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung nachzuweisen.

Mittelverwendung ohne Dokumentation (Mittelverwendungsrechnung)

183. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine solche Mittelverwendungsrechnung in der Vereinigung nicht vorhanden war. Die Behörde hat deren Einführung zugesagt und mit der Dokumentation der Zu- und Abflüsse für das Jahr 2015 begonnen.

Rücklage von Mitteln

184. Steuerbegünstigte Körperschaften, die Mittel innerhalb der genannten Verwendungsfrist einer Rücklage zuführen wollen, müssen prüfen, ob die Bildung einer Rücklage im Einzelfall möglich ist und die dafür nötigen Mittel zur Verfügung stehen.

Zweckgebundene Rücklagen – Projektrücklagen sowie Wiederbeschaffungsrücklagen im Sinne von § 62 Absatz 1 Nr. 1 und 2 AO – sollen es der steuerbegünstigten Körperschaft ermöglichen, zugeflossene Mittel für größere Vorhaben anzusparen. Die Körperschaft muss jedoch darlegen, für welches Projekt oder welchen Gegenstand die zurückgelegten Mittel benötigt werden und wann mit der Realisierung zu rechnen ist.

Regelwidrige Mittelverwendung durch unzulässige Rücklagenbildung

185. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass fast sämtliche Rücklagen, die die Vereinigung gebildet hatte, den genannten Anforderungen nicht genügten. Jahr für Jahr führte die Vereinigung den überwiegenden Teil ihrer Gewinne einer Gewinnrücklage (§ 272 Absatz 3 Handelsgesetzbuch) zu, da sie – der Selbstlosigkeit verpflichtet – ihren Gewinn nicht an die FHH ausschütten durfte und jeweils nur einen geringen Teil auf neue Rechnung vortrug. Diese handelsrechtlich begründete Rücklage bilanzieller Gewinne hat die Vereinigung mit der zweckgebundenen Rücklage zugeflossener Mittel im Sinne des Rechts der steuerbegünstigten Körperschaften gleichgesetzt, ohne dass die genannten Voraussetzungen vorlagen.

186. Die Vereinigung hat aus der so gebildeten Rücklage Einzelpositionen gebildet, aus denen nach der Realisierung von Vorhaben der entstandene Abschreibungsaufwand bilanziell neutralisiert wurde oder die ausschließlich dazu dienten, Mittel der einzelnen Kindertagesstätten von den übrigen Mitteln der Vereinigung abzugrenzen. Bei den Rücklagen zur Unterhaltung der Bausubstanz fehlte es schließlich an der Konkretisierung der einzelnen Maßnahmen und der dafür jeweils zurückgelegten Mittel.

Auch eine umfassende Umstrukturierung der einzelnen Rücklagepositionen zum 1. Oktober 2013 hat an diesem Zustand nichts Wesentliches geändert, weil in Einzelfällen zwar unzulässige Rücklagepositionen entfielen, die dort eingestellten Mittel aber lediglich umgeschichtet wurden, ohne ihre Rücklagefähigkeit im neuen Kontext zu überprüfen.

187. Bei zweckgebundenen Rücklagen ergibt sich aus dem Vorhaben, dessentwegen eine Rücklage gebildet werden soll, deren möglicher Umfang.[1] Für die Vereinigung war dies allenfalls von nachrangiger Bedeutung, weil sie die Rücklagen wie dargestellt prinzipiell nach Maßgabe des im Geschäftsjahr erwirtschafteten Gewinns bildete. Im Ergebnis stieg der Umfang der so zurückgelegten Mittel seit 2002 innerhalb von elf Jahren von 7,7 auf 79,4 Mio. Euro an.

188. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Gewinnrücklagen aus einem bilanziellen Vermögenszuwachs resultieren, auf den es steuerrechtlich nicht ankommt. Bei einer nach dem Recht der steuerbegünstigten Körperschaften gebildeten Rücklage geht es ausschließlich darum, dass der Zeitpunkt der Verwendung zugeflossener Mittel unter bestimmten Voraussetzungen hinausgeschoben werden darf. Damit betrifft eine solche Rücklage nur die vorübergehende Ansammlung von bedarfs- und fristgerecht liquidierbaren Mitteln und nicht zwingend die Erhöhung des Vermögens. Der Rechnungshof hat gefordert, die Rücklagenbildung von Grund auf einer Revision zu unterziehen, um eine rechtskonforme Handhabung zu gewährleisten.

189. Die Behörde hat zugesagt, die beanstandete Praxis aufzugeben und die im Jahresabschluss ausgewiesenen Gewinnrücklagen eindeutig von den Rücklagen im Sinne des Rechts der steuerbegünstigten Körperschaften zu unterscheiden. Bildung und Auflösung von Rücklagen sollen künftig mit der Mittelverwendungsrechnung verknüpft werden. Dem im Rahmen des Prüfungsverfahrens im Einzelnen festgehaltenen Handlungsbedarf will sie Rechnung tragen.

Mögliche Folgen der notwendigen Neuordnung

Gefährdung der steuerlichen Gemeinnützigkeit bei strukturellem Überschuss zufließender Mittel

190. Sollte sich für zurückliegende Jahre ergeben, dass von den verwendungspflichtigen Mitteln nur ein Teil verwendet oder in Übereinstimmung mit den Vorgaben der AO zurückgelegt werden konnte, muss hinsichtlich des überschießenden Betrags – auch zur Vermeidung entsprechender Beanstandungen des Finanzamts – für eine dem Satzungszweck entsprechende Verwendung innerhalb der gesetzlichen Frist gesorgt werden (§ 63 Absatz 4 in Verbindung mit § 55 Absatz 5 Satz 3 AO). Stünden bei unveränderter Fortführung der Geschäfte auf Dauer mehr Mittel zur Verfügung, als für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden könnten, müssten entweder die Mittelzuflüsse gesenkt oder aber die Mittelabflüsse erhöht werden, damit die steuerliche Gemeinnützigkeit der Vereinigung nicht in Gefahr gerät.

191. Die Behörde will prüfen, ob der Vereinigung dauerhaft mehr Mittel zufließen, als sie in steuerrechtlich zulässiger Weise verwenden kann, und bei Bedarf Maßnahmen zur Beseitigung eines Ungleichgewichts ergreifen.

[1] Bei Rücklagen zur Wiederbeschaffung von Wirtschaftsgütern bemisst sich die Höhe der Zuführung seit dem 1. Januar 2014 nach der Höhe der regulären Abschreibung des zu ersetzenden Wirtschaftsgutes. Die Voraussetzungen für eine höhere Zuführung sind nachzuweisen (§ 62 Absatz 1 Nr. 2 AO).

Beteiligungsmanagement

Finanz- und Ertragslage der Vereinigung

Hohe Liquiditätsreserven

192. Nach den Jahresabschlüssen der Jahre 2009 bis 2013 verfügte die Vereinigung jeweils über liquide Mittel in zweistelliger Millionenhöhe. Kassenbestand und Bankguthaben erreichten in der Spitze einen Umfang von 55,9 Mio. Euro (31. Dezember 2012). Ein Jahr später hatten sich diese Mittel zwar deutlich und mit 46,7 Mio. Euro auf ihren niedrigsten Stand vermindert. Sie waren aber immer noch mehr als siebenmal so hoch wie die kurzfristigen Verbindlichkeiten.

Teilnahme am Cash-Pooling sicherstellen

193. Der Rechnungshof hat die hohen Liquiditätsreserven vor dem Hintergrund der mit einer Fremdfinanzierung städtischen Mittelbedarfs verbundenen Kosten problematisiert und eine Teilnahme am Cash-Pooling[2] der Kasse.Hamburg gefordert. Darüber hinaus hat er die weitgehende Schonung vorhandener Eigenmittel bei zuwendungsfinanzierten Vorhaben und Projekten kritisiert. Schließlich hat der Rechnungshof beanstandet, dass auch die für die Entstehung des Liquiditätspolsters maßgeblichen Gründe nie thematisiert worden sind. Die BASFI muss die Ertrags- und Liquiditätslage der Vereinigung im Rahmen der strategischen Unternehmenssteuerung durch Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat insgesamt konsequenter beobachten, um die wirtschaftlichen Interessen der FHH zu wahren.

Unzureichende Beobachtung der Ertrags- und Liquiditätslage

Die BASFI hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Abschlussprüfung

Abschlussprüfung verbessern

194. Die BASFI übt hinsichtlich der Vereinigung die Rechte nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz aus (§ 68 Absatz 1 Satz 1 LHO). Im Rahmen dieser Befugnisse soll sie darauf hinwirken, dass der Abschlussprüfer auch die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der von der FHH zur Verfügung gestellten Mittel prüft.[3] Dies ist nicht geschehen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Abschlussprüfer trotz der grundsätzlichen Bedeutung der Steuerbefreiung offenkundig nicht beauftragt war, die tatsächliche Geschäftsführung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Rechts der steuerbegünstigten Körperschaften (§ 63 Absatz 1 AO) zu prüfen.

Die BASFI hat in beiden Fällen eine Abkehr von der bisherigen Praxis zugesagt.

---

[2] Der Begriff Cash-Pooling bezeichnet einen konzerninternen Liquiditätsausgleich durch ein zentrales Finanzmanagement, das den Unternehmensteilen im Konzern überschüssige Liquidität entzieht bzw. Kredite zur Deckung von Liquiditätslücken offeriert.

[3] VV Nr. 3 zu § 68 LHO.

Beschlussfassung über die Verwendung des Jahresergebnisses

Verfahrensfehler bei Entscheidungen über die Verwendung des Jahresergebnisses

195. Die Gesellschafter einer GmbH haben spätestens bis zum Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses für das abgelaufene Geschäftsjahr und die Ergebnisverwendung zu beschließen (§ 42a Absatz 2 Satz 1 GmbHG). Diese Frist wurde hinsichtlich der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 stets um einen Monat überschritten. Darüber hinaus hat der teilweise auch die Rechte der Gesellschafter wahrnehmende Aufsichtsrat der Vereinigung nicht über die Ergebnisverwendung im Ganzen, sondern nur über die Verwendung des sog. Bilanzgewinns entschieden. Soweit der Gewinn der Gewinnrücklage zugeführt wurde, beruhte dies auf Entscheidungen der hierzu nicht befugten Geschäftsführung. Schließlich sind die Beschlüsse des Aufsichtsrats hinsichtlich der Verwendung des jeweiligen Bilanzgewinns teilweise unrichtig protokolliert worden.

Die BASFI hat zugesagt, künftig auch insoweit für ein korrektes Verfahren zu sorgen.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Kinder, Bildung und Soziales

Kindertagespflege

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Bezirksamt Eimsbüttel /
Bezirksamt Hamburg-Mitte

Trotz umfangreicher Maßnahmen des Senats sind die Zahlen in der Kindertagespflege weiterhin rückläufig.

Es bestehen Mängel in der fachlichen Steuerung durch die Fachbehörde und bei der Aufgabenwahrnehmung in den geprüften Bezirksämtern.

Im Abrechnungsverfahren der Tagespflegegelder wurde gegen kassenrechtliche Vorschriften verstoßen.

196. Bei der Kindertagespflege handelt es sich um eine Betreuungsform von Kindern durch Tagesmütter und Tagesväter (Tagespflegepersonen), die alternativ zur Betreuung in Kindertagesstätten (Kitas) in Anspruch genommen werden kann. Die Kindertagespflege ist in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) seit langem etabliert und stellt, insbesondere bei Kindern unter drei Jahren, ein gleichrangiges Angebot zur Betreuung von Kindern in Kitas dar. Zentrale Anlaufstelle für die Angelegenheiten der Tagespflegepersonen und Erziehungsberechtigten sind die Tagespflegebörsen in den Bezirksämtern.

Kindertagespflege kostengünstiger als Krippe

197. Ein Betreuungsplatz in der Kindertagespflege verursacht erheblich weniger Kosten als ein vergleichbarer durch das Kita-Gutscheinsystem geförderter Betreuungsplatz in einer Tageseinrichtung.

Durchschnittlich abgerechnete Leistungsentgelte und Tagespflegegelder 2014

Leistungsart	Leistungsentgelt (Euro/Monat)	Leistungsart	Tagespflegegeld (Euro/Monat)
Krippe 8 Std./Tag	1.130,28	Kindertagespflege Krippe 40 Std./Woche	532,65
Krippe 5 Std./Tag	895,60	Kindertagespflege Krippe 25 Std./Woche	374,92

Quelle: Darstellung und Daten der BASFI

Attraktivität der Kindertagespflege

198. Die Zahl der Tagespflegepersonen ist seit Jahren rückläufig. Im März 2015 waren 1.051 Personen in der Kindertagespflege tätig. Im Vergleich zum Jahr 2004 stellt dies einen Rückgang um mehr als 70 % dar.

Rückgang an Tagespflegepersonen

Ebenfalls rückläufig ist der Anteil der Kinder in Kindertagespflege. Nach Prognosen der zuständigen Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) wurden im Jahr 2015 2.325 Kinder unter drei Jahren betreut. Im Vergleich zum Jahr 2004 hat sich der prozentuale Anteil der Kindertagespflege mehr als halbiert.

199. Diesen Rückgang begründet der Senat u. a. mit der Veränderung der Elternpräferenzen und der stark angestiegenen Konkurrenz durch den Krippenausbau. Zur Steigerung der Attraktivität der Kindertagespflege hatte der Senat im Jahr 2013 in der sog. „Attraktivitätsdrucksache“[1] ein breites Maßnahmenbündel verabschiedet. Dessen Umsetzung hat allerdings im Ergebnis zu keiner deutlichen Veränderung der dargestellten Entwicklung geführt.

200. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die Weiterentwicklung und die Attraktivität der Kindertagespflege zu überprüfen und ihre Arbeit nach diesen Erkenntnissen auszurichten.

Arbeitsgrundlagen für die Tagespflegebörsen der Bezirksämter

201. Die fachliche Steuerung der Bezirksämter erfolgt durch die Fachanweisung Kindertagesbetreuung. Zur Unterstützung bei der täglichen Arbeit der sozialpädagogischen Fachkräfte in den Tagespflegebörsen der Bezirksämter wurden „Standards für die Beratung, Qualifizierung, Eignungsfeststellung und Vermittlung von Kindertagespflegepersonen“ (Standardpapier) erarbeitet, die alle am Prozess Beteiligten bei Fragen der Kindertagespflege fachlich begleiten und ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherstellen sollen. Die Erarbeitung eines Standardpapiers war eine Maßnahme aus der Attraktivitätsdrucksache.

202. Das Standardpapier hat allerdings lediglich empfehlenden Charakter. Um ein hamburgweit einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten, hat der Rechnungshof die BASFI aufgefordert, das Standardpapier in der Fachanweisung Kindertagesbetreuung verbindlich festzuschreiben.

Standards verbindlich festschreiben

Personalausstattung in den Tagespflegebörsen

203. Die Umsetzung der Standards und die Erfüllung der im Standardpapier aufgeführten Qualitätskriterien erfordert eine angemessene Personalausstattung. Die Tagespflegebörsen haben auf Grundla-

Keine Validierung der Personalausstattung durch Fachbehörde

[1] Bürgerschaftsdrucksache 20/7909 vom 7. Mai 2013.

ge eigener Einschätzungen – aber ohne eigene qualifizierte Berechnungen – der BASFI mitgeteilt, dass sie eine Personalausstattung für ein Betreuungsverhältnis von 1:50 Tagespflegepersonen als anzustrebendes Ziel erachten. Die BASFI hat dieses Verhältnis ohne eigene Prüfung in das Standardpapier aufgenommen.

204. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Personalbedarf in den Tagespflegebörsen nicht qualifiziert berechnet wurde und die BASFI das Ergebnis ungeprüft übernommen hat. Er hat die Bezirksämter aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der BASFI den Personalbedarf der Tagespflegebörsen zu ermitteln.

Finanzierung der Kindertagespflege

205. Trotz der Gleichrangigkeit von Kindertagespflege und Tageseinrichtungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gibt es Unterschiede in der Zuweisung von Haushaltsmitteln.

Keine stringente Umsetzung der Gleichrangigkeit

206. Kindertagespflege und Tageseinrichtungen unterliegen den gleichen Preis- und Kostensteigerungen bei den Verbrauchs-, Sach- und Nebenkosten. In beiden Systemen werden diese Kosten durch pauschale Sätze finanziert. Während eine regelhafte Erhöhung der Sachkostenpauschale (zum Beispiel für Verpflegung, Energie, Wasser, Brennstoffe und Betreuungsmaterial) bei den Kitas im Rahmen der jährlichen Entgeltanpassung systemisch berücksichtigt wird, findet in der Kindertagespflege diese Erhöhung nicht regelhaft statt.

207. Durch den unterschiedlichen Umgang mit Kostensteigerungen erfolgt eine Ungleichbehandlung gleichrangiger Angebotsformen in der Kindertagesbetreuung. Zwar wurden in den Jahren 2003 bis 2014 vier nachträgliche Anpassungen der Sachkostenpauschale in der Kindertagespflege gewährt, doch stellt dieser zeitliche Verzug im Vergleich zum Kita-Bereich eine nachteilige Situation für die Kindertagespflege dar.

208. Der Rechnungshof hat empfohlen, beide Angebotsformen unter den gleichen Voraussetzungen zu fördern.

Tagespflegeabrechnung im Fachverfahren ProCAB

Zahlungsabwicklung

209. Für die Bearbeitung der Vorgänge in der Kindertagespflege wird das IT-Fachverfahren ProCAB[2] genutzt. Im Zuge der Umstellung auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) im Jahr 2013 wurden Verfahrensanpassungen erforderlich, deren noch unvollständige Umsetzung die Bearbeitung der Zahlungsvorgänge bei Rückforderungen in ProCAB beeinträchtigt und zu-

[2] Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege.

sätzliche Arbeitszeit bindet. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Tagespflegebörsen ist es nicht mehr möglich zu überprüfen, ob Tagespflegepersonen Zahlungsaufforderungen gefolgt sind, da nur noch die BASFI Einsicht in das entsprechende Modul für Zahlungseingänge hat.

Teilweise manuelle Bearbeitung trotz IT-Fachverfahren

210. Um die Arbeitsfähigkeit der Tagespflegebörsen zu gewährleisten, erstellt die BASFI deshalb monatlich eine Excel-Tabelle mit den entsprechenden Informationen und leitet diese den Tagespflegebörsen zur weiteren Verwendung zu. Neben Mehraufwand führt diese Arbeitsweise dazu, dass Arbeitsvorgänge nicht zeitnah abgeschlossen werden können. Überdies stellen solche Medienbrüche zusätzliche Fehlerquellen dar.

211. Im Rahmen der Prüfung hat die BASFI eine entsprechende Anpassung von ProCAB bis zum Oktober 2015 zugesichert. Die Umsetzung dieser Zusicherung stand im November 2015 noch aus.

Kassenrechtliche Anforderungen

212. Bei förmlichen Zahlungsanordnungen müssen Zweck und Anlass der Auszahlung so deutlich erkennbar sein, dass die ihr zugrunde liegende Verwaltungsmaßnahme zweifelsfrei ersichtlich ist.[3] Um das sicherzustellen, bedarf es entsprechender Unterlagen, die diese Zahlung begründen. Diese Unterlagen müssen grundsätzlich als Originale in Papierform oder bei elektronischen Dokumenten mit einer digitalen Signatur nach dem Signaturgesetz vorliegen.

213. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Anordnung der Auszahlungen für die Tagespflegepersonen durch die BASFI ohne Einsicht in die zahlungsbegründenden Unterlagen erfolgt, da diese in den Bezirksämtern vorgehalten werden. Die BASFI führt lediglich eine systemseitige Plausibilitätskontrolle in ProCAB durch.

214. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und zugleich die BASFI aufgefordert, diesen Arbeitsprozess entsprechend der kassenrechtlichen Vorschriften zu gestalten.

Aktenführung

215. In den geprüften Bezirksämtern werden in der Kindertagespflege Fach- und Zahlakten geführt. Dabei gibt es lediglich für die Führung der Zahlakten (sie enthalten die zahlungsrelevanten Unterlagen) Vorgaben, die den allgemeinen Anforderungen der Dienstanweisung Aktenführung der Bezirksämter entsprechen. Zur Führung der Fachakten, die alle fachlichen Unterlagen zu den jeweiligen Tagespflegepersonen enthalten sollen, gibt es keine konkreten Vorgaben.

[3] Nr. 14.1 Anlage 3 zu den VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (BestBuch).

Aktenführung der Bezirksämter in Teilen mängelbehaftet

216. In den vom Rechnungshof eingesehenen Fachakten fehlen u. a. die für die Erteilung einer Pflegerlaubnis notwendigen Dokumente (zum Beispiel Qualifikationsnachweise) sowie Gesprächs- und Besuchsprotokolle von Hausbesuchen. Auch ist nicht aus allen Akten die jeweilige Qualifikationsstufe der Tagespflegepersonen ersichtlich. Insbesondere für die Beurteilung der fachlichen Arbeit der Tagespflegepersonen ist es notwendig, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Tagespflegebörsen über Fortbildungen, den Qualifikationsstand und eventuelle Problemlagen der Tagespflegepersonen informiert sind.

217. Der Rechnungshof hat die Führung der Fachakten in den Tagespflegebörsen beanstandet. Er hat die Bezirksämter aufgefordert, in den entsprechenden Dienstanweisungen konkrete Vorgaben zu erstellen, die denen der Zahlakten entsprechen, und eine entsprechende Dokumentation zu gewährleisten.

Controlling

218. Nach § 80 Absatz 1 SGB VIII muss der öffentliche Jugendhilfeträger im Rahmen der ihm bundesgesetzlich zugewiesenen Gesamtverantwortung u. a. den Bestand an Einrichtungen und Diensten feststellen, um ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot zu gewährleisten. In der FHH obliegt diese Aufgabe der BASFI. Für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht benötigt sie entsprechende Informationen. Erst auf der Grundlage daraus resultierender Erkenntnisse kann eine wirkungsvolle fachliche Steuerung erfolgen.

Controlling nicht aussagekräftig genug

219. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BASFI über ein internes Controlling zur Kindertagesbetreuung verfügt. Die darin enthaltenen Daten und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen basieren ausschließlich auf Mittelbedarfen und Fallzahlen sowie deren prognostizierten Entwicklungen. Fachbezogene Kennzahlen sind dagegen nicht enthalten. So hat die BASFI zum Beispiel keine Informationen darüber, aus welchen Gründen an der Tagespflege interessierte Personen ihre Schulung abbrechen oder aktive Tagespflegepersonen ihre Tätigkeit beenden. Unter Planungs- und Steuerungsgesichtspunkten könnten diese Informationen jedoch dazu beitragen, die Kindertagespflege zielgerichteter auch auf die Belange der Tagespflegepersonen auszurichten.

220. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, ihr Berichtswesen um aussagekräftige fachbezogene Kennzahlen zu ergänzen.

Stellungnahme der Verwaltung

221. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen und die Kritik des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen folgen zu wollen.

Vertretungs- und Organisationsmittel

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Verwendung von Vertretungs- und Organisationsmitteln für Stammpersonal in Schulen kann die für Vertretungsfälle erforderliche Flexibilität des Mitteleinsatzes gefährden.

Defizite bei den Vertretungsbudgets einzelner Schulen müssen zügig abgebaut werden. Zur Vermeidung künftiger Defizite bedarf es einer stärkeren Steuerung durch die Behörde.

Die Kennzahlen im Haushaltsplan erlauben keine Rückschlüsse auf den Unterrichtsausfall.

222. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) trägt die Gesamtverantwortung für die Personalausstattung der Schulen.[1] Für die Vermeidung von Unterrichtsausfall sollen den Schulen auskömmliche Mittel zugewiesen werden. Die Zuweisung und Bewirtschaftung der schulischen Vertretungsbudgets erfolgt über das Fachverfahren „Vertretungs- und Organisationsmittel“. Seit Einführung der Selbstverantworteten Schule im Schuljahr 2008/2009 können Schulen die nach den geltenden Bedarfsgrundlagen zugewiesenen Personalmittel flexibel einsetzen.

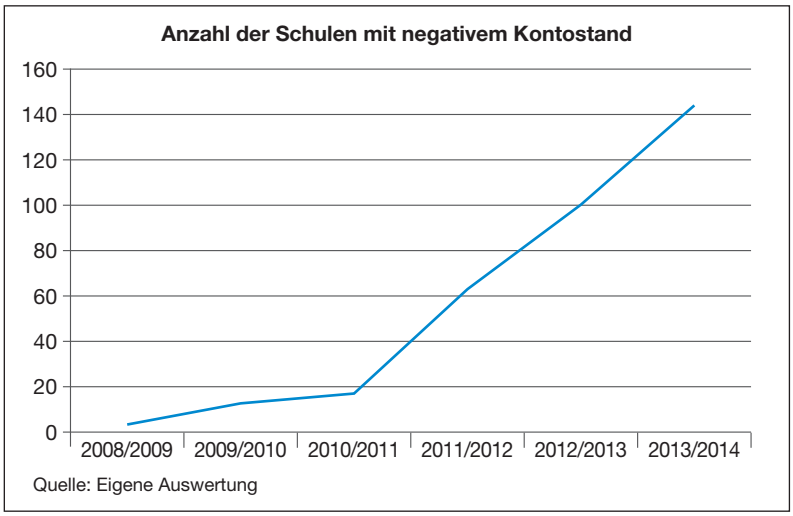
223. Für das Schuljahr 2013/2014 waren im Haushaltsplan 2013/2014 Sonderbedarfe für Maßnahmen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall im Umfang von 782 Stellen (rund 42 Mio. Euro) veranschlagt. Dies ist der größte Einzelposten bei den Sonderbedarfen. Zusammen mit den Vertretungsressourcen aus dem Lehrerarbeitszeitmodell[2] werden 1.212 Stellen (rund 65,8 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt.

Entwicklung der Vertretungsbudgets[3]

224. Seit Einführung der Vertretungsbudgets haben die Schulen mit negativem Kontostand kontinuierlich zugenommen:

Zahl der Schulen mit negativen Kontoständen steigt

[1] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2006.
[2] Das Lehrerarbeitszeitmodell beinhaltet eine Vertretungsstunde pro Woche je Vollzeitlehrkraft. Bei ca. 15.200 Lehrerstellen resultiert daraus eine Kapazität von rund 430 Stellen.
[3] Das Vertretungsbudget umfasst die Vertretungs- und Organisationsmittel.



Quelle: Eigene Auswertung

Auch eine Auswertung der Budgetreports[4] für Grundschulen, Gymnasien und Stadtteilschulen für das Schuljahr 2013/2014 zeigt, dass einerseits die Zahl der Schulen mit Defiziten im Vertretungsbudget steigt (84 Grundschulen, 32 Gymnasien, 21 Stadtteilschulen) und es andererseits zahlreiche Schulen gibt, die große Reste in ihren Vertretungsbudgets angesammelt haben. Folgende Werte waren aus den Budgetlisten der einzelnen Schulen ersichtlich:

Schulform	Durchschnittliche Budgetüberschreitung einer einzelnen Schule (max. Budgetüberschreitung)	Durchschnittlicher Überschuss einer einzelnen Schule (max. Budgetüberschuss)
Grundschule	-50.520 Euro (-247.659 Euro)	53.815 Euro (324.483 Euro)
Gymnasium	-72.119 Euro (-248.227 Euro)	77.446 Euro (214.812 Euro)
Stadtteilschule	-112.957 Euro (-573.483 Euro)	185.632 Euro (416.618 Euro)
Sonderschule	-27.535 Euro (-49.243 Euro)	69.489 Euro (161.386 Euro)
Quelle: Eigene Auswertung der Budgetreports		

225. Am Ende des Schuljahres 2013/2014 ergaben die positiven und negativen Reste in den Budgetkonten der Vertretungs- und Organisationsmittel über alle allgemeinbildenden Schulen rechnerisch zwar einen positiven Saldo.[5] Da aber nach der Beschlusslage zur Selbstverantworteten Schule die Schulen nicht genutzte Personalmittel ansparen und bei Bedarf jederzeit abrufen können, stehen die Reste der BSB allenfalls temporär als Ausgleichsmasse für negative Vertretungsbudgets anderer Schulen zur Verfügung. Wenn die positiven Reste der Schulen eingelöst werden, realisiert sich ein finanzielles Risiko.

[4] Von der BSB erstellte Berichte über den Kontostand der Budgets für die Vertretungs- und Organisationsmittel der einzelnen Schulen.
[5] Summe aller Budgetüberschreitungen rund -9 Mio. Euro; Summe aller Budgetüberschüsse rund 17 Mio. Euro.

226. Auf der Grundlage einer Untersuchung ihrer Innenrevision hat die BSB hierzu ein internes Berichtswesen an die Behördenleitung aufgebaut, eine Standardisierung von Statusgesprächen zwischen Schulaufsicht/Personalreferent und Schulleitung herbeigeführt, die Abstimmung mit den Schulen vor Einstellungen intensiviert sowie Entschuldungsmaßnahmen bei allen defizitären Grundschulen durchgeführt.

227. Der Rechnungshof hat der Behörde mitgeteilt, dass die bisherigen Maßnahmen allein zur Steuerung der Vertretungsbudgets nicht ausreichen, um zukünftige Überschreitungen der schulischen Vertretungsbudgets und Risiken aus der Inanspruchnahme hoher Budgetüberschüsse einzelner Schulen zu vermeiden. Er hat die BSB aufgefordert, positive sowie negative Budgetüberschreitungen zu begrenzen.

Zusätzliche Maßnahmen zur Vermeidung von Budgetüberschreitungen erforderlich

Bewirtschaftung der Vertretungsbudgets

228. Die BSB bewirtschaftet ihre Stellen unterjährig jeweils zum Schuljahresbeginn (1. August) und zum Halbjahresbeginn (1. Februar). Letzteres erfolgt auf der Basis der Schülerzahlen der Herbststatistik. Jede Schule erhält eine Mindestkapazität für Vertretungs- und Organisationsbedarf.[6] Von den restlichen zur Verfügung stehenden Ressourcen für Vertretungs- und Organisationsbedarfe erhalten die Schulen Mittel proportional zur Anzahl ihrer Schüler.

229. Aufgrund der schülerbezogenen Ermittlung des Lehrerbedarfs variiert der Personalbedarf der einzelnen Schulen halbjährlich. Außerdem kommt es in der Praxis zwischen den Anmeldungen und dem Schulanfang häufig zu einer Veränderung der Schülerzahlen.[7] Schulen, die beispielsweise mit zu hohen Schülerzahlen geplant haben, laufen Gefahr, mehr Personal fest einzustellen, als ihnen nach der Berechnung auf Basis der tatsächlichen Schülerzahl im Rahmen der Herbststatistik zusteht.

Diese Schulen haben dann einen personellen Überhang, den sie abbauen müssen. Dies ist in der Praxis schwierig zu realisieren, weil sowohl die Klassenorganisation als auch der Stundenplan für das Schuljahr bereits feststehen. Außerdem können personelle Überhänge der Schulen nicht ohne Weiteres durch Abordnungen, Umsetzungen usw. abgebaut werden, weil Schulen mit Personalbedarf nicht verpflichtet sind, Überhänge anderer Schulen aufzunehmen. Gegebenenfalls sind auch personalvertretungsrechtliche Belange berührt.

Risiko personeller Überhänge durch schwankende Schülerzahlen

230. Ist der tatsächliche Personalbestand einer Schule kleiner als der anerkannte Bedarf, steht dieser Schule die Differenz grundsätzlich für – befristete oder unbefristete – Neueinstellungen zur Verfügung. Der Umfang, in dem sie nicht für Neueinstellungen genutzt wird, erhöht das für Vertretungs- und Organisationsbedarfe

[6] Im Schuljahr 2013/2014 entsprach dies 75 % einer Lehrerstelle.
[7] Vgl. Jahresbericht 2014, „Schulentwicklungsplanung“, Tzn. 281 bis 305.

zur Verfügung stehende Budget der Schule. Ist der tatsächliche Personalbestand dagegen größer als der anerkannte Bedarf, wird das Vertretungsbudget entsprechend belastet. Bei größeren Personalüberhängen kommt es dann sogar zu negativen Vertretungsbudgets (Tz. 224).

Festeinstellungen schränken die Flexibilität der Vertretungsressourcen ein

231. Im Schuljahr 2013/2014 wurden festeingestellte Lehrkräfte im Umfang von rund 100 Stellen aus Vertretungs- und Organisationsmitteln finanziert. Dies schränkt die für Vertretungs- und Organisationsbedarfe erforderliche Flexibilität der Schulen erheblich ein und führte zum Entstehen von Budgetdefiziten in Schulen (Tz. 224).

232. Weder der Umfang der aus Vertretungsbudgets fest eingestellten Lehrkräfte noch die zweckentsprechende Verwendung der Vertretungsbudgets sind der BSB bekannt. Nach Angabe der Behörde verwenden Schulen Vertretungs- und Organisationsmittel teilweise für die Finanzierung von Zusatzangeboten und Differenzierungen. Diese Mittel fehlten dann für notwendige Vertretungs- und Organisationsbedarfe.[8]

Regelungen zur Sicherstellung eines flexiblen Mitteleinsatzes erforderlich

233. Der Rechnungshof hat die BSB darauf hingewiesen, dass sie die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Vertretungs- und Organisationsmittel sicherstellen muss. Hierzu bedarf es Regelungen, die den flexiblen Einsatz dieser Mittel gewährleisten.

Er hat die BSB daher aufgefordert zu regeln, dass die Sonderbedarfe für die Vermeidung von Unterrichtsausfall (Tz. 223) grundsätzlich nur zur Finanzierung von flexibel einsetzbarem Personal und zweckentsprechend verwendet werden.

Personalverantwortung der Schulen

234. Die Schulleitungen sind im Rahmen der Selbstverantworteten Schule für die ordnungsgemäße Durchführung der Unterrichts-, Erziehungs- und Verwaltungsarbeit verantwortlich.[9] Eine zentrale Aufgabe ist es dabei, den Unterricht sicherzustellen und Unterrichtsausfälle zu vermeiden. Schulleitungen sind quasi „Personalmanager“, die sowohl ihr Personal eigenständig auswählen als auch aufgrund ständig veränderter Bedarfe den Personalbestand halbjährlich anpassen müssen.

Die Schulleitungen stehen vor der Herausforderung, das jährliche Unterrichtsangebot vor dem Hintergrund variierender Bedarfszuweisungen und eines sich verändernden Personalbestands wirtschaftlich zu organisieren.

235. Bei kleinen Schulen fallen Personalveränderungen (zum Beispiel durch langfristige Erkrankungen) aufgrund des kleineren Vertretungsbudgets besonders ins Gewicht. Die Schulleitungen können

[8] Bürgerschaftsdrucksache 21/381 vom 8. Mai 2015.
[9] Vgl. § 89 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz.

seit Einführung der Klassenhöchstgrenze auf Kapazitätsengpässe kaum noch durch Maßnahmen bei der Klassen- bzw. Unterrichtsorganisation reagieren.

236. Auch bei personalwirtschaftlichen Maßnahmen (zum Beispiel Abordnungen) ist die Flexibilität eingeschränkt. Schulübergreifende Ausgleiche von Personalüberhängen bzw. Personalengpässen sind zum Teil nicht ohne Weiteres möglich. Zum einen sind Schulleitungen nicht verpflichtet, Personalüberhänge anderer Schulen aufzunehmen, zum anderen macht ein schulübergreifender Einsatz einzelner Lehrkräfte die Abstimmung der Stundenpläne der beteiligten Schulen erforderlich (Tz. 229).

237. Die BSB ist im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung verpflichtet, personelle Disparitäten an einzelnen Schulen von vornherein zu unterbinden bzw. durch geeignete Maßnahmen abzubauen.[10]

Der Rechnungshof hat die BSB daher aufgefordert, die zentrale Steuerung hinsichtlich des schulübergreifenden Einsatzes von Überhangkräften zu intensivieren. Ferner muss sie klare, dokumentierte und aktuelle Bewirtschaftungsregeln (zum Beispiel die Festlegung, dass die Mittel für Vertretungs- und Organisationsbedarfe in der Bewirtschaftung für befristete Maßnahmen vorgehalten werden) gewährleisten. Außerdem hat er eine Prüfung empfohlen, mit welchen Methoden die Personalbedarfsplanung für Schulen verbessert werden kann.

Informationen der Bürgerschaft zum Unterrichtsausfall

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

239. Für die allgemeinbildenden Schulen (AS) wurde die Kennzahl „Anteil der erteilten Unterrichtsstunden an den Unterrichtsstunden in der AS nach Stundentafel“ und für die beruflichen Schulen (BS) die Kennzahl „Anteil der erteilten Unterrichtsstunden in der BS“ in den Haushaltsplan 2015/2016 aufgenommen. Diese Kennzahlen sollen zur Leistungsmessung des Ziels „Umfassende Erteilung von Unterricht“ herangezogen werden.

240. Die Kennzahlen der allgemeinbildenden und der beruflichen Schulen sind unterschiedlich definiert. Während bei den allgemeinbildenden Schulen der Unterricht nach Stundentafel maßgeblich ist, wird bei den beruflichen Schulen auf die tatsächlich erteilten Stunden des Stundenplans abgezielt.

[10] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2006.

241. In beiden Kennzahlen werden keine

Unterricht nur unvollständig in Kennzahl erfasst

- Teilungs- und Förderstunden,
- Stunden für sonderpädagogische Förderung,
- zusätzlichen Unterrichtsangebote

erfasst.

Keine Kennzahl zum Unterrichtsausfall im Haushaltsplan

Weitere Kennzahlen, beispielsweise zum Unterrichtsausfall, gibt es nicht. Damit können die im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen allenfalls Auskunft über die Versorgung mit Grundunterricht geben. Inwieweit die durch den öffentlichen Haushalt finanzierten Leistungen tatsächlich erbracht wurden, ist daraus ebenso wenig zu erkennen wie der Bedarf an Vertretungsressourcen.

242. Bis zur Einführung der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens war die Personalberichterstattung zum Haushaltsverlauf[11] eine weitere Quelle der Bürgerschaft, sich über die Verwendung der Personalmittel im Schulbereich zu informieren. Hier wurde indirekt über die verwendeten Vertretungs- und Organisationsbedarfe berichtet, indem der Umfang befristeter Einstellungen (Lehraufträge) dargestellt wurde. Danach tätigten die Schulen in den letzten fünf Schuljahren im Durchschnitt über 3.700 befristete Einstellungen pro Jahr.

243. Aus Vertretungs- und Organisationsmitteln werden neben den Lehraufträgen auch Aufstockungen und Mehrarbeit finanziert. Über diese Verwendungsarten, die rund ein Viertel der Ausgaben umfassen, wird nicht berichtet. Ergänzende Informationen wie zum Beispiel

- in welchem Umfang diese Personen beschäftigt waren (Anzahl der Wochenstunden sowie Dauer der Beschäftigung) und in welcher Höhe Mittel eingesetzt wurden und
- in welchem Umfang vorhandenes Personal zu Vertretungszwecken die Arbeitszeit aufgestockt (bei teilzeitbeschäftigten Lehrkräften) oder angeordnete Mehrarbeit geleistet hat,

werden nicht zur Verfügung gestellt.

Zur Lehrqualifikation der Lehrbeauftragten und deren Beschäftigungsumfang wurde ebenfalls nichts berichtet. Auch die Kontostände der Vertretungsbudgets sind kein Bestandteil der Berichterstattung im Haushaltsverlauf.

244. Die Kennzahlen im Haushaltsplan über erteilte Unterrichtsstunden sind nicht ausreichend, um Rückschlüsse auf den Unterrichtsausfall und damit auf den Bedarf an Vertretungs- und Organisations-

[11] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/12816, vom 26. August 2014, S. 109 ff., Information über die Personalorganisation der Schulen zum 1. August 2014.

mitteln und die tatsächliche Ressourcenverwendung zuzulassen. Gleiches gilt für die bisherigen Informationen über befristete Einstellungen im Rahmen der Berichterstattung über den Haushaltsverlauf.

Entwicklung von aussagekräftigen Kennzahlen

245. Der Rechnungshof empfiehlt aus Gründen der Transparenz, für alle Schulformen einheitliche Kennzahlen zu entwickeln. Solche Kennzahlen sollten Rückschlüsse auf den gesamten Unterrichtsausfall im Verhältnis zum tatsächlichen Unterrichtsangebot und damit auf den Bedarf an Vertretungs- und Organisationsmitteln sowie auf Umfang und Qualifikation des eingesetzten Personals zulassen.

Stellungnahme der Verwaltung

246. Die Behörde betrachtet die geleistete Unterstützung und Begleitung in der Personalplanung und -bewirtschaftung sowie die bisherigen Regelungen als ausreichend. Nach ihrer Auffassung würde eine Vorgabe, die Vertretungs- und Organisationsmittel nicht für Festeinstellungen zu nutzen, die personalwirtschaftliche Flexibilität der Schulen insgesamt einschränken. Die vom Rechnungshof geforderten umfassenderen Regelungen würden der Komplexität des schulischen Handelns nicht gerecht werden. Zum Wesen der Selbstverantworteten Schule gehöre es, dass Überhänge angerechnet und aufgebaute Defizite wieder abgebaut werden.

247. Die Behörde hat eine Prüfung zugesagt, ob und inwieweit die bestehenden Regelungen und Vorgaben zusammengefasst und den Schulleitungen an einer zentralen Stelle zur Verfügung gestellt werden können. Die Behörde hat geltend gemacht, dass die Bürgerschaft über den Umfang des erteilten Unterrichts in den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen durch eine einheitlich erhobene Kennzahl informiert werde und zugesagt, dies durch eine Anpassung der Bezeichnung der Kennzahl deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs will sie prüfen.

Bewertung durch den Rechnungshof

248. Der Rechnungshof hält eine Prüfung, ob und inwieweit die bestehenden Regelungen und Vorgaben lediglich zusammengefasst und an zentraler Stelle zur Verfügung gestellt werden können, angesichts des Umfangs des zur Verfügung gestellten Vertretungsbudgets (Tz. 223) für nicht ausreichend. Außerdem wird dies auch dem bestehenden Budgetrisiko sowie der Aufgabe, Budgetüberschreitungen zu vermeiden, nicht gerecht (Tz. 227). Eine steigende Zahl von Schulen weist bereits ein Defizit bei den Vertretungsbudgets auf.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Festeinstellungen im Einzelfall begründet sein können. Er hält es dennoch für erforderlich, dass die BSB die Verwendung der Vertretungs- und Organisationsmittel für Festeinstellungen reguliert.

Qualitätsentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Behörde hat Qualitätsentwicklungszyklen vereinbart, die von allen Beteiligten wiederholt nicht eingehalten worden sind. Die aktuellen Rahmenverträge regeln das Verfahren unzureichend.

In Qualitätsentwicklungsvereinbarungen erhält die Ergebnisqualität nicht den ihrer Bedeutung entsprechenden Stellenwert.

Zusammenhänge mit anderen behördlichen qualitätswirksamen Vorhaben werden zu wenig beachtet.

249. Qualitätsentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung (HzE) ist eine gemeinsame gesetzliche Aufgabe von öffentlicher und freier Jugendhilfe, die auch vor dem Hintergrund jährlich steigender Ausgaben und Fallzahlen von erheblicher Bedeutung ist. Von 2008 bis 2014 sind die HzE-Ausgaben um rund 43 % und ist die jahresdurchschnittliche Anzahl von HzE-Fällen um rund 25 % gestiegen. 2014 betrugen die Ausgaben für HzE insgesamt rund 265 Mio. Euro und die jahresdurchschnittliche Fallzahl lag bei mehr als 10.000.

250. Seit 1999 ist der öffentliche Träger der Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten in der Regel nur verpflichtet, wenn er entsprechende Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78b, 78c SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) mit dem freien Träger abgeschlossen hat.[1] Die bei Abschluss dieser Verträge anzuwendenden allgemeinen Grundsätze und Verfahrensweisen sind in Rahmenverträgen geregelt, die die Behörde mit den Verbänden der freien Träger abschließt.

251. Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität des konkreten Leistungsangebots des freien Trägers sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung sind in Qualitätsentwicklungsvereinbarungen festzuhalten. Diesen liegt ein gemeinsam von Trägerverbänden, bezirklichen Jugendämtern und der Behörde entwickeltes Muster zugrunde, das nach Beschluss durch die Vertragskommission verbindlich ist. Diese setzt sich aus Vertretern der Behörde, der Bezirksämter sowie privater Trägerverbände zusammen.[2]

[1] Ist keine Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarung abgeschlossen, ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Entgeltübernahme nur verpflichtet, wenn dies insbesondere nach Maßgabe der Hilfeplanung im Einzelfall geboten ist, § 78b Absatz 3 SGB VIII.

[2] Sowie einem nicht stimmberechtigten Mitglied des Landesbetriebs Erziehung und Beratung.

Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Fehlende Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

252. Nach Abschluss von Leistungsvereinbarungen[3] hat die Behörde nicht – wie vorgeschrieben – mit allen Trägern Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen. Teilweise erfolgten diese verspätet oder enthielten unzutreffende Berichts- bzw. Vereinbarungszeiträume. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in allen Fällen rechtzeitig und systematisch einheitlich abzuschließen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Qualitätsentwicklungsverfahren

Qualitätsentwicklungszyklus

Vorgeschriebene Verfahrensstufen entfielen, regelwidrige Änderung des Qualitätsentwicklungszyklus

253. Von 2008 bzw. 2010 bis Ende 2014 war nach den Rahmenverträgen[4] ein zweijähriger Zyklus mit sieben aufeinander aufbauenden Stufen zur Steigerung der Qualität durchzuführen. Der Qualitätsentwicklungszyklus ist nie in der vorgesehenen Art und Weise durchgeführt worden. Zum Beispiel wurde in Qualitätsentwicklungsvereinbarungen die Erhebungsphase um ein weiteres Jahr verlängert, sodass der Zyklus zusammen mit der Auswertungsphase insgesamt drei Jahre dauerte. Die in den Rahmenverträgen vorgesehenen Qualitätsentwicklungsberichte der bezirklichen Jugendämter, mit denen diese vor Führung der Qualitätsentwicklungsdialoge Stellung zu den Qualitätsentwicklungsberichten der Träger nehmen sollten, wurden nie gefertigt.

254. Anstatt dafür zu sorgen, dass der vertraglich vorgesehene Qualitätsentwicklungszyklus eingehalten wird, ließ die Behörde – vertragswidrig – Verfahrensänderungen zu. Sie versäumte es, möglicherweise ungeeignete Stufen des Qualitätsentwicklungsverfahrens rechtzeitig zu identifizieren und darauf hinzuwirken, diese durch praxisgerechte vertragliche Regelungen zu ersetzen.

255. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, künftig darauf hinzuwirken, dass vertragliche Qualitätsentwicklungsbestimmungen umgesetzt und ungeeignete Bestimmungen zügig durch neu ausgehandelte praxisgerechte Regelungen ersetzt werden.

Die Behörde hat dies zugesagt.

---

[3] Die Anzahl der Träger in der Freien und Hansestadt Hamburg stieg von 101 (2008) auf 162 (2015). Zum Stichtag 18. März 2015 existierten 464 gültige Leistungsvereinbarungen in 22 verschiedenen Hilfearten, die mit den 162 freien Trägern abgeschlossen worden sind.

[4] Der Rahmenvertrag für teilstationäre und stationäre HzE trat im Mai 2008, der Rahmenvertrag für ambulante HzE im Januar 2010 in Kraft.

Qualitätsentwicklungsebenen

256. Die Qualitätsentwicklung erfolgt in einem sog. dialogischen Verfahren auf drei Ebenen (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) unter Anwendung sozialpädagogischer Prinzipien (Partizipation, Kontinuität, Kooperation).

Maßstäbe für die Qualitätsbewertung fehlen

257. Behörde und Trägervertreter konnten sich bislang nicht auf Maßstäbe zur Qualitätsbewertung verständigen. Auch die Einbindung der aus individuellen Hilfeplänen abgeleiteten Ziele, wie zum Beispiel regelmäßiger Schulbesuch, Stärkung des Übergangs Schule-Qualifizierung-Beruf und Stärkung der Elternarbeit, scheiterte an strittigen Grundsatzfragen. So blieb zwischen Behörde und freien Trägern umstritten, wie die Wertigkeit bzw. Rangfolge von Zielen und der Grad der Zielerreichung festzulegen bzw. zu bestimmen sind und ob eine solche Zielebewertung nach sozialpädagogischen Grundsätzen zulässig bzw. überhaupt möglich ist.

Struktur- und Prozessdaten zwar erhoben, aber nicht ausgewertet

258. Entwickelte Elemente für die Struktur- und Prozessqualität waren unzureichend und blieben weitgehend wirkungslos. Strukturdaten der Träger[5] wurden zwar (umfangreich) erhoben, eine Bewertung erfolgte jedoch nicht. Schlussfolgerungen für Änderungen oder Verbesserungen der Trägerstruktur oder der trägerübergreifenden HzE-Angebotsstruktur wurden nicht gezogen. Gegenstand der Prozessqualität in den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen war einzig die Einführung eines Beschwerdemanagements bei den Trägern.

Stellenwert der Ergebnisqualität zu gering

259. Für die Entwicklung der jungen Menschen und ihrer Familien hat die Ergebnisqualität bei den Hilfen zur Erziehung einen hohen Stellenwert. Dennoch wurde diese Qualitätsebene bislang nur unzureichend verwirklicht. In erster Linie wurden Befragungen der Kinder und Jugendlichen bzw. der Sorgeberechtigten zur Sozialleistungsqualität der Träger durchgeführt.

260. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, Maßstäbe für die Qualitätsbewertung zu entwickeln sowie konkrete Ziele aus Hilfeplanverfahren zu ermitteln und diese der Vertragskommission als Bestandteil künftiger Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vorzuschlagen. Ferner ist die Behörde aufgefordert, bei Vertragsverhandlungen und beim Abschluss der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen darauf hinzuwirken, dass vertraglich festgelegte Qualitätsentwicklungsebenen konsequent und zielorientiert beachtet werden. Die Ergebnisqualität muss bei sämtlichen Trägern der HzE kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Die Behörde hat dies zugesagt.

[5] Insbesondere zur räumlichen, personellen und sächlichen Ausstattung der Einrichtungen bzw. der einzelnen Standorte.

Qualitätsdialoge

Vertragliche Bestimmungen zur Durchführung des dialogischen Verfahrens fehlen

261. Das ab 2015 durchgeführte Qualitätsentwicklungsverfahren ist unzureichend geregelt. Die Qualitätsentwicklungsebenen Prozessqualität und Strukturqualität spielen praktisch keine Rolle mehr. Die Rahmenverträge sehen obligatorisch sog. „Qualitätsdialoge“ vor. Nach dem von der Vertragskommission beschlossenen Muster für Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sind Qualitätsentwicklungsdialoge demgegenüber nur fakultativ. Zudem kreierte die Vertragskommission Verfahrensstufen, die rahmenvertraglich nicht vorgesehen sind. Vertragliche Bestimmungen zu Zweck, Methodik und Durchführung der Qualitätsentwicklungsdialoge fehlen. Wie sich die Qualität bei den HzE durch „Dialoge“ verbessern soll und wie das Qualitätsentwicklungsverfahren ab 2015 durchzuführen ist, bleibt offen.

262. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, Vorgaben zur Führung von Qualitätsentwicklungsdialogen zu entwickeln und darauf hinzuwirken, die Rahmenverträge ab 2017 hinreichend genau neu zu fassen. Ferner hat sie dafür zu sorgen, Verfahrensbeschlüsse der Vertragskommission auf solche Details (Vereinbarungsmuster, Musterfragebögen usw.) zu beschränken, die nicht dem vertraglichen Regelungsvorbehalt unterliegen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Zugeständnisse an Verbandsvertreter

Zugeständnisse gegenüber freien Trägern hemmen behördliche Gesamtverantwortung

263. Für das Gelingen der Qualitätsentwicklung trägt die Behörde die Gesamtverantwortung.[6] Dennoch gab es wiederholt Zugeständnisse der Behörde gegenüber freien Trägern und ihren Verbänden. Zum Beispiel wurde die Stärkung des regionalen Bezugs der Qualitätsentwicklungsdialoge immer wieder von den bezirklichen Jugendämtern gefordert, letztlich aber von der Behörde aufgrund der ablehnenden Haltung der Träger nicht weiter verfolgt. Behördliche Qualitätsentwicklungskonzepte wurden verworfen, weil sich Trägervertreter dagegen ausgesprochen bzw. ihre Mitarbeit bei der Weiterentwicklung versagt hatten. So einigten sich Behörde und Trägerverbände auf ein Qualitätsentwicklungsverfahren, das deutlich unter den Anforderungen lag, die u. a. in einer bezirklichen Arbeitsgruppe nach Durchführung von drei Workshops unter Beteiligung der Verbände erarbeitet worden waren.

264. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, sich gegenüber Trägervertretern stärker für die Durchsetzung behördlicher Ziele und Konzepte einzusetzen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

[6] Gemäß § 79 Absatz 1, Absatz 2 Nr. 2 SGB VIII.

Qualitätswirksame Vorhaben

Gesamtkoordinierung bei der Qualitätsthematik fehlt

265. Andere behördliche Projekte und Vorhaben, die die Qualität der HzE verändern können bzw. verbessern sollen, hat die Behörde nicht ausreichend in das Qualitätsentwicklungsverfahren eingebunden. Dies gilt sowohl für die von der Behörde vorgesehene Einführung eines Qualitätsmanagements für den Allgemeinen Sozialen Dienst der Bezirke als auch für die beabsichtigte Einführung von Qualitätsmanagementsystemen bei Trägern der HzE-Leistungen.

266. Der Rechnungshof hat gefordert, die Wechselbeziehung zwischen der Qualitätsentwicklung bei den HzE und anderen qualitätswirksamen Vorhaben und Projekten stärker zu beachten.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Gesamtplanung in der Eingliederungshilfe

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

Das Instrument der fallbezogenen Gesamtplanung wird nicht für alle Eingliederungshilfen mit Steuerungsbedarf genutzt.

Die Regelwerke der Fachbehörde und der Bezirksämter bedürfen der Überarbeitung.

267. Der Träger der Sozialhilfe – in Hamburg die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) – gewährt Menschen, die durch ihre Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft eingeschränkt oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, Leistungen zur Eingliederungshilfe.[1] Im aktuellen Haushaltsplan sind für diese Hilfen im Jahr 2016 rund 436 Mio. Euro Ausgaben vorgesehen.[2]

Die Bewilligungsverfahren von Eingliederungshilfeleistungen sind in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) auf die Grundsicherungsdienststellen der Bezirksämter übertragen worden. § 58 SGB XII (Sozialhilfe) sieht – ohne Ausnahmen zu nennen – eine möglichst frühzeitige Aufstellung eines Gesamtplans zur Durchführung der einzelnen Leistung vor. Die Gesundheitsämter wirken durch medizinische Begutachtung im Wege der Amtshilfe mit.[3] Die bewilligten Leistungen werden gegenüber den Antragstellerinnen und Antragstellern durch externe Anbieter erbracht.

268. Als Ergebnis eines Projekts zum Fallmanagement bei Eingliederungshilfen hat die BASFI 2014 in einem Bericht die Erfordernisse, die in einem Gesamtplanverfahren erfüllt werden sollen, definiert. Danach ist der Gesamtplan zentrales Instrument des Fallmanagements zur professionellen und kostenoptimierten Hilfeplanung. Er hat nicht nur das Ziel, gegebenenfalls mehrere feststehende Leistungen und dafür zuständige Träger zu koordinieren. Er dient auch der Klärung der Ressourcen und Defizite der Antragstellenden unter deren aktiver Beteiligung. Auf dieser Grundlage soll entschieden werden, in welchem Umfang welche Leistungen nach den Maßstäben wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung (§ 7 LHO) erforderlich sind.

---

[1] Hierzu gehören zum Beispiel die stationäre und teilstationäre Unterbringung behinderter Menschen, Beratungs- und Betreuungsangebote für psychisch kranke Menschen, Leistungen für behinderte Kinder und ihre Familien oder auch Studienhilfen, um behinderten Menschen einen Hochschulabschluss zu ermöglichen.

[2] Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 4, Ergebnisplan der Produktgruppe 253.04.

[3] § 58 Absatz 2 in Verbindung mit § 59 SGB XII.

269. Auf die vom Rechnungshof in den Jahren 2005 und 2006 geäußerte Kritik einer unzureichenden Durchführung von Gesamtplanverfahren[4] hatte die BASFI zugesagt, im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform ein regelhaftes Gesamtplanverfahren einzuführen und die gutachterlichen Stellungnahmen der Gesundheitsämter für die bewilligenden Grundsicherungsdienststellen dahingehend zu verbessern, dass sie alle für eine Bewilligung erforderlichen Informationen enthalten.

Erstellung von Gesamtplänen

270. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs werden im Bereich der Hilfen des stationären und teilstationären Wohnens sowie der ambulanten Unterstützung erwachsener psychisch behinderter Menschen grundsätzlich Gesamtpläne nach den Maßgaben der BASFI (Tz. 268) erstellt. In diesen Fällen, die nach der im Prüfungsverfahren geäußerten Einschätzung der BASFI und der Bezirksämter generell einen hohen Steuerungsbedarf haben, leiten die Grundsicherungsämter die Anträge an das für diese Leistungen zentral zuständige Fachamt Eingliederungshilfe des Bezirksamts Wandsbek weiter. Dieses führt ein Fallmanagement durch, das im Ergebnis in einem Gesamtplan mündet. Die daraus resultierende Befürwortung ist Grundlage der Leistungsbewilligung der Grundsicherungsdienststellen.

Fehlende Gesamtplanung im Fachamt Eingliederungshilfe nur in Einzelfällen

271. Der Rechnungshof hat fehlende Gesamtplanverfahren in Einzelfällen bei Leistungen zur stationären Unterbringung schwerstbehinderter Menschen moniert. Das Bezirksamt hat zugesagt, diese künftig durchzuführen.

Verzicht auf Gesamtplanung durch Vereinbarung der Bezirksämter

272. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs findet im Übrigen für eine Reihe von Hilfen kein Gesamtplanverfahren statt. Hierzu gehören beispielsweise die Studienhilfen für behinderte Menschen sowie Leistungen für behinderte Kinder und Jugendliche und deren Familien. Die Grundsicherungsämter bewilligen die Leistungen allein auf Basis der Befürwortung des Gesundheitsamts. Die Befürwortung enthält lediglich die Feststellung, dass die antragstellende Person zum eingliederungshilfeberechtigten Personenkreis gehört und welche Leistung in welchem Umfang und Zeitraum für notwendig gehalten wird. Gutachterliche Stellungnahmen der Gesundheitsämter werden den Grundsicherungsdienststellen entgegen den Zusagen der BASFI (Tz. 268) auch nicht regelhaft mit übersandt. Diese Praxis basiert auf einer von den Bezirksämtern 2009 geschlossenen Kooperationsvereinbarung[5] über die Wahrnehmung der Aufgaben der Gesamtplanung, in der für konkret genannte Leistungen ein Fallmanagement mit Gesamtplanerstellung für verzichtbar erklärt wird.

[4] Jahresbericht 2005, „Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum (II)“, Tzn. 223 bis 237; Jahresbericht 2006, „Ambulante Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen“, Tzn. 356 bis 363.

[5] Zuletzt geändert am 19. Mai 2014.

Regelwerke

273. Die BASFI hat eine Grundsatzregelung zur Gewährung von Eingliederungshilfe erlassen sowie Spezialanordnungen für alle Eingliederungshilfeleistungen getroffen.[6] Diese sind widersprüchlich formuliert, weil sie sowohl auf die Verbindlichkeit der Gesamtplanerstellung nach Bundesrecht verweisen als auch Ausnahmen und Einschränkungen als möglich formulieren, obgleich § 58 SGB XII solche nicht ausdrücklich zulässt. In keiner ihrer Regelungen hat die BASFI auf die von ihr hervorgehobene Steuerungsrelevanz (Tz. 268) abgestellt und diese konkretisiert.

Regelwerk ist widersprüchlich formuliert

274. Die in der Kooperationsvereinbarung der Bezirksämter für den Verzicht auf Fallmanagement und Gesamtplan angeführten Begründungen hält der Rechnungshof nicht für überzeugend. Dass danach

Verzicht auf Gesamtpläne sachlich nicht überzeugend

- die Hilfebedürftigen nur eine kleine Zielgruppe ausmachten,
- die Hilfe ausschließlich in Form von Geldleistungen gewährt würde oder
- die Begutachtungen des Gesundheitsamts umfangreich seien – wie im Kinder- und Jugendhilfebereich vom Jugendpsychiatrischen Dienst –

machen einen Gesamtplan insbesondere angesichts der besonderen Umstände und Entwicklungsmöglichkeiten jedes Einzelfalls und der zum Teil hohen Kosten der Leistungen nicht generell entbehrlich. Darüber hinaus steht die Kooperationsvereinbarung in Teilen im Widerspruch zu den Fachanweisungen der BASFI, soweit sie – wie bei den Leistungen für Kinder und Jugendliche und ihre Familien – Hilfeleistungen von der Gesamtplanung ausnimmt, für die die BASFI über ihre Fachanweisungen die Verbindlichkeit festgestellt hat.

275. Die im Prüfungsverfahren geäußerte Ansicht der BASFI, in Fällen mit nur einer Eingliederungshilfeleistung sei generell ein Gesamtplan nicht geboten, hält der Rechnungshof unter Steuerungsgesichtspunkten für problematisch. Leistungen der Eingliederungshilfe bestehen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aus diversen Maßnahmen, um das angestrebte Teilhabeziel zu erreichen, wie zum Beispiel Beratung, Begleitung, Hilfsmitteln oder anderen behinderungsspezifischen Hilfen. Dies gilt u. a. für die Studienhilfen und die heilpädagogischen Leistungen für Kinder. Diese Leistungen erfordern damit nach Umfang und Organisation der Maßnahmen Überlegungen und Entscheidungen zur Hilfeplanung und gegebenenfalls zu deren Fortschreibung in den Folgejahren. Pauschal einen Verzicht zuzulassen hält der Rechnungshof auch angesichts der in den Bezirksämtern vorgefundenen Praxis nicht für sachgerecht.

[6] Fachanweisung zu § 53 SGB XII „Allgemeine Ziele, Grundsätze und Regelungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ vom 1. Februar 2014 und weitere Fachanweisungen.

Fazit und Forderungen

276. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich Fälle mit Eingliederungshilfen in ihrer Komplexität unterscheiden. Die Anwendung eines umfänglichen Gesamtplanverfahrens kann für einfacher strukturierte Fallkonstellationen durchaus als unverhältnismäßig bürokratisch und überregulierend empfunden werden. Die Lösung dieser Problematik kann aber nicht darin bestehen, nur komplexe Fälle oder Fälle in der zentralen Zuständigkeit des Fachamts Eingliederungshilfe gesetzeskonform zu behandeln und im Übrigen die gesetzliche Vorgabe außer Acht zu lassen.

277. Der Rechnungshof hat die BASFI und die Bezirksämter daher aufgefordert, für eine Gesamtplanung im gesetzlichen Umfang und dementsprechende Regelungen zu sorgen. Er hat empfohlen, das Gesamtplanverfahren als solches – ungeachtet der von der BASFI in jedem Falle als maßgeblich erachteten Mindestanforderungen (Tz. 268) – zu differenzieren. Für Fälle, in denen bisher ein Gesamtplanverfahren nicht stattfindet, kann das Verfahren gegebenenfalls in vereinfachter Form vorgesehen werden.

Gesamtplanung gesetzmäßig regeln und durchführen

Stellungnahme der Verwaltung

278. Die BASFI hat die Überarbeitung der Fachanweisungen und eine Präzisierung zur Gesamtplanung zugesagt. Sie hat einen Vorgehensplan vorgelegt, der eine Abstimmung mit den Bezirken in der ersten Jahreshälfte 2016 vorsieht.

Die Bezirksämter haben zugesagt, die Aktualisierung und Präzisierung der Fachanweisungen der BASFI zum Ausgangspunkt der Überarbeitung ihrer Kooperationsvereinbarung zu nehmen.

Werkstätten für behinderte Menschen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die bei der Elbe Werkstätten GmbH mit einem Kostenoptimierungsprozess verbundenen wirtschaftlichen Erwartungen haben sich bisher nicht erfüllt.

Die Behörde hat über Jahre hinweg die ihr als Sozialhilfeträgerin zustehenden Prüfungsrechte bei den Werkstätten für behinderte Menschen nicht genutzt.

279. Werkstätten für behinderte Menschen sind Einrichtungen nach § 136 SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), denen für die Teilhabe am Arbeitsleben eine hohe Bedeutung zukommt. Menschen mit Behinderung haben, sofern sie die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllen, einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt.

280. Die Elbe-Werkstätten GmbH steht im Mehrheitseigentum der Freien und Hansestadt Hamburg und ist 2011 aus der Fusion von drei ehemals eigenständigen stadtnahen Werkstätten hervorgegangen. Sie ist eine von zwei in Hamburg anerkannten Werkstätten. Der Senat verband mit dieser Umorganisation die Erwartung, das neue Unternehmen werde wirtschaftlicher arbeiten als die drei Vorgänger-Werkstätten, die sich im Jahr 2010 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden.

281. Das nach der Fusion eingeleitete Kostenoptimierungsprogramm des Unternehmens verfehlte die darin angestrebten Ergebnisse deutlich. Der Verlust aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit stieg von 75.000 Euro (2011) auf 1.479.000 Euro (2013). Auch wenn für das Jahr 2014 erstmals ein Gewinn in Höhe von 665.000 Euro ausgewiesen wird, ist das Unternehmen von seinem selbst gesetzten Ziel einer Umsatzrendite in Höhe von 2 % zum Aufbau von zur Sicherung der wirtschaftlichen Zukunft für erforderlich erachteten Rücklagen für Liquidität, Investitionen und Altersvorsorge in Höhe von insgesamt 18 Mio. Euro noch weit entfernt.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration als für die Steuerung der staatlichen Unternehmensbeteiligung hier zuständige Behörde aufgefordert, für wirksame Rationalisierungsmaßnahmen im Unternehmen zu sorgen, um die selbst gesetzten Ziele zu erreichen.

282. Die Behörde hat zur aktuellen Entwicklung im Jahr 2015 mitgeteilt, dass das Unternehmen nunmehr beabsichtige, auf der Grundlage der Wirtschaftsplanung 2016 und der Mittelfristigen Erfolgsplanung 2017 bis 2019 eine neue langfristige Zielsetzung im Hinblick auf Umsatzrendite, Liquiditätsbedarf und Rücklagenbildung zu entwickeln. Sie werde weiterhin über die Senatsvertreter im Aufsichtsrat

darauf hinwirken, dass die Überwachungs- und Steuerungsfunktion des Aufsichtsrats mit der Zielsetzung der Kosten- und Erlösoptimierung stringent wahrgenommen wird.

Berichtswesen verbessern

283. Die Behörde hat nicht darauf hingewirkt, dass das Kostenoptimierungsprogramm seitens der Geschäftsführung durch ein hinreichend aussagekräftiges Berichtswesen begleitet wurde. Das dem Aufsichtsrat zur Verfügung stehende Berichtswesen wies wichtige Daten nicht aus und enthielt die wesentlichen Unternehmensdaten nicht in der für die Entscheidungsfindung gebotenen Prägnanz.

Die Behörde hat zugesagt, eine Weiterentwicklung des Berichtswesens im Einklang mit den Bedürfnissen der Aufsichtsratsmitglieder zu unterstützen.

284. Die Personalkosten für die Angestellten stellen einen wesentlichen Anteil der Gesamtkosten dar.[1] Dieser Kostenblock ist im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen trotz seiner Bedeutung und Gestaltbarkeit nicht hinreichend in den Blick genommen worden. Die Entscheidung, ein Personalkonzept mit detaillierten Bedarfsanalysen zu erstellen, die zusammen mit Alterspyramiden und Ausscheidezeitpunkten Entscheidungen zum Abbau von Überkapazitäten hätten begründen können, hat der Aufsichtsrat der Geschäftsführung überlassen. Er hat sich lediglich im Rahmen der kontinuierlichen Berichterstattung auf der Aufwandsebene (Kostenentwicklung) informieren lassen. Eine aufgabenbezogene Bedarfsanalyse zur Ermittlung von etwaigen Personalüberhängen als Grundlage für Rationalisierungsüberlegungen wurde während der Erhebungen des Rechnungshofs nicht vorgelegt.

Stellenplan und Funktionsbeschreibungen fehlen

Ebenso fehlten der nach § 12 Absatz 2 der Werkstättenverordnung zwingend vorgeschriebene Stellenplan sowie die Funktionsbeschreibungen des Personals.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, für die Erstellung von Stellenplan und Funktionsbeschreibungen sowie für ein Konzept zur Reduzierung des Personalaufwands im Rahmen des Kostenoptimierungsprogramms durch das Unternehmen Sorge zu tragen.

285. Die Behörde hat zugesagt, die Entwicklung des Personalaufwands weiterhin eng begleiten zu wollen. Die Funktionsbeschreibungen sollen bis Ende 2016 überprüft, vereinheitlicht und vervollständigt werden. Einen Stellenplan halte das Unternehmen für verzichtbar, weil es über ein modernes, flexibles und adäquates Steuerungsinstrumentarium zur Personaleinsatzplanung verfüge.

286. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es angesichts des weiterhin vorhandenen Konsolidierungsbedarfs von hoher Bedeutung ist, Möglichkeiten zur Einsparung nicht erforderlicher

[1] Der Anteil des Personalaufwands für die Angestellten (ohne die Löhne, Gehälter und Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten mit Behinderung) lag 2014 bei 37,2 % des Betriebsaufwands.

Personalkapazitäten zu identifizieren. Der Stellenplan ist rechtlich vorgegeben und steht daher nicht im Belieben des Unternehmens.

Prüfungen zur Qualität der Leistungen durchführen

287. Die Behörde ist als zuständige Trägerin der Sozialhilfe gemäß § 75 Absatz 3 Satz 3 SGB XII (Sozialhilfe) befugt, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Leistungen auch der Werkstätten für behinderte Menschen zu prüfen. Vereinbarungen über die Grundsätze und Maßstäbe der Qualität, Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie die Verfahren zur Berichterstattung der Werkstätten und die Durchführung der Prüfungen hat sie zwar vor Jahren getroffen, entsprechende Prüfungen aber bisher nicht durchgeführt. Der Rechnungshof hat dies bemängelt, auf konkrete Prüfungsanlässe hingewiesen und darüber hinaus anlassunabhängige Prüfungen gefordert.

Die Behörde hat zugesagt, das Vertragswerk zu überarbeiten und Prüfungen künftig sowohl anlassbezogen als auch – im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten – anlassunabhängig durchzuführen.

Lawaetz-Stiftung

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Soweit die Behörde den satzungsgemäßen Zweck der Lawaetz-Stiftung durch eine gesonderte Finanzierung von Geschäftsführung und Overheadkosten dauerhaft fördern will, sollte dies durch eine institutionelle Förderung erfolgen.

Für Beratungsleistungen der Stiftung an die Behörde stellen Zuwendungen nicht die adäquate Finanzierungsform dar.

Bei der Auswahl von Projekten und Trägern, die aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden, ist gemäß der einschlägigen Förderrichtlinie ein Wettbewerbsverfahren durchzuführen.

288. Die Johann Daniel Lawaetz-Stiftung (Lawaetz-Stiftung) wurde 1986 von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts gegründet. Aufgabe der Lawaetz-Stiftung ist es gemäß der aktuellen Satzung aus dem Jahr 2004, Projekte zu fördern und/oder zu betreiben, die für sozial benachteiligte Personen Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten schaffen und/oder enthalten.

Risiken strategischer Vermögensbildung im Blick behalten

289. Die Prüfung der wirtschaftlichen Situation der Lawaetz-Stiftung hat keine Hinweise ergeben, dass ihr Bestand oder das Stiftungskapital gefährdet sind. Hingewiesen hat der Rechnungshof jedoch auf finanzielle Risiken, die in der Strategie des Ausbaus des Immobilienbestands begründet sind: Die Lawaetz-Stiftung hat in den letzten Jahren durch Zuwendungen der Stadt oder Dritter und kreditfinanzierte Mittel ihr Immobilienvermögen deutlich ausgeweitet, um mittelfristig aus der Vermietung umfangreichere Erträge zu erwirtschaften, die wiederum im Sinne des Stiftungszwecks eingesetzt werden können.[1]

Zuwendungen für Overheadkosten

290. Die Behörde fördert mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen das Projekt „Projektberatung, -entwicklung und -betreuung – Wohnen für Familien in Hamburg“. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Zuwendungszweck und die zu erbringenden Leistungen nicht ausreichend konkret benannt sind.

[1] 2010 das Kinderkulturzentrum Bergedorf, 2011 das Community Center Hohenhorst/Haus am See, den Nochtspeicher und das Frauenmusikzentrum Große Brunnenstraße sowie 2015 das IFZ St. Georg.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, zukünftig die Zwecke ihrer Zuwendung so genau zu bezeichnen, dass die sachgerechte Verwendung durch die Zuwendungsempfängerin ermöglicht und die Zweckerfüllung festgestellt werden kann. Er hat darüber hinaus empfohlen, messbare Kennzahlen und Vorgaben für die dem Vorhaben zugeordneten Stellenanteile für das Personal zu entwickeln, diese exakt zu bemessen bzw. zu ermitteln und die Förderung auf diese zu beschränken.

Die Behörde hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs ab 2016 zu entsprechen.

291. Zudem werden bisher im Rahmen der Projektförderung große Teile der Personalkosten des Vorstands und der Verwaltungsmitarbeiter der Stiftung mit dieser Zuwendung finanziert. Im Prüfungsverfahren hat die Behörde zum Ausdruck gebracht, die Stadt benötige die Lawaetz-Stiftung als „Problemlöserin". Sie gelte als hinreichend staatsfern, um bei bestimmten Gruppen als neutrale Mittlerin akzeptiert zu werden.[2] Darüber hinaus wickle sie Bauprojekte für die Stadt ab.[3]

Overheadkosten als institutionelle Förderung ausweisen

Projektförderungen dienen nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen der Finanzierung zeitlich und inhaltlich konkret abgrenzbarer Vorhaben. Soweit die Existenz und der satzungsgemäße Zweck der Lawaetz-Stiftung durch eine gesonderte Finanzierung der Geschäftsführung und (Teile) der Overheadkosten dauerhaft gefördert werden sollen, handelt es sich um eine institutionelle Förderung.

Die Behörde hat erklärt, sie wolle ab dem Jahr 2016 die Overheadkosten als gesonderte institutionelle Förderung gewähren.

Entwicklung sozialräumlicher Hilfen und Angebote

292. Die Lawaetz-Stiftung unterstützt die Behörde und die Bezirksämter bei der Entwicklung sozialräumlicher Hilfen und Angebote in der Jugendhilfe (Projekt SHA). Hierfür erhält die Lawaetz-Stiftung jährlich Zuwendungen. Empfänger der geförderten Leistung – Management- und Beratungsaufgaben – ist kein (staatsfremder) Dritter, sondern mit der Behörde und den Bezirksämtern unmittelbar die FHH selbst.

Eindeutige Vertragsmodelle wählen

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, zukünftig diese und vergleichbare Beratungsleistungen, bei denen sie und die Stiftung in einem direkten Leistungsaustauschverhältnis stehen, konkret zu definieren und statt der bisherigen Zuwendungsgewährung unter Beachtung des Vergaberechts zu beauftragen, soweit eine eigene Leistungserbringung nicht wirtschaftlicher erscheint.

Die Behörde hat die Prüfung anderer Handlungsformen zugesagt.

---

[2] Zum Beispiel beim treuhänderischen Kauf der sog. Roten Flora durch die Lawaetz-Stiftung.

[3] Wie zum Beispiel im Fall des Community-Centers Hohenhorst.

Projekt „Qualifizierungsoffensive“

293. Das 2009 erstmals aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte Projekt „Qualifizierungsoffensive für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Handwerk, Industrie und Dienstleistung“, bei dem die Lawaetz-Stiftung weiterhin als Dachträgerin fungiert, hat die Behörde im Jahr 2010 erheblich abgeändert und erweitert. Stand ursprünglich die Beratung über Bildungsmöglichkeiten für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Fokus des Projekts, wurde es um die Durchführung der Weiterqualifizierung von ausgebildeten Pflegeassistenten erweitert und der Förderzeitraum verlängert. Das Gesamt-Finanzvolumen und die verwendeten ESF-Mittel haben sich dabei mehr als verachtfacht. Im Ergebnis wurde eine ESF-Förderung gewährt, ohne dass diese Förderung auf einer entsprechend veröffentlichten Leistungsbeschreibung basierte.

Förderrichtlinien konsequent einhalten

Der Rechnungshof hat das Fehlen eines nach den ESF-Vergaberichtlinien notwendigen erneuten Wettbewerbs- bzw. Interessenbekundungsverfahrens beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, die maßgeblichen Regelungen künftig einzuhalten, auch weil diese der Chancengleichheit unter den Trägern durch transparente und ordnungsgemäße Interessenbekundungsverfahren dienen.

294. Die Behörde hat die Bewertung des Rechnungshofs nicht geteilt. Die Erweiterung des ESF-Projekts „Qualifizierungsoffensive“ um die Branche Pflege stelle keine erhebliche Abweichung von den im Interessenbekundungsverfahren beschriebenen Leistungen hinsichtlich Förderzielen, Fördervolumen und Zielgruppe dar. Vielmehr handele es sich um eine inhaltlich konsequente Ausweitung des ursprünglichen Projektauftrags. Förderziel sei immer „Qualifizierung“ gewesen. Zum Zeitpunkt der Förderung hätten keine Programme oder Trägerstrukturen für die Qualifizierung von Gesundheits- und Pflegeassistenzen existiert. Der ESF-Behördenausschuss habe den Auftrag an die Stiftung klar formuliert, was einer Leistungsbeschreibung gleich käme. Er habe eine Förderempfehlung abgegeben und dem Vorgehen zugestimmt. Eine Veröffentlichung der Leistungsbeschreibung sei nach der einschlägigen Richtlinie nur „regelhaft“ vorgesehen.

295. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der in einer Ausweitung eines laufenden Projekts liegende praktische Vorteil kein hinreichendes Kriterium für einen Verzicht auf Wettbewerb ermöglichende und richtliniengetreue Verfahren ist. Die Abweichungen gegenüber dem ursprünglichen Projekt sind wie dargestellt erheblich. Der Begriff „regelhaft“ in der Förderrichtlinie bezieht sich nicht auf die Pflicht zur Veröffentlichung als solcher, sondern auf die Internetseite, von dem die Information abgerufen werden kann. Der Beschluss des Behördenausschusses kann die Veröffentlichung nicht ersetzen und es steht ihm nicht zu, über die Anwendung der Förderrichtlinie zu entscheiden.

Bauen und Erhalten

Sanierungsgebiete – Städtebauförderung

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Finanzbehörde

Nicht in allen Fällen hat die geforderte Zielsetzung und Zielerreichungskontrolle stattgefunden.

Ablösevereinbarungen sollten zur Verwaltungsvereinfachung stärker genutzt werden.

Bei der vorzeitigen Entlassung von Grundstücken aus der Sanierung war die Erhebung der Ausgleichsbeträge nicht immer gewährleistet.

296. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind nach dem Baugesetzbuch (BauGB) „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird“. Seit 1980 sind in Hamburg 25 Sanierungsgebiete durch Verordnung des Senats förmlich festgelegt und bisher 16 davon aufgehoben worden.

Erfolgskontrollen

297. Die Ziele von Sanierungsmaßnahmen wurden in den Drucksachen zur förmlichen Festlegung gemäß § 142 BauGB beschrieben. Für die geprüften Sanierungsverfahren, die seit 2001 förmlich festgelegt und zwischenzeitlich auch beendet wurden, hatte die Verwaltung Kosten in Höhe von zusammen 18,4 Mio. Euro veranschlagt.

298. Die LHO schreibt in § 7 Absatz 4 für Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung vor, deren Zielsetzung zu bestimmen und Erfolgskontrollen durchzuführen.

Erfolgskontrollen unzureichend geplant und durchgeführt

299. Trotz der erheblichen finanziellen Bedeutung der Maßnahmen sind die verfolgten Ziele bei der Planung der Sanierungen[1], wie zum Beispiel die Aufenthaltsqualität in öffentlichen Parkanlagen zu erhöhen oder stabilisierende Familien im Quartier zu halten, nicht so operationalisiert worden, dass sie für eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle hätten dienen können.

[1] Von den 25 geprüften Sanierungsverfahren wurden acht Verfahren seit Gültigkeit des aktualisierten Leitfadens für Erfolgskontrollen 2001 begonnen und davon zwei bis 2014 abgeschlossen.

Selbst für Ziele, für die eine Erfolgskontrolle mit operablen Zielformulierungen einfach möglich gewesen wäre, zum Beispiel bei Erhaltung und Aufwertung der Substanz durch die Anzahl der geplanten öffentlich geförderten Sanierungen und neu gebauter Wohnungen, ist eine hinreichende Bewertung und Dokumentation zur Zielerreichung bei Abschluss der Sanierungen nicht erfolgt. So ist in der Drucksache zur förmlichen Aufhebung eines Sanierungsgebiets die Aussage getroffen worden, „Die durch das Sanierungsverfahren angestrebten positiven Veränderungen wurden erreicht“, obwohl in dem betreffenden Gebiet keine einzige Wohnung mit öffentlicher Förderung entstanden ist und der Drucksache nicht zu entnehmen ist, welche Maßnahmen im Zuge der Sanierung überhaupt durchgeführt wurden.

300. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 7 Absatz 4 LHO beanstandet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass § 7 LHO verbindlich die Durchführung von Erfolgskontrollen bestimmt und für die Verwaltung bereits seit 1992 der Leitfaden für Erfolgskontrollen – zuletzt im Jahr 2001 überarbeitet – eine Arbeitshilfe für deren Durchführung bietet.

301. Die Verwaltung hat zugesagt, zukünftig Erfolgskontrollen bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen gemäß den geltenden Bestimmungen zum Feststellen der Zielerreichung einzuleiten, zu koordinieren und transparent darzustellen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hat auf den 2012 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegebenen Leitfaden zur Evaluierung der Städtebauförderung, die Globalrichtlinie RISE vom Juli 2012 und den ebenfalls seit 2012 geltenden Leitfaden RISE hingewiesen, der alle Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen präzisiere.

Erhebung von Ausgleichsbeträgen

Ablösevereinbarungen

Verwaltungsvereinfachung durch Ablösevereinbarungen vermehrt nutzen

302. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen gemäß §§ 154 und 155 BauGB erfolgt bisher fast ausnahmslos durch den Erlass von Festsetzungsbescheiden[2] nach Aufhebung der Sanierungsgebiete. Gegen rund 30 % der Bescheide wurde Widerspruch eingelegt und zum Teil im weiteren Verfahren Klage erhoben. Nahezu alle Verfahren endeten bisher mit einem Vergleich. § 154 Absatz 3 BauGB sieht dagegen auch eine vorzeitige Ablösung durch eine Vereinbarung mit den ausgleichspflichtigen Grundeigentümern vor. Dieses Verfahren bietet Vorteile für die Stadt im Hinblick auf eine Verwaltungsvereinfachung bei der Erhebung der Einnahmen. Widerspruchs- und gegebenenfalls Klageverfahren sind nach einer solchen einvernehmlichen Vereinbarung mit den Grund-

[2] Von 2006 bis 2014 wurden rund 1.000 Bescheide über 13 Mio. Euro erlassen.

eigentümern ausgeschlossen. Trotzdem wurden den Grundeigentümern Ablösevereinbarungen von der Verwaltung in der Vergangenheit praktisch nicht angeboten.

303. Der Rechnungshof hat angeregt, die Möglichkeit solcher Vereinbarungen künftig häufiger zu nutzen und entsprechende Anreize[3] für die betroffenen Grundeigentümer zu schaffen. Die Verwaltung hat zugesagt, zu prüfen wie Anreize für Grundeigentümer geschaffen werden können, damit sie Ablösevereinbarungen mit der Stadt schließen.

Vorzeitige Entlassung

304. Auch für Grundstücke, die zum Beispiel wegen beabsichtigter Veräußerung im laufenden Sanierungsverfahren auf Antrag des Grundeigentümers vorzeitig aus der Sanierung entlassen werden, sind Ausgleichsbeträge zu erheben. Es ist dabei in Einzelfällen vorgekommen, dass die für die Gebührenerhebung zuständige Stelle über die vorzeitige Entlassung nicht informiert war. Die beteiligten Dienststellen hatten keinen regelmäßigen Abgleich zum Stand der vorzeitigen Entlassungen vorgenommen. Zum Zeitpunkt der späteren förmlichen Aufhebung des Sanierungsgebietes war es dann wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Forderungsverjährung[4] nicht mehr möglich, den Ausgleichsbetrag noch zu erheben. Damit sind der Stadt Einnahmen entgangen.

In Einzelfällen Einnahmen nicht erhoben

305. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Verwaltung aufgefordert, künftig regelmäßig den Stand der vorzeitigen Entlassungen abzugleichen, die noch nicht verjährten Fälle der Jahre 2011 bis 2014 zu überprüfen und die gegebenenfalls noch ausstehenden Ausgleichsbeträge zu erheben.

306. Die Finanzbehörde hat eine entsprechende Überprüfung 2015 durchgeführt und mitgeteilt, dass zukünftig jährlich ein listenmäßiger Abgleich zwischen der Finanzbehörde und den Bezirksämtern vorgesehen ist.

[3] Zum Beispiel durch prozentuale Abschläge bei frühzeitiger Ablösung.
[4] Gemäß §§ 169, 170 Abgabenordnung vier Jahre.

Vergabe von Gutachtenaufträgen und externen Beratungsleistungen

Personalamt / Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Behörde für Umwelt und Energie /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Vergabeverfahren für Gutachten und externe Beratungsleistungen sind nicht rechtssicher vorbereitet worden. Die Abwicklung der Verträge war mit Mängeln behaftet. Oftmals ist das Verwaltungshandeln wegen unzureichender Dokumentation nicht transparent.

307. Der Rechnungshof hat bei Behörden, Bezirksämtern und Landesbetrieben geprüft, ob diese bei der Vergabe von Gutachten und externen Beratungsleistungen insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie die Vergabevorschriften beachtet haben.

Er untersuchte insgesamt 39 Aufträge mit einem Gesamtauftragswert von rund 2,6 Mio. Euro. Etwa die Hälfte der Aufträge hatte einen Auftragswert von weniger als 50.000 Euro, fast 36 % lagen zwischen 50.000 und 100.000 Euro und 13 % hatten ein Auftragsvolumen von über 100.000 Euro.

Gegenstand der Aufträge waren die Beratung und Analyse bei behördenspezifischen Fachthemen (48 %), die Vorbereitung stadtplanerischer Entscheidungen (39 %) sowie in geringem Umfang Beratungsleistungen für die Verwaltung (13 %).

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Keine Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit

308. Bei allen untersuchten Vergaben konnte mangels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht festgestellt werden, ob eine Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung wirtschaftlich vorteilhafter für Hamburg gewesen wäre als die Vergabe an private Dienstleister.

Die geprüften Stellen begründeten die Vergabe der Leistungen damit, dass die Personalausstattung auf den Regelbetrieb ausgerichtet sei und überdies für Spezialthemen Fachwissen auf wirtschaftliche Weise nicht vorgehalten werden könne.

309. Der Rechnungshof hält es angesichts des jährlichen Gesamtvolumens für diese Aufträge für erforderlich, dass der notwendige Abwägungsvorgang zwischen Eigenerledigung und Vergabe in jedem Einzelfall künftig nachvollziehbar schriftlich dokumentiert wird.

Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Vergabeverfahren

Vorbereitung

Vorbereitung von Vergabeverfahren fehlerbehaftet

310. Trotz der Zusagen des Senats, die Anregungen des Rechnungshofs aus dem Jahresbericht 2005 hinsichtlich der Abwicklung von Vergabeverfahren bei Gutachtenaufträgen und externen Beratungsleistungen[1] umzusetzen, bestehen weiterhin Mängel bei der Vorbereitung von Vergabeverfahren :

- Die Leistungs- bzw. Aufgabenbeschreibungen waren nicht in allen geprüften Fällen so klar und eindeutig, dass alle Bieter die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen konnten und damit vergleichbare Angebote zu erwarten waren.

- Leistungsumfänge wurden nicht ordnungsgemäß schriftlich festgestellt, sodass der Gesamtwert der Aufträge nicht vor Beginn des Vergabeverfahrens feststand. In einem Fall wurde eine Maßnahme in mehrere Aufträge geteilt vergeben, sodass keine Übersicht über die Gesamtkosten bestand.

- Eigenerklärungen zur Zuverlässigkeit eines Unternehmens waren nur in 20 der 39 untersuchten Fälle und sog. Scientology-Erklärungen nur in 14 Fällen Bestandteil der Vergabeunterlagen. Die geprüften Stellen haben insoweit die Eignung der Bewerber nicht ordnungsgemäß prüfen können.

- Bei einer Beratungsleistung über interne Geschäftsprozesse, die mit weitergehenden Einblicken in Dienstabläufe und Organisationsstrukturen des Auftraggebers verbunden war, verzichtete der Auftraggeber[2] trotz entsprechender Richtlinien darauf, in den Vergabeunterlagen festzulegen, dass der Auftragnehmer wegen der besonderen Umstände dieses Auftrags nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten zu verpflichten und insoweit strafrechtlich einem Amtsträger gleichzustellen war.[3]

- In drei Fällen gab es keine den Formvorschriften entsprechenden schriftlichen Verträge (Tz. 316).

[1] Jahresbericht 2005, „Vergabe von Gutachten und Beraterverträgen“, Tzn. 184 bis 193.
[2] Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG).
[3] Der LSBG hat auch bei Ausführung der Leistungen auf eine förmliche Verpflichtung des Auftragnehmers verzichtet.

311. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte und unzureichende Vorbereitung beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Unterlagen für Vergabeverfahren künftig sorgfältig zusammenzustellen.

Die geprüften Stellen wollen der Forderung nachkommen.

Teilnehmer am Wettbewerb und Dokumentation

Dokumentationsmängel

312. Gutachtenaufträge und externe Beratungsleitungen dürfen nach einem wettbewerblichen Verfahren freihändig vergeben werden. In 15 Fällen wurde, obwohl in der Regel mindestens drei Angebote einzuholen sind, nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Bei sechs dieser Fälle fehlten in den Vergabevermerken die notwendigen Hinweise auf besondere Ausnahmetatbestände zur Begründung der Regelabweichung.

313. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Vergabeverfahren nicht ausreichend dokumentiert wurden. Wesentliche Entscheidungen und Schritte eines Verfahrens konnten somit anhand des Vergabevermerks nicht nachvollzogen werden.

Die geprüften Stellen haben zugesagt, künftig die Vergabevermerke zeitnah zu verfassen und in ihnen die einzelnen Verfahrensschritte plausibel und nachvollziehbar zu begründen.

Vergaberechtliche Kenntnisse

Regelwerk erneut bekannt machen

314. Da nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht alle geprüften Stellen über das nötige Verwaltungsfachwissen verfügen, um Vergabeverfahren für Gutachten und externe Beratungsleistungen rechtssicher vorbereiten und durchführen zu können, hat er die Finanzbehörde gebeten, den Behörden, Bezirksämtern und Landesbetrieben die zu beachtenden Bestimmungen erneut bekannt zu machen.

315. Die Finanzbehörde hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass mit dem Projekt „Konzentration des Einkaufs“ eine stärkere Professionalisierung und bessere Wirtschaftlichkeit durch die Bündelung von Bedarfen und Standardisierung von Abläufen erwartet werde. Die neue Einkaufsorganisation regle die Beschaffungsprozesse in den Behörden und Ämtern sowie die Zuständigkeiten für die Durchführung von Beschaffungen von Standard- und Spezialbedarfen nach der VOL/A, VOF und Beschaffungsordnung neu.

Abschluss von Verträgen und Rechnungsprüfung

Abschluss von Verträgen

316. *Mängel bei der Auftragserteilung*

Aufträge wurden unter Missachtung der geltenden Formvorschriften[4] erteilt:

- Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) beauftragte in zwei Fällen Leistungen formlos per E-Mail und in einem weiteren Fall mit einem formlosen Schreiben, welches nur von einer Person unterzeichnet war.

- Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG)[5] erteilte ebenfalls formlos und mit nur einer Unterschrift einen Auftrag; einen Ergänzungsauftrag erteilte sie per E-Mail.

- Ein Auftrag des LSBG an ein Beratungsunternehmen wurde nur von einer Person unterzeichnet.

Bei den oben genannten von LIG und BWFG erteilten Aufträgen waren zudem wesentliche Vertragsbestandteile wie zum Beispiel Vertragsgrundlagen, geforderte Leistungen, Rechte und Pflichten des Auftraggebers und des Auftragsnehmers, Fristen und Termine, Vergütungsregelungen, Zahlungsmodalitäten (zum Beispiel Abschlagszahlungen), Kündigungs- sowie Nutzungsrechte, Haftungs- und Gewährleistungsfragen nicht eindeutig und damit nicht rechtssicher geregelt.

317. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Aufträge nicht ordnungsgemäß von zwei Personen unterzeichnet wurden. Er hat außerdem die Verstöße gegen Bestimmungen beanstandet, die der Rechtssicherheit beim Abschluss von Verträgen und einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln sowie der Korruptionsprävention dienen, und gefordert, künftig bei der Erteilung von Aufträgen für ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln zu sorgen und die Formvorschriften für die Verwaltung einzuhalten.

Die Dienststellen haben dies zugesagt.

Rechnungsprüfung und Zahlungen

318. *Mängel bei der Rechnungsprüfung*

Der LIG veranlasste im März und im Juni 2014 die Zahlung von Abschlägen in Höhe von 35.700 Euro bzw. 14.280 Euro für ein Verkehrswertgutachten. Abschlagszahlungen waren nicht vereinbart. Zudem enthielten die Abschlagsrechnungen keine Aufschlüsselung der geleisteten Arbeiten. Auf den Abschlagsrechnungen vermerkte der LIG entgegen den kassenrechtlichen Vorschriften nicht das Ergebnis seiner Prüfung.

---

[4] Auftragserteilung schriftlich mit zwei Unterschriften; Auftragserteilung per E-Mail nicht zugelassen.

[5] Damals: Behörde für Wissenschaft und Forschung.

Bei einem vom LSBG erteilten Auftrag über Beratungsleistungen wurden Zahlungen geleistet, obwohl Belege fehlten und die Rechnungsprüfung nicht ordnungsgemäß vorgenommen worden war.

319. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ohne ausreichende Rechnungsprüfung Zahlungen veranlasst wurden.

Der LIG und der LSBG haben zugesagt, künftig die kassenrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Außerdem werden sie prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe der Freien und Hansestadt Hamburg ein Schaden durch die nicht ordnungsgemäße Rechnungsprüfung entstanden ist und die gegebenenfalls notwendigen Schritte einleiten.

Aufstellung von Raumprogrammen

Justizbehörde / Finanzbehörde /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Mängel bei der Aufstellung von Raumprogrammen und deren Grundlagen zeigen, dass die wirtschaftliche Umsetzung von Bauinvestitionen nicht durchgängig sichergestellt ist.

Die einzelfallbezogene Prüfung von Raumprogrammen sowie die Beratung der Bedarfsträger werden trotz sachlicher Notwendigkeit in der Praxis nicht mehr durchgeführt. Maßgebliche Vorschriften bedürfen zudem einer Aktualisierung. Die Wiedereinführung eines ehemals bestehenden Anerkennungsvorbehalts ist zu prüfen.

320. Mit der vollständigen und sorgfältigen Ermittlung des Raum- und Flächenbedarfs werden wichtige Weichen für die Baukosten und die künftigen Baunutzungskosten gestellt. Die Definition des Bedarfs gehört zu den Leistungen, die jede Behörde als Bedarfsträger selbst erbringen muss.[1] Der sorgfältigen Erarbeitung des jeweiligen Raumprogramms kommt eine hohe Bedeutung zu, da es den Flächen- und Raumbedarf festschreibt und somit die Grundlage für den Investitionsbedarf, die finanziellen Auswirkungen und die weitere Planung darstellt.

Bei verschiedenen Behörden hat der Rechnungshof die Aufstellung von Raumprogrammen für 34 Neubau- bzw. Erweiterungsmaßnahmen geprüft.

Aufstellung von Raumprogrammen

Raumbilanz

Grundlagen fehlerhaft bzw. unvollständig oder nicht vorhanden

321. Raumbilanzen bilden bei vorhandenen Gebäuden zusätzliche Flächenbedarfe gegenüber dem Bestand ab und sind Grundlage für die Aufstellung von Raumprogrammen. Bei insgesamt sieben Maßnahmen – vier Schulbaumaßnahmen, zwei Sporthallenbauten und einem Amtsgericht – waren Raumbilanzen fehlerhaft bzw. unvollständig oder es lagen keine Raumbilanzen vor.

[1] Dies gilt auch bei Anmietung, Erwerb oder wesentlicher Nutzungsänderung in vorhandenen Gebäuden.

322. Gemäß den Verfahrensgrundsätzen für die Erstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen („Verfahrensgrundsätze“)[2] ist bei Planungen, deren Raumbedarf unter Inanspruchnahme von vorhandenen Flächen gedeckt werden soll, eine detaillierte Raumbilanz zu erstellen, aus welcher sich der erforderliche Erweiterungsbedarf ergibt. Ohne diese detaillierte Aufstellung ist gerade bei umfangreichen Maßnahmen eine nachvollziehbare Ermittlung des genauen Zubau- bzw. Anmietungsbedarfs kaum möglich und damit eine Überschreitung des tatsächlichen Raumbedarfs nicht ausgeschlossen.

323. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in den genannten Fällen die Raumbilanz nicht bzw. nicht sorgfältig erstellt und dokumentiert wurde.

Raumprogramm

324. Gemäß den Verfahrensgrundsätzen bestehen Raumprogramme aus einer Einzeldarstellung des Raumbedarfs und einer ausführlichen Begründung. Sämtliche Nutzflächen nach DIN 277 sind auszuweisen und konkrete Vorgaben des Bedarfsträgers für wirtschaftliche Flächen- und Kubaturrelationen festzulegen.

Die Angemessenheit der Flächen ergibt sich aus der Begründung.

325. Bei insgesamt 26 Maßnahmen lagen keine den Anforderungen entsprechenden Raumprogramme vor:

Keine anforderungsgerechten Raumprogramme

Bei vier Schulen, vier Feuerwehrhäusern bzw. Rettungswachen sowie einem Veterinärkontrollzentrum fehlten Raumprogramme oder wurden nicht in der geforderten Qualität erstellt. Bei elf Schulen, fünf Ersatz- bzw. Zubauten von Sporthallen sowie beim Amtsgericht Wandsbek war u. a. die Angemessenheit der Flächen nicht nachvollziehbar.

326. Der Rechnungshof hat das Fehlen von vollständigen, begründeten und nachvollziehbaren Raumprogrammen beanstandet.

Forderungen

327. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2010[3] festgestellt, dass sich im Zeitraum von 1989 bis 2009 allein aus Mängeln im Zusammenhang mit der abschließenden Ermittlung von Bedarfen – u. a. Planungen ohne Raumprogramme – Kostensteigerungen von insgesamt rund 40 Mio. Euro ableiten ließen.

Um künftig eine wirtschaftliche und sparsame Umsetzung von

[2] Verfahrensgrundsätze der Finanzbehörde von 1998, letzte Änderung am 4. März 1999.
[3] Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“, S. 33 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010).

Raumbedarfen sicherzustellen und damit wirksame Möglichkeiten zur Kostendämpfung ausschöpfen zu können, hat der Rechnungshof die geprüften Stellen aufgefordert,

Bedarfe anhand detaillierter Raumbilanzen nachweisen

– bei zusätzlichen Flächenbedarfen die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs künftig mittels detaillierter Raumbilanzen nachzuweisen sowie

Raumprogramme rechtzeitig und gemäß den Verfahrensgrundsätzen aufstellen

– Raumprogramme künftig rechtzeitig vor Beginn der Planungsarbeiten gemäß den Verfahrensgrundsätzen aufzustellen.

Beratungs- und Anerkennungsvorbehalt

328. Bis 1999 bedurften die von den Bedarfsträgern aufgestellten Raumprogramme ab einem Raumbedarf von mehr als 1.000 m² Nutzfläche der Anerkennung der Finanzbehörde („Anerkennungsvorbehalt“). Aktuell können sich Bedarfsträger – entsprechend einer Regelung in den VV-Bau – bei der Aufstellung von Raumprogrammen vom Landesbetrieb für Immobilien und Grundvermögen (LIG)[4] beraten lassen.

Beratung bei der Aufstellung von Raumprogrammen nicht sichergestellt

329. Die Finanzbehörde hat sich neben diesem Beratungsangebot vorbehalten, zum Beispiel bei größeren Investitionsvorhaben oder Neuanmietungen, die Gegenstand von Haushaltsanmeldungen bzw. Einzeldrucksachen sind, die Bedarfsgrundlagen – einschließlich des Raumprogramms – kritisch zu überprüfen.[5] Aufgrund einer Verfügung der Finanzbehörde aus dem Jahr 2013 ist diese Prüfung durch den LIG für die Finanzbehörde durchzuführen. Nach Erklärungen des LIG gegenüber dem Rechnungshof sieht er sich nur noch für den Raumbedarf von Verwaltungsgebäuden zuständig, und zwar ausschließlich im Fall von Mehrbedarfen und Mehrkosten gegenüber dem Bestand. Überprüfungen von Raumprogrammen aus eigener Initiative würden in der Regel vom LIG nicht durchgeführt und seien aufgrund der inzwischen sehr begrenzten Kapazitäten und der nur noch für Bürobauten vorhandenen Fachkunde auch nicht mehr möglich. Daher würden Prüfungen des Raumbedarfs durch den LIG nur auf Anfrage und in Abstimmung mit den Behörden erfolgen.

330. Die tatsächliche Praxis hinsichtlich der Beratungs- bzw. Prüffunktion der Finanzbehörde entspricht insoweit nicht mehr den Regelungen. So steht den Bedarfsträgern für die sachgerechte Aufstellung von wirtschaftlich angemessenen Raumprogrammen bei Bedarf keine ausreichende Beratung zur Verfügung.

Fehlende Beratungsangebote sowie ein Verzicht auf einen Anerkennungsvorbehalt (Tz. 328) begünstigen eine unwirtschaftliche Planung und Umsetzung. Der Rechnungshof hält daher und aufgrund der großen Bedeutung der Raumprogramme für die Kosten einer Baumaßnahme einen generellen Verzicht auf eine unabhän-

[4] Aufsicht und Steuerung durch die Finanzbehörde.
[5] Nach einem Schreiben der Finanzbehörde an die Bedarfsträger zu den Verfahrensgrundsätzen aus dem Jahr 1999.

gige Prüfung oder Anerkennung für nicht sachgerecht.

Wiedereinführung des Anerkennungsvorbehalts prüfen

331. Der Rechnungshof hat daher die für die VV-Bau zuständige Behörde aufgefordert, in Abstimmung mit der Finanzbehörde Maßnahmen für die Sicherstellung der Beratung zu ergreifen. Insbesondere angesichts der in dieser Prüfung festgestellten Mängel bei der Aufstellung von Raumprogrammen hat er zudem gefordert, die Wiedereinführung des Anerkennungsvorbehalts und die Aufnahme von Vorgaben und Zuständigkeitsregelungen in die VV-Bau zu prüfen.

Verfahrensgrundsätze für die Erstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen

Verfahrensgrundsätze nicht mehr aktuell, schwer nachvollziehbar und unübersichtlich

332. Bei der Aufstellung von Raumprogrammen müssen Bedarfsträger die von der Finanzbehörde im Jahr 1998 herausgegebenen „Verfahrensgrundsätze“ beachten. Diese sind allerdings an vielen Stellen nicht mehr aktuell, schwer nachvollziehbar und unübersichtlich. So enthalten sie einige Regelungen, die bereits durch andere Vorschriften erfasst werden, bzw. Verweise auf überholte Vorschriften und halten Formulare vor, die zwar hilfreich, aber nicht IT-gestützt sind. Darüber hinaus sind sie in digitaler Form weder im Internet noch im Intranet der Freien und Hansestadt Hamburg verfügbar und müssen vom Bedarfsträger beim LIG angefordert werden. Eine Überarbeitung der Verfahrensgrundsätze soll bislang aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht möglich gewesen sein.

333. Für die Planung, Vergabe und Ausführung von Baumaßnahmen gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine sorgfältige Erarbeitung der Raumprogramme nach vorgegebenen Grundsätzen durch die Bedarfsträger kann nur vorausgesetzt werden, wenn Inhalte und Verfahren für die Aufstellung aktuell, nachvollziehbar und übersichtlich geregelt sind.

334. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Verfahrensgrundsätze zeitnah überarbeitet werden.

Stellungnahme der Verwaltung

335. Die Dienststellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen nachkommen.

Die Wiedereinführung eines Anerkennungsvorbehalts will die Verwaltung prüfen.

Abrechnung von Baumaßnahmen

Behörde für Umwelt und Energie / Kulturbehörde /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksamt Bergedorf

Bei der Übertragung von Haushaltsausgaberesten gehen die mittelbewirtschaftenden Stellen der Frage, ob verbliebene Ausgabeermächtigungen für Baumaßnahmen noch benötigt werden, häufig nicht oder nur ungenügend nach.

Nicht mehr benötigte, aber dennoch übertragene Reste wurden für Zwecke verwendet, die nicht von der budgetrechtlichen Ermächtigung gedeckt waren.

336. Der Rechnungshof hat bei Baumaßnahmen behördenübergreifend geprüft, inwieweit die Übertragung von Haushaltsausgaberesten auf das Jahr 2014 dem jeweiligen Abrechnungsstand und damit den gesetzlichen Voraussetzungen entsprach.

Grundsätze für die Resteübertragung

337. Die Regelungen der ab dem Haushaltsplan 2015/2016 anzuwendenden LHO zur Übertragung von Haushaltsausgaberesten entsprechen materiell denen der letztmalig noch auf den Haushaltsplan 2014 anzuwendenden Fassung der LHO. Danach dürfen Auszahlungen für Investitionen nur zur Erfüllung der für den jeweiligen Aufgabenbereich im Haushaltsplan bezeichneten Zwecke, soweit und solange diese fortdauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden.[1] Ermächtigungen dafür sind übertragbar[2] und können mit Einwilligung der Finanzbehörde auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen werden[3]. Die Finanzbehörde hat bei ihrer Entscheidung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und zu prüfen, ob ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen. Soweit Ermächtigungen in einem Maß übertragbar sind, das nicht ausreichend finanziert ist, muss sie im Resteverfahren über ihre Einwilligung gegensteuern, damit das Ausgleichsgebot des doppischen Gesamtfinanzplans[4] eingehalten werden kann.

Sofern die Höhe der Reste eine Deckung durch entsprechende Minderausgaben nicht erwarten lässt, bedarf es einer Erhöhung der Liquidität durch Mehreinnahmen, wobei die Aufnahme zusätzlicher Kredite durch Artikel 72 a Verfassung der Freien und

[1] § 47 Absatz 1 LHO / § 45 Absatz 1 LHO a. F.
[2] § 20 LHO / § 19 Absatz 1 LHO a. F.
[3] § 47 Absatz 2 LHO / § 45 Absatz 4 LHO a. F.
[4] § 28 Absatz 1 LHO.

Hansestadt Hamburg in Verbindung mit dem Finanzrahmengesetz begrenzt ist und ab Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 ganz ausscheidet. Sofern keine Mehreinnahmen hinzutreten, könnte die Finanzierung der Reste nur noch erreicht werden, indem in der jeweiligen Planungsperiode die Finanzierung neuer Projekte zurückgestellt wird.

Prüfungsergebnis

338. Aus der Resteliste der Finanzbehörde wurden insgesamt 26 Baumaßnahmen mit einem Restevolumen von zusammen rund 40,4 Mio. Euro insbesondere nach folgenden Kriterien für nähere Prüfungen ausgewählt:

- Das Bauobjekt war offenkundig in Betrieb bzw. wurde seit mehreren Jahren genutzt und/oder
- die Höhe der Haushaltsausgabereste hatte sich über mehrere Jahre nicht oder nur geringfügig verändert.

339. *Bis zu sieben Jahre keine Auszahlungen mehr*

Bei den betrachteten Baumaßnahmen wurden zum Teil erhebliche Verzögerungen bei der Abrechnung festgestellt. Die letzten zweckentsprechenden Auszahlungen lagen bis zu sieben Jahre zurück. In 18 Fällen – darunter Neu- und Umbauten sowie Grundinstandsetzungen von Gebäuden und Infrastrukturanlagen – fehlten bei der Resteübertragung die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nach § 45 Absatz 1 LHO a. F.:

Resteübertragung dem Grunde nach auszuschließen

- In zehn Fällen mit einem Restevolumen von insgesamt rund 2,4 Mio. Euro bestand für die veranschlagte Maßnahme kein Mittelbedarf mehr. Davon wurden beispielsweise bei einem Zuschuss zu einer Park+Ride-Anlage trotz beendeter Baumaßnahme und Vorlage des Verwendungsnachweises im Jahr 2012 noch rund 750.000 Euro und bei der Errichtung eines Kulturbetriebs nach der Bauabrechnung im Jahr 2008 rund 240.000 Euro auf das Jahr 2014 übertragen. In diesen und weiteren Fällen war offenkundig, dass eine Übertragung verbliebener Minderausgaben schon dem Grunde nach auszuschließen gewesen wäre.

Resteübertragung überhöht oder nicht belegt

- In acht Fällen wurden zu hohe Haushaltsreste übertragen. Bei fünf dieser Fälle hätten insgesamt rund 7,4 Mio. Euro – davon beispielsweise rund 2,5 Mio. Euro bei einer Straßenbaumaßnahme und rund 4,0 Mio. Euro beim Bau einer Busanlage – nicht übertragen werden dürfen, weil angesichts des erreichten Baufortschritts Haushaltsmittel in dieser Höhe erkennbar nicht mehr für die veranschlagte Baumaßnahme benötigt wurden. Für die übrigen drei Fälle mit einem Restevolumen von insgesamt rund 3,3 Mio. Euro war nicht belegt, dass dieses noch in voller Höhe benötigt wird. Die noch benötigten Mittel ließen sich in diesen Fällen nicht beziffern, weil es die Behörde versäumt hatte, sich hierüber Klarheit zu verschaffen.

Im Ergebnis sind von dem betrachteten Restevolumen von rund 40,4 Mio. Euro mindestens in einer Größenordnung von zusam-

men 10 Mio. Euro Haushaltsreste ohne nähere Prüfung und entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben auf das Jahr 2014 übertragen worden. Zusätzlicher Bearbeitungsaufwand und unnötige Mittelbindungen waren die Folge.

340. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und zudem die erheblichen Verzögerungen bei der Abrechnung von Baumaßnahmen als ein Zeichen mangelhaften Baumanagements kritisiert. Er hat gefordert, nach Abschluss der Baumaßnahmen auf eine unverzügliche Abrechnung hinzuwirken, künftig Hinweisen auf Minderbedarfe nachzugehen und konsequent zu prüfen, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung von Haushaltsresten vorliegen.

Weitere Feststellungen

Haushaltsreste unzulässig verwendet

341. In folgenden Fällen leisteten Behörden aus nicht mehr benötigten, aber dennoch übertragenen Haushaltsmitteln Auszahlungen für Zwecke, die nicht von der Zweckbestimmung des jeweiligen Titels gedeckt waren:

Auswanderermuseum BallinStadt/BallinPark/Auswandererausstellung im Museum für Hamburgische Geschichte (Titel 3800.893.05)

Das Museum wurde im Juli 2007 eröffnet. Aus den seither regelmäßig übertragenen Haushaltsresten hat die Kulturbehörde rund 65.000 Euro für Zwecke verausgabt, die nicht Teil der Maßnahme waren und über die die Bürgerschaft bei ihrer Mittelbewilligung auch nicht unterrichtet war. Die Ausgaben wurden vielmehr erst in den Jahren 2009 bis 2013 – also nach Errichtung des Museums – für weitere Zuwendungen geleistet. Zudem wurden aus den Resten – wenn auch zu einem geringen Teil – nicht investive Zwecke finanziert.[5]

Verlängerung Friedrich-Ebert-Damm (Titel 6300.773.23)

Die Maßnahme wurde im Dezember 2006 abgeschlossen. Aus dem verbliebenen Haushaltsrest stellte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) dem Bezirksamt Wandsbek in den Jahren 2008 bis 2011 insgesamt rund 130.000 Euro für einen Kreisverkehr zur Verfügung. Der Kreisverkehr war nicht Teil des Vorhabens zur Verlängerung des Friedrich-Ebert-Damms.

342. Mit der Finanzierung von Zwecken aus einem sachlich unzutreffenden Haushaltstitel wurde gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung verstoßen sowie nicht nach der im Haushaltsplan vorgeschriebenen Ordnung Buch geführt und Rechnung gelegt.[6]

Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Behörden beanstandet.

[5] Zum Beispiel Zuwendung für den „Schiffsumbau Ballinstadt Hamburg“ im Jahr 2010 oder die Erneuerung und Ausbesserung von Parkschildern sowie die Erstellung von Sitzungsprotokollen in den Jahren 2012 und 2013.

[6] §§ 45 Absatz 1, 71 Absatz 1 und 81 Absatz 1 LHO a. F.

Verwendung von Haushaltsrest ungeklärt

343. In einem weiteren Fall konnte die zweckentsprechende Verwendung des übertragenen Haushaltsausgaberestes von der Behörde nicht belegt werden:

Verbesserung der Bushaltestellen am S-Bahnhof Stellingen (Titel 7200.742.13)

Nach Durchführung der Maßnahme zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006 leistete die Behörde in den Jahren 2008 bis 2011 Auszahlungen im Umfang von rund 12.000 Euro, für die sie keine Auszahlungsanordnungen mit den zahlungsbegründenden Unterlagen vorlegen konnte. Die formelle und sachliche Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen war damit nicht prüffähig. Die BWVI hat hierzu erklärt, dass aufgrund von Umorganisationen und Umzügen die Belege nicht mehr auffindbar seien.

344. Der Rechnungshof hat die fehlenden Zahlungsbelege beanstandet. Er hat die BWVI aufgefordert, sicherzustellen, dass die für Belege vorgegebene Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren künftig Beachtung findet.[7]

Stellungnahme der Verwaltung

345. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

[7] § 4 Absatz 1 LHO in Verbindung mit § 257 Absatz 1 Handelsgesetzbuch.

Hochwasserschutzanlage Niederhafen / Baumwall

Behörde für Umwelt und Energie /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften wurde die Baumaßnahme nicht einzeln veranschlagt und ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen begonnen.

Eine überdimensionierte und nicht fachgerechte Planung der Tiefgarage führt zu nicht notwendigen Ausgaben von 320.000 Euro.

Die positive Erfahrung mit einer kostengünstigen Unterbringung für die Bauleitung sollte für künftige Baumaßnahmen der Stadt genutzt werden.

346. Die Baumaßnahme Hochwasserschutzanlage Niederhafen / Baumwall ist Bestandteil des Bauprogramms „Hochwasserschutz 1993–2016“, das zum Ziel hat, die öffentlichen Hochwasserschutzanlagen der Freien und Hansestadt Hamburg den aktuellen Bemessungswasserständen[1] entsprechend zu ertüchtigen. Der besonderen Bedeutung als einer der wichtigsten Hafenpromenaden Hamburgs entsprechend, wurden an die Planung und Umsetzung der Baumaßnahme über die wasser- und ingenieurbaulichen Vorgaben hinaus hohe gestalterische und stadtplanerische Anforderungen gestellt.

Veranschlagung und Baubeginn

347. Die Baumaßnahme wurde im September 2011 begonnen und bestand aus mehreren Teilbaumaßnahmen. Nach der vom Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) erst im Mai 2012 erstellten Bau- und Kostenunterlage[2] betrugen die Gesamtkosten 64,2 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgte zusammen mit den übrigen Maßnahmen des Bauprogramms aus dem Globaltitel 6700.746.01 „Verbesserung des Hochwasserschutzes einschließlich der Binnenentwässerung“.

348. Die Einzelveranschlagung großer Baumaßnahmen unterstützt die Bürgerschaft bei der Ausübung ihres Budgetrechts. Deshalb sind Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen mit Baukosten von mehr als 2,5 Mio. Euro bzw. 6,0 Mio. Euro grundsätzlich einzeln

[1] Bemessungswasserstand am Pegel St. Pauli bis Ende 2012 NN + 7,30 m; seitdem NN + 8,10 m.
[2] Haushaltsunterlage nach § 24 LHO a. F. / § 19 LHO, Ausführungsunterlage nach § 54 LHO a. F. / § 57 LHO.

zu veranschlagen.[3] Diese Wertgrenzen dürfen nur in begründeten Einzelfällen im Einvernehmen mit der Finanzbehörde überschritten werden. In diesen Fällen ist ein entsprechender Hinweis in die Erläuterungen aufzunehmen.

Ausgaben bzw. Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für einzeln veranschlagte Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Haushaltsunterlagen (HU-Bau) vorliegen. Voraussetzung für den Baubeginn ist zudem die Vorlage von Ausführungsunterlagen (AU-Bau)[4]. Die HU-Bau begründen Art und Umfang der notwendigen Maßnahme und dokumentieren ihre Etatreife. Sie waren und sind in der Qualität einer Kostenberechnung aufzustellen, die alle Leistungen erfasst. Die HU-Bau sind somit auch eine wichtige Voraussetzung für kostenstabiles Bauen.

Gesetzliche Voraussetzung für Veranschlagung und Baubeginn nicht erfüllt

349. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) die Maßnahme nicht einzeln und auf der Grundlage einer HU-Bau veranschlagt und zudem auch ohne die Vorlage einer AU-Bau begonnen hat.

350. Die BUE hat die Beanstandungen anerkannt. Die globale Veranschlagung auch großer Maßnahmen innerhalb des Hochwasserschutzprogrammes entspreche allerdings langjähriger Verwaltungspraxis. Über die Ausgabenentwicklung sei die Bürgerschaft zudem regelmäßig unterrichtet worden. Da die Abwicklung im Rahmen eines Bauprogramms zur Sicherung der Flexibilität auch künftig notwendig sei, hat die BUE zudem angekündigt, die erforderlichen Schritte für eine ausnahmsweise Veranschlagung als Programm einzuleiten. Den vorzeitigen Baubeginn hat sie damit begründet, dass die Bestellung von Baumaterial vor Fertigstellung der HU-/AU-Bau zusammen mit Bestellungen für andere Maßnahmen wirtschaftlich vorteilhaft gewesen sei.

351. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Bürgerschaft durch die Veranschlagung aller Hochwasserschutzmaßnahmen in einem Investitionsprogramm nicht die Möglichkeit genommen werden darf, über die Umsetzung gestalterisch und städteplanerisch aufwendiger Einzelmaßnahmen zu entscheiden. Bei Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelveranschlagung ist angesichts seiner budgetrechtlichen Bedeutung (Tz. 348) ein strenger Maßstab anzulegen. Dabei muss deutlich werden, dass der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Einzelveranschlagung konkret zu benennende Nachteile entstünden. Im Übrigen kann eine „wirtschaftliche Bestellung“ von Baumaterialien nicht den Baubeginn ohne die gesetzlich geforderten Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen rechtfertigen. Eine vor Baubeginn abgeschlossene Planung, aus der sich u. a. auch erst die konkreten Materialmengen ergeben, ist vielmehr unabdingbare Voraussetzung dafür, Kostenrisiken wirksam zu begegnen.

[3] § 24 LHO a. F. bzw. § 19 LHO in Verbindung mit den dazu erlassenen VV.
[4] § 54 Absatz 1 Satz 1 LHO a. F. / § 57 Absatz 1 Satz 1 LHO.

Tiefgarage

352. Unterhalb der Promenade wird im Zuge der Baumaßnahme in zwei Bauabschnitten eine Tiefgarage für Pkw und Kleinlastwagen eingerichtet.

Fahrbahnbelag überdimensioniert

Der Rechnungshof hatte den LSBG vor Beginn des zweiten Bauabschnitts darauf hingewiesen, dass die Stärke des Fahrbahnbelags des ersten Bauabschnitts überdimensioniert ist. Er ist nicht für die anstehende Pkw- und Kleinlastwagennutzung, sondern für intensiven Schwerlastverkehr ausgelegt, wie er auf Brücken an Hauptverkehrsstraßen anfällt. Die Überdimensionierung im ersten Bauabschnitt ist mit Mehrkosten in Höhe von rund 160.000 Euro verbunden.

353. Darüber hinaus hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die ausschließlich im zweiten Bauabschnitt vorgesehene Abdichtungs-, Entwässerungs- und Belagskonstruktion Baumängel erwarten lässt. Sie ist nicht ausreichend vor dem Eindringen von Wasser geschützt und nicht frostsicher.

Planung mit Baumängeln

Zudem zeigt ein vom Rechnungshof angestellter Vergleich, dass diese fachtechnisch problematische Lösung rund 160.000 Euro teurer ist als die im ersten Bauabschnitt realisierte Konstruktion.

Kostenvergleich fehlt

354. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LSBG die Stärke des Asphaltbelags nicht auf das erforderliche Maß begrenzt (Tz. 352), nicht auf eine fachgerechte Konstruktion hingewirkt und keine Kostenvergleiche angestellt (Tz. 353) hat.

Im Ergebnis führt dies zu vermeidbaren Mehrkosten in Höhe von insgesamt rund 320.000 Euro.

Vermeidbare Mehrkosten von 320.000 Euro

355. Der LSBG hat aufgrund des Hinweises des Rechnungshofs die Belagsstärke für den zweiten Bauabschnitt reduziert, soweit dies im Rahmen der Realisierung noch möglich war. Die Kosten werden sich dort hierdurch um ca. 40.000 Euro vermindern.

Hinsichtlich der Abdichtungs-, Entwässerungs- und Belagskonstruktion hat er dargelegt, er habe eine konstruktive Lösung gewählt, mit der die Bauwerkssohle nicht durch Einbau von Entwässerungsleitungen geschwächt werde und die eine wirtschaftliche Unterhaltung ermögliche. Diese Vorteile entzögen sich jedoch einer monetären Bewertung. Zur Vermeidung der vom Rechnungshof benannten Schadensrisiken will er Drainagen einbauen lassen.

356. Der Rechnungshof erhält seine Beanstandung aufrecht. Er weist darauf hin, dass pauschale Erwartungen zu vermeintlich wirtschaftlichen Vorteilen die Durchführung kostenintensiver Maßnahmen ohne vorherige Kostenvergleiche – auch unter Berücksichtigung der vorgesehenen schadensmindernden Maßnahmen – nicht rechtfertigen.

Beschaffung einer Bürocontaineranlage

Beschaffungslösung des LSBG führt zu Minderausgaben von 104.000 Euro

357. Üblicherweise werden für die Unterbringung der Bauoberleitung und der örtlichen Bauüberwachung im Rahmen des Bauvertrags von dem beauftragten Bauunternehmen Bürocontaineranlagen angemietet. Demgegenüber entschied sich der LSBG bei dieser Maßnahme auf der Grundlage einer eingehenden Vergleichsbetrachtung[5] zum Kauf einer gebrauchten Bürocontaineranlage. Über den Kostenvorteil gegenüber einer Anmietung in Höhe von rund 104.000 Euro hinaus steht die Containeranlage dem LSBG nach Beendigung der Baumaßnahme für weitere Baumaßnahmen zur Verfügung oder kann veräußert werden.

358. Angesichts dieser beispielgebenden Lösung empfiehlt der Rechnungshof, künftig die bisherige Beschaffungspraxis auf ihre Wirtschaftlichkeit im Einzelfall zu überprüfen, um sicherzustellen, dass im gesamten Baubereich der Freien und Hansestadt Hamburg unnötige Ausgaben vermieden werden.

Der LSBG hat dies für seine Baumaßnahmen zugesagt.

[5] Kauf einer neuen oder gebrauchten bzw. Anmietung einer Containeranlage sowie die Anmietung von Büroräumen; auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Folgekosten.

Fördermittel für einen Krankenhausbau

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

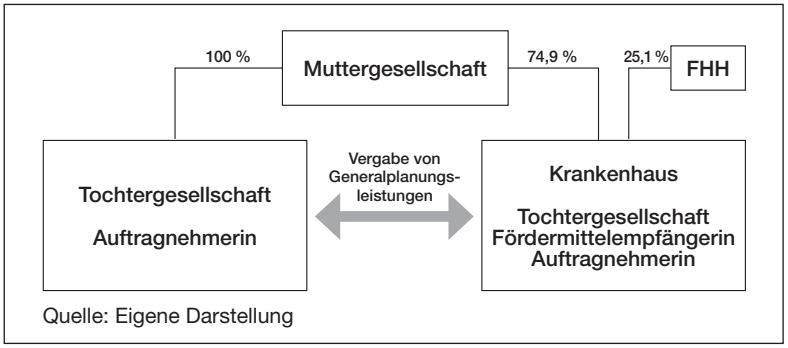
Die Vergabe von Planungsleistungen erfolgte ohne Wettbewerb. Die Voraussetzungen für die Auszahlung von Fördermitteln blieben ungeprüft.

359. Die Behörde förderte den Ausbau eines Krankenhauses mit 30 Mio. Euro. Ziel der Förderung war die Optimierung der Betriebsabläufe im Funktions- und Bettenbereich durch einen Anbau sowie Umbauten im Eingangsbereich.

Planungsleistungen

360. Die Empfängerin der Fördermittel (nachfolgend Krankenhaus) vergab ohne Wettbewerb Generalplanungsleistungen in Höhe von rund 3,9 Mio. Euro an ein mit ihr im Konzern verbundenes „Schwester-Unternehmen“.

Vergabe ohne erforderlichen Wettbewerb



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund überwiegender Finanzierung des Projekts durch die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) war das Krankenhaus in diesem Fall öffentliche Auftraggeberin im Sinne des § 98 Nr. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Öffentliche Auftraggeber müssen bei der Vergabe von Leistungen die vergaberechtlichen Bestimmungen anwenden. Davon darf nur dann ausnahmsweise abgewichen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Inhouse-Vergabe vorliegen. Das war hier nicht der Fall, weil es an der rechtlich erforderlichen Kontrolle zwischen dem Krankenhaus und der Auftragnehmerin fehlte.

361. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Krankenhaus die Generalplanungsleistungen ohne Wettbewerb und die Leistungen „inhouse“ vergeben hat, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Er hat die Behörde darüber hinaus aufgefordert, in den Nebenbestimmungen der Fördermittelbescheide klarzustellen, dass auch ein „Inhouse-Unternehmen“ bei einer Weitervergabe von einzelnen Planungsleistungen an Dritte an die Verpflichtung zum Wettbewerb gebunden ist.

362. Die Behörde hat unter Hinweis auf die von ihr eingeholte rechtliche Bewertung vorgetragen, dass sie die vorgenommene Vergabe als sog. „horizontales Inhouse-Geschäft“ für zulässig halte. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise beherrsche die Muttergesellschaft alle Leistungsbeziehungen der Tochtergesellschaften. Der Inhouse-Tatbestand sei nicht durch die Minderheitsbeteiligung der FHH an dem Krankenhaus ausgeschlossen, denn die Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle hänge nicht von der Mitkontrolle weiterer Gesellschafter ab. Es bleibe abzuwarten, wie „horizontale Inhouse-Geschäfte“ nach der Verabschiedung des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes zu bewerten seien.

363. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Zulässigkeit von Inhouse-Vergaben stellt eine Ausnahme von der umfassenden Pflicht zur Vergabe von Aufträgen im Wettbewerb dar und ist eng auszulegen.

Für eine sog. horizontale Inhouse-Vergabe ist eine umfassende und nicht nur wirtschaftliche Kontrolle[1] der Muttergesellschaft über beide sich gegenseitig beauftragende Töchterunternehmen notwendig. Da die FHH jedoch an dem Krankenhaus 25,1 % der Anteile besitzt und somit eine Sperrminorität hält, kann die Muttergesellschaft nicht die erforderliche Kontrolle über beide Unternehmen ausüben.

Eine gemeinsame Kontrolle durch mehrere Gesellschafter wäre auch nur zulässig, wenn mehrere öffentliche Stellen eine Einrichtung zur Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe einschalteten.[2]

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach dem Entwurf des kurz vor der Verabschiedung stehenden Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes – jedenfalls für den hier vorliegenden Fall – eine horizontale Inhouse-Vergabe unzulässig bleiben soll.

Der Forderung, klarstellende Regelungen in den Fördermittelbescheid aufzunehmen, will die Behörde folgen.

Auszahlung der Fördermittel

Auszahlungen ohne vorherige Prüfung der Voraussetzungen

364. Die Finanzierung der Gesamtkosten erfolgte zu zwei Dritteln durch die FHH. Das Krankenhaus forderte den städtischen Anteil von 30 Mio. Euro jeweils entsprechend dem Zahlungsstand an. Mehr als die Hälfte der Mittelanforderungen enthielt keine Angaben zum Umfang der vom Krankenhaus eingesetzten Eigenmittel.

365. Gemäß der Förderrichtlinie zur Finanzierung von Krankenhausbauten dürfen Mittel nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von drei Monaten und entsprechend dem Baufortschritt für fällige Zahlungen *benötigt* werden. Das bedeutet auch, dass vor einer Auszahlung die Fördermittelempfängerin ihre

[1] Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. November 1999, C-107/98 „Teckal“.
[2] Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 29. November 2012, Rs. C-182/11, Tz. 30.

nach Fördermittelbescheid notwendigen Eigenmittel eingesetzt hat. Damit wird zugleich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen, weil Nachteile für die FHH durch eine vorzeitige Auszahlung von Mitteln vermieden werden. Mittelanforderungen müssen daher alle zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten.

366. Der Rechnungshof hat die Auszahlung von Fördermitteln ohne einen Nachweis der hierfür einzuhaltenden Voraussetzungen beanstandet.

367. Die Behörde hat eingeräumt, dass bei Mittelanforderungen Angaben zur Höhe der eingesetzten Eigenmittel fehlten. Ihr erschließe sich aber nicht, warum Auszahlungen vom Einsatz der Eigenmittel des Fördermittelempfängers abhängig zu machen seien. Die Förderrichtlinie solle sicherstellen, dass Auszahlungen an die Fälligkeitstermine für Zahlungsverpflichtungen der Fördermittelempfänger geknüpft würden. Dem entsprechend würden die Mittel von ihr nach Baufortschritt ausgezahlt.

368. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mit einer Auszahlung nach Baufortschritt noch keine ungerechtfertigte Vorleistung der FHH vermieden wird. Ziel der Förderrichtlinie muss es sein, dass Fördermittelempfänger nur Finanzmittel erhalten, sofern diese alsbald nach der Auszahlung benötigt werden. Dies ist nicht der Fall, solange die einzusetzenden Eigenmittel noch nicht für fällige Zahlungen verwendet worden sind.

Umbau und Erweiterung des Planetariums

Kulturbehörde

Honorare für Prüfungsleistungen können vermieden werden.

Architektenleistungen wurden entgegen der Vergabeordnung nicht EU-weit ausgeschrieben. Honorareinsparungen bis zu 29.000 Euro wären möglich gewesen.

Bauherrenleistungen über rund 38.000 Euro wurden ohne vertragliche Grundlage abgerechnet.

369. Das Planetarium wird seit August 2015 umgebaut und erweitert. Mehrere Planungsansätze mit unterschiedlichen Leistungsumfängen zwischen den Jahren 2006 und 2014 ergaben Gesamtbaukosten von rund 4,4 bis 8,0 Mio. Euro. Die Kostenberechnung für die jetzt anstehenden Arbeiten – im Wesentlichen am Sockelgeschoss – geht von rund 7,45 Mio. Euro Gesamtbaukosten[1] aus.

Beauftragung baufachlicher Prüfungsleistungen

Honorare für nicht erforderliche Leistungen vereinbart

370. Die Kulturbehörde finanziert die Baumaßnahme unter analoger Anwendung des Zuwendungsrechts. Der Landesbetrieb Planetarium wird als Bauherr tätig. Die Kulturbehörde hat zur Prüfung der ordnungsgemäßen Bauausführung, der Baurechnung und des Verwendungsnachweises mit einem externen Ingenieurbüro einen Vertrag geschlossen, der u. a. die stufenweise Abrufung dieser als Option vereinbarten Leistungen im Umfang von zusammen rund 15.000 Euro beinhaltet. Solche Prüfungsleistungen sollen bei Zuwendungen nach Abschluss der Maßnahme die zweckentsprechende Verwendung durch den Zuwendungsempfänger sicherstellen. Sie sind bei städtischen Baumaßnahmen ohne Beteiligung Dritter jedoch nicht vorgesehen und entbehrlich. Die vereinbarten Honorare sind daher vermeidbar.

371. Die Kulturbehörde hat erklärt, nach Beauftragung eines städtischen Realisierungsträgers seien keine weiteren optionalen Leistungen abgerufen worden.

Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, von Vereinbarungen für nicht notwendige Leistungen künftig abzusehen.

[1] Bürgerschaftsdrucksache 20/14118 vom 30. Dezember 2014 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2014“.

Vergabe von Planungsleistungen

372. Die Kulturbehörde beauftragte[2] 2012 mittels eines weiteren Stufenvertrags die Entwurfs- und Genehmigungsplanung sowie die Kostenermittlung. Im Vertrag wurden als Option zusätzliche Stufen vereinbart. Bei vollständiger Beauftragung würden die Gesamtleistungen zu einem Honorar von rund 336.000 Euro führen.

373. Öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, deren Auftragswerte den Schwellenwert der Vergabeverordnung erreichen oder überschreiten – zum damaligen Zeitpunkt netto 200.000 Euro –, sind gemäß dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen EU-weit auszuschreiben. Bei der Berechnung der geschätzten Gesamtvergütung sind alle Optionsrechte mit einzubeziehen.

374. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kulturbehörde den Gesamtauftragswert der Leistung nicht berücksichtigt und infolgedessen nicht EU-weit nach den Vorschriften der VOF ausgeschrieben hat. Zudem hat sie damit auf die Möglichkeit verzichtet, im Wettbewerb Honorareinsparungen bis zu 29.000 Euro bei Umbauzuschlägen zu erzielen. Er hat die Kulturbehörde aufgefordert, künftig die einschlägigen Vorschriften einzuhalten und erforderlichenfalls EU-weite Ausschreibungen vorzunehmen.

Vergabeordnung nicht beachtet

Beauftragung eines Bauherrenvertreters

375. Der Landesbetrieb Planetarium hat ein externes Planungsbüro mit der Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben beauftragt. Das Honorar wurde nach Stundensätzen bis zu einer Gesamthöhe von maximal 25.000 Euro vereinbart. Der Vertrag sah zudem vor, dass bei einer erreichten Abrechnungssumme von 20.000 Euro die Auskömmlichkeit des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags geprüft und über darüber hinausgehende Honorare neu verhandelt werden sollte. Im Juli 2013 war die Schwelle für die vorgesehene Überprüfung überschritten. Bis Mai 2014 hat der Landesbetrieb Planetarium jedoch insgesamt 63.000 Euro Honorar bezahlt, ohne dass vorher die vereinbarte Prüfung stattfand und der Vertrag neu verhandelt wurde. Damit gibt es keine vertragliche Grundlage für über die ursprüngliche Gesamthöhe hinausgehende Zahlungen.

Honorarzahlungen ohne vertragliche Grundlage

376. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Ohne die Mittelfestlegung durch eine Nachtragsvereinbarung war der voraussichtliche Gesamtfinanzbedarf nicht transparent.

Stellungnahme der Verwaltung

377. Die Kulturbehörde und der Landesbetrieb Planetarium haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen nachkommen.

[2] Auftragswert rund 75.000 Euro.

Energiemanagement für Museen

Kulturbehörde /
IMPF Hamburgische Immobilien Management mbH /
Stiftung Hamburger Kunsthalle /
Stiftung Museum für Kunst und Gewerbe /
Stiftung Museum für Völkerkunde /
Stiftung Historische Museen Hamburg

Die Bewertung der Energieverbräuche von vier ausgewählten Museen ergibt – trotz der seit 2001 erzielten beachtlichen Energieverbrauchsreduzierungen – noch ein anhand von Verbrauchskennwerten ermitteltes Sparpotenzial von jährlich bis zu 340.000 Euro; das entspricht rund 26 % der Energiekosten.

Mithilfe eines strukturiert organisierten Energiemanagements lassen sich die erforderlichen Maßnahmen verlässlich identifizieren und auf Wirtschaftlichkeit überprüfen.

378. Die städtischen Hamburger Museen sind als Stiftungen öffentlichen Rechts im Jahr 1999 rechtlich verselbstständigt worden.[1] Ab 2003 wurden die Museen in die 1998 beschlossene Neuorganisation des Gebäudemanagements einbezogen. Am Beispiel der Hamburger Kunsthalle, des Museums für Kunst und Gewerbe, des Museums für Völkerkunde und des Museums für Hamburgische Geschichte sowie bei der für die Vermietung der Museumsgebäude zuständigen IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF) hat der Rechnungshof untersucht, wie die Aufgaben des zum Gebäudemanagement zählenden Energiemanagements [2] für die Museen organisiert sind, welche Verbesserungsmöglichkeiten und welche nennenswerten Einsparpotenziale vorhanden sind und wie diese ausgeschöpft werden können.

379. Nach der Rechnungshofprüfung „Gebäudebetriebskosten in den Hamburger Museen“ im Jahr 2001[3] haben die geprüften – weitgehend über Zuwendungen der Kulturbehörde finanzierten – Museumsstiftungen überwiegend schon erhebliche Reduzierungen beim Strom- und Heizenergieverbrauch erreicht.[4] Nach Abschät-

[1] Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22. Dezember 1998, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1998, S. 333, zuletzt geändert am 8. Juli 2014, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2014, S. 399. Die historischen Museen Altonaer Museum, Museum der Arbeit und Museum für Hamburgische Geschichte sind seit 2008 in einer Stiftung zusammengefasst.

[2] Energiemanagement ist der ganzheitliche Prozess zur Steuerung des Energieeinsatzes mit dem Ziel, den Verbrauch und die Kosten durch effizientere Nutzung der Energie zu reduzieren.

[3] Jahresbericht 2002, Tzn. 342 bis 368.

[4] Zum Beispiel in der Hamburger Kunsthalle rund 22 % Heizenergie und rund 16 % Strom.

zung des Rechnungshofs auf Basis von Kenn- und Vergleichswerten[5] besteht aber immer noch ein Sparpotenzial von jährlich rund 340.000 Euro[6] bzw. 26 % der rund 1,3 Mio. Euro Energiekosten, das von den geprüften Stellen bisher wegen eines unzureichenden Energiemanagements nicht erkannt werden konnte. Zur Erschließung des wirtschaftlich nutzbaren Potenzials bedarf es weitergehender sorgfältiger Untersuchungen des energetischen und baulichen Zustands der Gebäude, der technischen Anlagen, des Anlagenbetriebs, der Nutzungsanforderungen und des Nutzerverhaltens in Verbindung mit dem zumeist zu beachtenden Denkmalschutz.

Schwachstellen beim Energiemanagement

Energiecontrolling

380. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Museumsstiftungen sich seit ihrer Verselbstständigung keinen ausreichenden Überblick hinsichtlich der energetischen Situation ihrer angemieteten Häuser anhand geeigneter Kennwerte verschafft haben und kein jährlicher Gesamtüberblick an zentraler Stelle als Grundlage für ein strategisches Energiemanagement existiert. Ein Energiecontrolling, mit dem die Museumsstiftungen kurzfristig überhöhte Verbräuche feststellen könnten, ist für den Strombereich – mit Ausnahme des Museums für Kunst und Gewerbe – nicht vorhanden; für den Heizenergiebereich ist das Controlling fehlerhaft.

381. Der Rechnungshof hat die Museumsstiftungen aufgefordert, im Zusammenwirken mit der IMPF künftig jährlich ihre rechnerischen Einsparpotenziale zu identifizieren. Er hat empfohlen, *Energiecontrolling verbessern*

- hierfür die energiewirtschaftlich erforderlichen Daten und Kennwerte einheitlich zu definieren und diese mit dem Ziel auszuwerten, Analyse- und Handlungsschwerpunkte für energiesparende Maßnahmen zu ermitteln, sowie

- ein museumsübergreifendes Energiecontrolling einzurichten.

Um sicherzustellen, dass die Museumsstiftungen einen überhöhten Energieverbrauch und Handlungsbedarf kurzfristig erkennen, hat er die Museumsstiftungen zudem aufgefordert, künftig für ein aussagekräftiges unterjähriges (zum Beispiel monatliches) Controlling im Heizenergiebereich zu sorgen und zu prüfen, wie ein systematisches Verbrauchscontrolling mit Soll-Ist-Vergleichen für den Strombereich durchgeführt werden kann.

[5] Vgl. „Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand vom 30.07.2009“, herausgegeben vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
[6] Jährlich rund 265.000 Euro beim Strom und rund 75.000 Euro bei Fernwärme.

Gebäudeleittechnik

382. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die nur teilweise vorhandene und zudem in Teilen veraltete Gebäudeleittechnik[7] nicht zielgerichtet für die Optimierung des Anlagenbetriebs – etwa durch Anpassung von Regelungsstrategien – genutzt wird.

Gebäudeleittechnik effizienter nutzen

Er hat die Hamburger Kunsthalle, das Museum für Kunst und Gewerbe, das Museum für Völkerkunde, die IMPF und die Behörde aufgefordert zu prüfen, wie die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der technischen Anlagen durch eine breitere und effizientere Nutzung der vorhandenen Gebäudeleittechnik sowie durch eine Modernisierung gesteigert werden kann. Der für den Betrieb erforderliche Fort- und Weiterbildungsbedarf der entsprechenden Beschäftigten ist zu ermitteln und entsprechende Schulungen sind zu veranlassen.

Fernwärmenutzung

383. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Museumsstiftungen den überwiegend ungünstigen Fernwärmeausnutzungsgrad (Wärmeabnahme aus der vertraglich vereinbarten Heizwassermenge) nicht erkannt und in der Folge keine Analysen durchgeführt haben, um Kosten senkende Maßnahmen identifizieren und einleiten zu können. Er hat ferner kritisiert, dass nach baulichen Sanierungsmaßnahmen mit Energiespareffekten beim Wärmebedarf bisher nicht überprüft wurde, in welcher Höhe der verbrauchsunabhängige Leistungsanteil (voreingestellte maximale Heizwassermenge) und damit die Heizkosten durch eine Anpassung der Fernwärme-Vertragsleistungen gesenkt werden können.

Fernwärme-Vertragsleistungen optimieren

Der Rechnungshof hat die Museumsstiftungen aufgefordert, die Fernwärme-Vertragsleistungen kurzfristig zu optimieren. Er hat empfohlen, künftig den Betrieb der Fernwärmeanlagen unter Einbeziehung des Kennwertes „Fernwärmeausnutzungsgrad“ sowie die Vertragsleistungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und technische Maßnahmen umzusetzen, die eine Absenkung der Vertragsleistungen ermöglichen.

Mess- und Zählerkonzepte

384. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die zur Erfassung der Energieströme auf die Gebäudeleittechnik geschalteten Mess- und Zähleinrichtungen nicht ausreichen, um weitergehende Einsparpotenziale sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach hinreichend exakt aufzudecken.

[7] Eine Leittechnik ist Bestandteil der Gebäudeautomation mit einer Software; sie dient der Überwachung und Steuerung der betriebstechnischen Anlagen, der Optimierung der zentralen Betriebsführung sowie der Identifizierung wirtschaftlicher Energiesparmaßnahmen.

Er hat die Museumsstiftungen und die IMPF aufgefordert, unter Beachtung der geltenden Mietverträge und mit Beteiligung der Behörde für die Festlegung der notwendigen Messpunkte jeweils tragfähige Mess- und Zählerkonzepte zu entwickeln und zu prüfen, wie die erforderlichen Zähler auf dieser Basis wirtschaftlich eingebaut und auf die Gebäudeleittechnik geschaltet werden können.

Mess- und Zählerkonzepte für ein aussagekräftigeres Energiecontrolling entwickeln

Energiefeinanalysen

385. Für einen konkreten Überblick über die energetische Situation der einzelnen Museen fehlen objekt- und maßnahmenbezogene Energiefeinanalysen, die eine Entscheidung darüber ermöglichen könnten, welche Maßnahmen im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung jeweils wirtschaftlich infrage kommen und wie sie in Energiekonzepte und Sanierungsprogramme einzubinden sind.

Der Rechnungshof hat die IMPF aufgefordert, unter Beteiligung der Museumsstiftungen und der Behörde und unter Beachtung geltender Mietverträge energetische Feinanalysen durchführen zu lassen und wirtschaftliche Maßnahmen umzusetzen. Dies entspräche zugleich der für öffentliche Gebäude geforderten Vorbildfunktion hinsichtlich Klimaschutz und Reduktion des CO_2-Ausstoßes.

Objekt- und maßnahmenbezogene Energiefeinanalysen durchführen

Beeinflussung des Nutzerverhaltens

386. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Museumsstiftungen zu wenig unternommen haben, um die Nutzerinnen und Nutzer zur sparsameren Verwendung von Energie zu motivieren. Er hat die Museumsstiftungen daher aufgefordert, die Beschäftigten künftig regelmäßig über geeignete energiesparende Verhaltensweisen zu informieren sowie in einem Pilotprojekt den Einsatz eines Energiebeauftragten zu prüfen.

Nutzermotivation für sparsamere Energieverwendung steigern

Energieberichte

387. Den Museumsstiftungen fehlen Energieberichte, die Auskunft darüber geben könnten, inwieweit der Energieverbrauch und der CO_2-Ausstoß im laufenden Geschäftsjahr gesenkt wurden. Dadurch können die Geschäftsführungen der Museumsstiftungen den Stiftungsräten nicht qualifiziert nachweisen, wie sie der – in den individuellen Ziel- und Leistungsvereinbarungen verankerten – Verpflichtung zum wirtschaftlichen Umgang mit Energie nachgekommen sind.

Der Rechnungshof hat die Museumsstiftungen aufgefordert, künftig jährliche Energieberichte aufzulegen, die zumindest

Jährlich Energieberichte auflegen

- Energieverbräuche und -kosten,
- Auswertungen anhand von Kennwerten aus dem Energiecontrolling,

– initiierte und umgesetzte Maßnahmen,

– Ergebnisse von Erfolgskontrollen sowie

– durch das Nutzerverhalten bedingte Einsparungen

beinhalten.

Optimierung des Energiemanagements

388. Mitursächlich für die Schwachstellen beim Energiemanagement ist, dass die Energiemanagement-Aufgaben und -Zuständigkeiten nach der Verselbstständigung der Museumsstiftungen und ihrer Einbeziehung in das Gebäudemanagement nicht klar genug definiert und eindeutig zugeordnet wurden. Im Ergebnis trägt das Energiemanagement in seiner derzeitigen Ausprägung nicht ausreichend zu den mit der Professionalisierung des Gebäudemanagements erwarteten Effizienzsteigerungen bei der Gebäudebewirtschaftung und zu einer weiteren Erhöhung der angestrebten Wirtschaftlichkeit des Gebäudebetriebs bei.

Organisation des Energiemanagements eindeutig definieren

389. Deshalb hat der Rechnungshof die Museumsstiftungen zusammen mit der IMPF und der Behörde aufgefordert, gemeinsam zu klären, wie ein Energiemanagement künftig nach wirtschaftlichen Kriterien aufzuteilen ist, sowie dabei die Grenzen und Zuständigkeiten zwischen dem erforderlichen übergeordneten strategischen und dem operativen Energiemanagement eindeutig festzulegen. Insbesondere sind die Zuständigkeiten für die Finanzierung und Umsetzung wirtschaftlicher Maßnahmen sowie das künftige Energievertragsmanagement zu regeln.

Stellungnahme der geprüften Stellen

390. Die geprüften Stellen haben die festgestellten Sachverhalte anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

Justiz und Innere Sicherheit

Sammelfonds für Bußgelder

Justizbehörde

Personelle Verflechtungen bei der Zuweisung von Bußgeldern sind zu vermeiden.

Bürgerschaft und Öffentlichkeit sollten jährlich über die Verteilung von Bußgeldern informiert werden.

Die Behörde muss die Mittelverwendung durch die Bußgeldempfänger intensiver prüfen.

391. Strafverfahren können von Gerichten und Staatsanwaltschaften gegen Zahlung einer Geldauflage (Bußgeld) eingestellt werden. Der Senat hat zur Ansammlung solcher Gelder 1972 den „Sammelfonds für Bußgelder“ als Treuhandvermögen eingerichtet. Er ist damit der Empfehlung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Überprüfung des Verfahrens bei der Erhebung und Verteilung von Geldbußen und dem Beschluss der Bürgerschaft vom 5. Juli 1972 gefolgt.[1] Es waren Fälle bekannt geworden, in denen ein Staatsanwalt und mehrere Richter Vereinen Bußgelder zuwiesen, obwohl sie zugleich für diese Vereine entgeltlich tätig waren.

Die Präsidentin bzw. der Präsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts verwaltet treuhänderisch den Sammelfonds für Bußgelder auf der Grundlage eines mit dem Senat geschlossenen Vertrags. Vier mit Vertreterinnen und Vertretern von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizbehörde besetzte Verteilungsgremien entscheiden unabhängig über die Verteilung der Bußgelder an gemeinnützige Einrichtungen, die in einem Verzeichnis bei der Justizbehörde geführt werden.

Ein Sachgebiet des Zentralamts der Justizbehörde ist für die Zuarbeit für die Treuhänderin bzw. den Treuhänder und Verteilungsgremien sowie die spätere Verwendungsnachweisprüfung zuständig.

392. Für das Gericht besteht weiterhin die Möglichkeit, Bußgelder zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen direkt oder über das Treuhandkonto des Sammelfonds zuzuweisen (Direktzuweisungen).

393. Von 2012 bis 2014 hat der Sammelfonds rund 5,9 Mio. Euro vereinnahmt. Im langjährigen Mittel von 2002 bis 2014 beliefen sich

[1] Bürgerschaftsdrucksache 7/2144 vom 15. Juni 1972.

die im Sammelfondsverfahren erfassten Bußgelder auf jährlich rund 2,3 Mio. Euro.

394. Hamburg verfolgte 1972 gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen im Zuge einer Reform des Strafverfahrensrechts eine Gesetzesinitiative, die den Ländern die Einrichtung von Sammelstellen für Geldbußen ermöglichen sollte, die über die Verteilung der Gelder entscheiden. Die Gerichte sollten lediglich gehalten sein, jeweils den spezifischen Verwendungszweck (zum Beispiel Jugendarbeit), nicht aber den Empfänger der Geldbuße zu bestimmen. Dieser Vorschlag Hamburgs blieb letztlich erfolglos.[2]

Personelle Verflechtungen

Feststellungen

395. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung personelle Verflechtungen festgestellt:

– Ein Richter ist mehrfach als Mitglied eines Verteilungsgremiums des Sammelfonds an Entscheidungen zugunsten eines Vereins beteiligt gewesen, dessen Schatzmeister er zu dieser Zeit war. Die zugewiesenen Mittel beliefen sich auf insgesamt rund 60.000 Euro.

  Derselbe Richter hat den Antrag eines anderen Vereins auf Aufnahme in die Liste der Bußgeldempfänger an die Justizbehörde übersandt, bei dem seine Ehefrau seinerzeit ehrenamtlich tätig war. Als Mitglied des Verteilungsgremiums hat er an der Entscheidung mitgewirkt, diesem Verein Mittel zuzuweisen.

– Zwei Richter haben mittels Direktzuweisung (Tz. 392) jeweils Vereine begünstigt, deren Vorstand sie zu diesem Zeitpunkt angehörten.

396. *Vertrauen in Justiz gefährdet*

Die Verquickung von Amt und besonderer Beziehung zu einer Organisation ist geeignet, das Vertrauen in die Justiz zu beeinträchtigen, das gerade mit der Einrichtung des Sammelfonds für Bußgelder gestärkt werden sollte.

Nebentätigkeitsrecht nicht beachtet

Die gleichzeitige Tätigkeit im Vorstand eines Vereins, der mit einer Bußgeldzuweisung begünstigt wird, verstößt gegen das Nebentätigkeitsrecht.[3] Die Mitwirkung eines Richters, der aktiv die Zuweisung von Bußgeldern an Vereine betreibt, in denen seine Ehefrau tätig ist oder deren Vorstand er selbst angehört, ist zudem weder mit den aus den Erkenntnissen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses heraus gefassten Beschlüssen der Bürgerschaft noch mit den Grundsätzen des Senats zur Besetzung der Verteilungsgremien vereinbar.

---

[2] Vgl. Bundesrat, Bericht über die 381. Sitzung, S. 573 D; Bürgerschaftsdrucksache 11/3264 vom 12. November 1984.

[3] Vgl. § 73 Absatz 1 Nrn. 3 und 6 des Hamburgischen Beamtengesetzes in Verbindung mit § 8 Absatz 1 des Hamburgischen Richtergesetzes.

397. Der Rechnungshof hat die

– Missachtung des Senatsbeschlusses vom 15. August 1972 zur Besetzung der Verteilungsgremien und

– Ausübung der Nebentätigkeiten der jeweiligen Richter

beanstandet.

Er hat die Justizbehörde aufgefordert,

– den Senatsbeschluss zur Vermeidung von Interessenkollisionen bei Mitgliedern der Verteilungsgremien konsequent umzusetzen, insbesondere Vorkehrungen zu treffen, die eine Wiederholung solcher Vorfälle ausschließen, und

– die unzulässige Ausübung von Nebentätigkeiten zu unterbinden.

Stellungnahme der Verwaltung

398. Die Justizbehörde hat die festgestellten Sachverhalte (Tz. 395) eingeräumt, tritt aber den Beanstandungen durch den Rechnungshof entgegen:

Der Senatsbeschluss zur Besetzung der Verteilungsgremien schließe eine ehrenamtliche Vorstandstätigkeit der Gremienmitglieder in begünstigten Vereinen nicht aus, da es sich nicht um entgeltliche Nebentätigkeiten handele. Für unentgeltliche Nebentätigkeiten bestehe zudem keine Anzeigepflicht.

399. Die genannten Vereine seien auf dem Gebiet der Straffälligenhilfe tätig. Ihre Tätigkeit sei eine wichtige und sinnvolle Ergänzung zur Arbeit der Justizbehörde. Einer dieser Vereine sei sogar strukturell auf die Beschäftigten der Justiz angewiesen. Deshalb bestehe der überwiegende Teil seines Vorstandes aus Richtern, Staatsanwälten und Vollzugsbeamten.

400. Die ehrenamtliche Tätigkeit in der Straffälligenhilfe zeuge von einem besonderen sozialen Engagement. Von einem Widerstreit mit dienstlichen Pflichten, der Besorgnis der Befangenheit in Ausübung des Amtes oder einer Beschädigung des Ansehens der öffentlichen Verwaltung oder der Justiz sei nicht auszugehen. Vonseiten des Dienstherrn stelle sich die ehrenamtliche Tätigkeit in diesen Vereinen gerade nicht als Beeinträchtigung dienstlicher Interessen dar. Eine sofortige Untersagung oder Einschränkung der ehrenamtlichen Tätigkeit entspräche weder dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch den Besonderheiten der richterlichen Unabhängigkeit.

Zuweisungen an Vereine, in deren Vorstand ein Richter tätig sei, hätten auch keine strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Relevanz, solange nicht eine Schädigungsabsicht oder eine auf den eigenen Vorteil abzielende Absicht in dem Handeln erkennbar sei. Dafür böten die dargestellten Fälle keine Hinweise.

Bewertung durch den Rechnungshof

401. Entgegen der Auffassung der Justizbehörde umfasst der maßgebliche Senatsbeschluss vom 15. August 1972 sämtliche Vereinstätigkeiten: „Mitglied eines Verteilungsgremiums kann nur sein, wer nicht für eine als Verteilungsempfänger in Betracht kommende Einrichtung tätig ist und von ihr auch keine sonstigen Vorteile irgendwelcher Art erhält.“ Damit ist jede entgeltliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit der Mitwirkung im Verteilungsgremium bei einer Entscheidung zugunsten dieses Vereins unvereinbar.

402. In den Fällen der Mitwirkung im Verteilungsgremium ebenso wie bei der Direktzuweisung (Tz. 395) ist die Ausübung sowohl unentgeltlicher als auch entgeltlicher Nebentätigkeiten unzulässig. Das Nebentätigkeitsrecht lässt eine individualisierte Betrachtung nicht zu. Der Rechnungshof verweist insoweit auf seine 2014 getroffenen vergleichbaren Feststellungen zu Interessenkollisionen bei Zuwendungen für ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe.[4]

Auch wenn für bestimmte Nebentätigkeiten keine Anzeigepflicht durch den Betroffenen besteht, ändert dies nichts an der vom Gesetz geforderten Untersagung, wenn – wie vorliegend – der Betroffene in Angelegenheiten tätig wird, bei denen er auf der einen Seite als Amtsträger handelt und auf der anderen Seite im Vorstand des begünstigten Vereins mitwirkt. Die Justiznähe der Vereine (Tz. 399) legt den Schluss nahe, dass die Justizbehörde Kenntnis von den Nebentätigkeiten der Richter hatte. Eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen ist insbesondere dann gegeben, wenn die Nebentätigkeit dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung, zu der auch die Verteilungsgremien gehören, abträglich sein kann. Anders als die Justizbehörde (Tz. 400) wertet der Rechnungshof die festgestellten Verquickungen vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses von 1972 als geeignet, das Vertrauen in die Justiz zu beeinträchtigen.

Auf die von der Justizbehörde angeführte straf- oder disziplinarrechtliche Relevanz (Tz. 400) kommt es nach dem Nebentätigkeitsrecht nicht an.

Soweit der Rechnungshof die Untersagung der Nebentätigkeiten gefordert hat, steht dem auch die richterliche Unabhängigkeit nicht entgegen, denn dem Nebentätigkeitsrecht unterliegen auch Richter.

Direktzuweisungen

Feststellungen

403. Richter nehmen in richterlicher Unabhängigkeit nicht immer den Sammelfonds in Anspruch (Tz. 392). Sie haben Bußgelder auch

[4] Jahresbericht 2014, „Zuwendungen für ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe“, Tzn. 157 bis 182.

Höhe der Zuweisungen außerhalb des Sammelfonds unbekannt

solchen gemeinnützigen Empfängern zugewiesen, die nicht im Verzeichnis der Justizbehörde (Tz. 391) enthalten sind. Weder Gesamtzahl noch finanzielle Höhe dieser Zuweisungen sind der Justizbehörde mangels Erfassung bekannt.

404. Obwohl die Staatsanwaltschaft – die Einstellung eines Verfahrens gegen Bußgeld bedarf ihrer Zustimmung – mit Rundverfügung des Leitenden Oberstaatsanwaltes[5] angewiesen ist, bei der Einstellung von Verfahren gegen Geldauflagen die Zahlung in den Sammelfonds zu beantragen, unterließ sie dies in den geprüften Fällen.

405. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Staatsanwaltschaft die Rundverfügung nicht beachtet hat.

Er hält es für geboten, dass die Justizbehörde der Staatsanwaltschaft aufgibt,

- jährlich zu berichten, in welchen Verfahren die Staatsanwaltschaft Einstellungen gegen Geldauflagen vorgenommen oder ihnen zugestimmt hat (getrennt nach Direktzuweisungen über den Sammelfonds und unmittelbare Direktzuweisungen an Institutionen) und in welchen Verfahren sie den Antrag gestellt bzw. unterlassen hat, den Sammelfonds allgemein zu begünstigen;

- zu prüfen, ob die Erstellung der vorgenannten Berichte mit dem Verfahren MESTA[6] unterstützt werden kann;

- die Rundverfügung des Leitenden Oberstaatsanwalts hinsichtlich der Einstellung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft bei der Direktzuweisung von Bußgeldern an gemeinnützige Organisationen über den Sammelfonds oder bei der Erteilung der Zustimmung zu einer entsprechenden Entscheidung des Gerichts restriktiv zu handhaben und

- Bußgeldzahlungen an Einrichtungen, die nicht in dem bei der Justizbehörde geführten Verzeichnis der gemeinnützigen Bußgeldempfänger enthalten sind, nicht mehr zuzustimmen.

406. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Justizbehörde aufgefordert zu prüfen, ihre Initiative einer Gesetzesänderung (Tz. 394) erneut aufzugreifen.

Stellungnahme der Verwaltung

407. Die Justizbehörde tritt den Beanstandungen des Rechnungshofs entgegen. Sie werde jedoch untersuchen, in welchem Umfang Direktzuweisungen außerhalb des Sammelfondsverfahrens stattfänden, und danach über etwaige Maßnahmen entscheiden.

[5] Vom 9. Januar 1995 in der Fassung vom 3. August 2007.
[6] Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation.

408. In den geprüften Fällen hätten die Staatsanwälte nicht gegen die Rundverfügung des Leitenden Oberstaatsanwalts verstoßen. Im Fall einer übereinstimmenden Einschätzung von Richter und Staatsanwalt, eine Institution außerhalb des Sammelfonds zu begünstigen, erscheine es nicht angezeigt, dass dennoch ein abweichender Antrag der Staatsanwaltschaft gestellt werden müsse.

Die Justizbehörde wolle die damalige Gesetzesinitiative nicht wieder aufgreifen, denn die jetzt untersuchten Fälle seien mit der Ausgangslage vor Einführung des Sammelfonds 1972 nicht vergleichbar. Sie bezweifele auch, dass diese Fälle, in denen die Zuweisungen transparent über den Sammelfonds abgewickelt worden seien, durch gesetzliche Regelungen hätten vermieden werden können oder sollen.

Bewertung durch den Rechnungshof

409. Der Rechnungshof sieht in der Absicht der Justizbehörde, den Umfang der Direktzuweisungen außerhalb des Treuhandkontos zu ermitteln, einen ersten wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz und Vervollständigung der Datenlage für ihr Berichtswesen.

In der Rundverfügung des Leitenden Oberstaatsanwalts ist geregelt, dass in den Fällen des § 153a Absatz 2 Strafprozessordnung zu beantragen ist, die Buße dem jeweils in Betracht kommenden Sammelfonds zuzuwenden. Mit dieser Anweisung an die Staatsanwaltschaft sollte eine stärkere Verteilung über die Gremien im Rahmen des Sammelfondsverfahrens erreicht werden, ohne zugleich Einfluss auf die Unabhängigkeit des Gerichts zu nehmen. Ein Konsens von erkennendem Richter und Staatsanwalt mit der Folge einer Umgehung des Sammelfonds sollte damit gerade ausgeschlossen werden.

Soweit die Justizbehörde gegen das Aufgreifen der Gesetzesinitiative anführt, die bei Direktzuweisungen festgestellten personellen Verflechtungen seien Einzelfälle und gesetzgeberischer Handlungsbedarf deshalb noch nicht angezeigt, weist der Rechnungshof darauf hin, dass die festgestellten Fälle bereits deshalb gravierend sind und nicht hingenommen werden können, weil sie strukturell bedingt sind.

Information von Bürgerschaft und Öffentlichkeit

Veröffentlichung zur Mittelverteilung unterblieben

410. Die Justizbehörde hat es entgegen dem Beschluss des Senats unterlassen, dem Haushaltsausschuss der Bürgerschaft und der Öffentlichkeit alle zwei Jahre über Bußgeldzuweisungen zu berichten. Zuletzt hat sie 2008 den Haushaltsausschuss auf Nachfrage informiert.[7]

[7] Protokoll des Haushaltsausschusses 19/12 vom 5. Dezember 2008, Tz. 58 in Verbindung mit Protokollerklärung zu Band 1, EP 2 - 1 „Bericht über die Bußgeldzuweisungen in den Jahren 2006/2007“.

411. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Justizbehörde aufgefordert, ihrer Berichtspflicht nachzukommen.

Er hält es für geboten,

- das vom Senat vorgesehene Intervall auf jährliche Berichte zu verkürzen und diese im Transparenzportal der Freien und Hansestadt Hamburg zu veröffentlichen,

- die Gesamtbeträge der erhaltenen Bußgelder für alle Empfänger auszuweisen und

- die von der Staatsanwaltschaft vorzulegenden Berichte (Tz. 405) in das Berichtswesen einzubeziehen.

412. Die Justizbehörde hat die festgestellten Mängel eingeräumt und eine Veröffentlichung der Berichte zugesagt. Sie werde prüfen, ob eine Veröffentlichung im Transparenzregister geboten sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zur lückenlosen Berichterstattung auch die Informationen über die außerhalb des Treuhandkontos angewiesenen Direktzuweisungen gehören (Tzn. 407 und 409).

Mittelverwendung durch Zuweisungsempfänger

Verwendungsnachweisprüfung muss verbessert werden

413. Die Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Justizbehörde ist verbesserungsbedürftig.

Mittel aus dem Sammelfonds werden von den Empfängerinnen und Empfängern nicht immer zweckentsprechend verwendet und Verwendungsnachweise werden sanktionslos verspätet vorgelegt oder sind für einen Nachweis ungeeignet.

414. Ein gemeinnütziger Verein hat ihm zugewiesene Mittel für freiberufliche Honorarkräfte ausgegeben, die zugleich im Verein Funktionen bekleideten. Ein weiterer Verein hat mit Mitteln aus dem Sammelfonds Zahlungen aus einem mit Vorstandsmitgliedern bestehenden Untermietverhältnis an diese geleistet.

Alle Fälle, in denen Personengleichheiten zwischen Vorstandsmitgliedern, Beschäftigten, Inhabern oder Angehörigen der Bußgeldempfänger einerseits und andererseits deren Rechnungsstellern aus Lieferung oder Leistung bestehen, begründen den Schein des Eigennutzes.

415. Der Rechnungshof hat unterlassene Rückforderungen wegen fehlender Verwendungsnachweise sowie Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise beanstandet. Als wesentliche Ursache hierfür sieht er die begrenzte personelle Kapazität des Sachgebiets „Sammelfonds für Bußgelder“ der Justizbehörde.

Er hat die Justizbehörde aufgefordert,

– vorliegende Verwendungsnachweise zügig zu prüfen,

– fehlende oder ungeeignete Verwendungsnachweise oder Belege nur einmal mit kurzer Fristsetzung anzumahnen und bei erfolglosem Fristablauf die Zuweisung zurückzufordern,

– bei vom Rechnungshof beanstandeten Verwendungsnachweisen – insbesondere in den Fällen von Personengleichheiten aufseiten der Bußgeldempfänger (Tz. 414) – Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen,

– künftig Zuweisungen davon abhängig zu machen, dass personelle Verquickungen bei Bußgeldempfängern ausgeschlossen werden und bei Nichtbeachtung eine Rückforderung zur Folge haben und

– bei Zweifeln an der Gemeinnützigkeit von Bußgeldempfängern das zuständige Finanzamt zu informieren.

416. Die Justizbehörde hat die Feststellungen nur zum Teil anerkannt. So verneint sie etwa ihre Rückforderungsverpflichtung in den Fällen fehlender Verwendungsnachweise.

417. Der Rechnungshof macht die Justizbehörde darauf aufmerksam, dass sie eine Zuwendung zurückzufordern hat, wenn innerhalb von neun Monaten nach Auszahlung kein schlüssiger qualifizierter Nachweis über die Verwendung der Gelder vorliegt.[8] Diese Vorgabe hat sie den Bußgeldempfängern auch regelmäßig vorab bekannt gegeben. Festgestellt wurden Fälle, in denen selbst rund 15 Monate nach Auszahlung noch immer keine Verwendungsnachweise vorlagen.

Aufwand für Verteilung und Rechnungslegung

Aufwand für Sammelfondsverfahren reduzieren

418. Die Umstellung der Verteilung aus dem Sammelfonds von dem halbjährlichen auf einen jährlichen Rhythmus würde Einsparungen zum Beispiel beim Aufwand für die Sitzungsvorbereitung der vier Verteilungsgremien sowie bei Rechnungslegung und Bearbeitung von Bittbriefen ermöglichen.

419. Die damit gewonnenen Personalkapazitäten könnten dafür eingesetzt werden, die Engpässe bei der Verwendungsnachweisprüfung zu beseitigen (Tz. 415).

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, die entsprechende Änderung des Senatsbeschlusses herbeizuführen und den Treuhandvertrag anzupassen.

420. Die Justizbehörde hat zugesagt, aufgrund der Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs erneut zu prüfen, ob ein jährlicher Verteilungsturnus geeignet ist, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

[8] Abschnitt I Nr. 4 Absatz 1 der Verteilungsgrundsätze und Geschäftsordnung der Verteilungsgremien des Sammelfonds für Bußgelder.

Zahlstellen der Amtsgerichte und der Justizvollzugsanstalten

Justizbehörde

Die Justizbehörde hat bereits im Jahresbericht 2014 gerügte Mängel bei der Einhaltung von Vorschriften für das Kassen- und Rechnungswesen bei Zahlstellen der Amtsgerichte noch nicht abgestellt. Ebenso wenig hat sie neue Feststellungen der Vorprüfungsstelle zum Anlass genommen, die vorschriftsmäßige Bearbeitung in den Zahlstellen des Justizvollzuges sicherzustellen.

421. Der Rechnungshof hatte 2014[1] über mehrfach und auch wiederholt aufgetretene Mängel bei den Zahlstellen aller Amtsgerichte berichtet. Die Justizbehörde hatte die Beanstandungen anerkannt und Abhilfe unter anderem durch Schulungsmaßnahmen und Einrichtung eines Qualitätszirkels der Zahlstellenaufsichtsbeamten und der Justizkasse zugesagt.

Erneut Mängel bei Zahlstellen von Amtsgerichten

422. Die zuständige Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat im Auftrag des Rechnungshofs erneut die Zahlstellen der Amtsgerichte bis ins Jahr 2015 unvermutet geprüft. Dabei wurden insgesamt zwölf Mängel festgestellt, die weit überwiegend mit den vom Rechnungshof im Jahresbericht 2014 aufgegriffenen identisch sind. Lediglich die Prüfung beim Amtsgericht Hamburg-Wandsbek blieb ohne Beanstandungen. Dies zeigt, dass die von der Justizbehörde zugesagten Abhilfemaßnahmen noch nicht gegriffen haben.

Mängel auch bei Zahlstellen des Justizvollzugs

423. Die Vorprüfungsstelle hat außerdem für den Zeitraum von September 2011 bis November 2014 die Zahlstellen der Justizvollzugsanstalten Billwerder, Glasmoor und Hahnöfersand sowie der Untersuchungshaftanstalt Hamburg geprüft und dabei 38 Mängel festgestellt, die sich insbesondere auf mangelhaften Umgang mit Wertzeichen, Quittungen, Tages- und Monatsabschlussblättern und Schwebepostenzetteln sowie fehlerhafte Buchungen beziehen. Die Justizbehörde hätte nach den früheren Beanstandungen bei den Amtsgerichten durch geeignete Vorkehrungen sicherstellen müssen, dass sich auch bei den Zahlstellen in der übrigen Justizverwaltung – beispielsweise bei den Justizvollzugsanstalten – solche Mängel nicht wiederholen.

Dienstaufsicht verbesserungswürdig

424. Insbesondere die hohe Anzahl von Beanstandungen bei den vier Anstalten erfordert nicht nur die von der Justizbehörde zugesagte Durchführung von Schulungsmaßnahmen sowie die Einfüh-

[1] Jahresbericht 2014, „Zahlstellen der Amtsgerichte“, Tzn. 588 bis 591.

rung eines nachhaltigen Qualitätsmanagements. Vielmehr hält der Rechnungshof Maßnahmen zur Verbesserung einer wirksam ausgeübten Dienstaufsicht für geboten.

425. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde erneut aufgefordert, die Mängel dauerhaft abzustellen und künftig die Zahlstellenbestimmungen zu beachten.

426. Die Justizbehörde hat die Feststellungen anerkannt. Im Hinblick auf die begrenzten personellen Ressourcen habe sie sich 2015 schwerpunktmäßig mit der Reorganisation der Zahlstellen der Amtsgerichte befasst.

Von der zum Ende des 1. Quartals 2016 geplanten Auflösung von sieben Zahlstellen und der Konzentration der Aufgaben allein auf die Zahlstelle des Amtsgerichts Hamburg verspricht sich die Behörde eine nachhaltige Verbesserung der Aufsicht über die ordnungsgemäße Durchführung der Zahlstellengeschäfte.

Hinsichtlich der Zahlstellen im Bereich des Justizvollzugs will die Justizbehörde der Finanzbehörde eine Anpassung kassenrechtlicher Regelungen vorschlagen und weitere geeignete Schulungsmaßnahmen erarbeiten, die zu einer spürbaren Verbesserung der Arbeitsergebnisse führen sollen.

Ausbildungsbetrieb Wasserschutzpolizei-Schule

Behörde für Inneres und Sport

Die Wasserschutzpolizei-Schule weist im Ausbildungs- und Geschäftsbetrieb deutliche Mängel auf, die mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenwahrnehmung nicht in Einklang stehen.

427. An der Wasserschutzpolizei-Schule (WSPS) werden die Wasserschutzpolizeibeamtinnen und -beamten der Länder – außer Thüringen – auf der Grundlage der 1974 und 1993 zwischen den beteiligten Ländern geschlossenen Abkommen einheitlich aus- und fortgebildet. Die WSPS wird in der Behörde für Inneres und Sport (BIS) als eigener Aufgabenbereich ausgewiesen. Ihr Betrieb kostet durchschnittlich rund 2,34 Mio. Euro pro Jahr. Die in der Regel an die WSPS abgeordneten zwölf hauptamtlichen Lehrkräfte sowie fachlich spezialisierte externe Vortragende unterrichten durchschnittlich 1.080 Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer pro Jahr. In der Verwaltung und im Küchenbetrieb sind 22 Bedienstete tätig.

Ausbildungsbetrieb

Unterrichtsverpflichtung

Unterrichtsverpflichtungen überprüfen und neu ausrichten

428. Die von der WSPS zur Planung und Abrechnung der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtungen angewandte Berechnungssystematik lässt die erforderliche Transparenz vermissen. Zudem hält sie einem kritischen Vergleich mit anderen Einrichtungen der beruflichen Bildung nicht stand. Die von der WSPS angesetzten Unterrichtseinheiten umfassen 120 Minuten, von denen 45 Minuten auf den Unterricht und 75 Minuten auf vorbereitende Tätigkeiten[1] entfallen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs ist es möglich, den von den Lehrkräften zu leistenden Unterricht allein durch eine Reduzierung der Vorbereitungszeit auf jeweils 55 Minuten von derzeit durchschnittlich 20 auf 24 Unterrichtseinheiten pro Lehrkraft und Woche zu erhöhen.

429. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die von den Lehrkräften der WSPS zu erfüllenden Unterrichtsverpflichtungen unter entsprechender Anwendung der Grundsätze der hamburgischen Lehrkräfte-Arbeitszeit-Verordnung[2] hinsichtlich Ausgestaltung, Darstellung und Umfang zu überprüfen und anhand der gewonnenen Erkenntnisse neu auszurichten.

---

[1] Vor- und Nachbereitung, Erstellung, Vorbereitung und Korrektur von Klausuren, Lehrgangsleitung sowie Prüfungsvor- und -nachbereitung.

[2] Lehrkräfte-Arbeitszeit-Verordnung vom 1. Juli 2003 (HmbGVBl. S. 197), zuletzt geändert am 15. Februar 2011 (HmbGVBl. S. 79).

Entlastung der Fachbereichsleiter

Berechnung der Entlastungen überprüfen und anpassen

430. Von den zwölf an der WSPS tätigen Lehrkräften sind drei gleichzeitig als Leiter der Fachbereiche Binnen, Küste sowie Technik und Umwelt tätig. Hierfür werden sie mit 6,6 Unterrichtseinheiten pro Lehrkraft und Woche von ihren Unterrichtsverpflichtungen entlastet. Nach Berechnung der WSPS beläuft sich die Entlastung für drei ganzjährig eingesetzte Fachbereichsleiter auf zusammen 996 Unterrichtseinheiten bzw. 1.992 Zeitstunden und bewegt sich damit in der Größenordnung einer ganzen A13-Stelle mit einem Verrechnungssatz von derzeit rund 81.000 Euro.[3] Da die WSPS bei ihrer Berechnung einzelne Parameter (zum Beispiel Jahresurlaub) nicht berücksichtigt hat, ist der von ihr errechnete Ausgangswert überhöht und deshalb anpassungsbedürftig. Der vom Rechnungshof berechnete Ausgangswert hätte eine Reduzierung der bisher gewährten Entlastungen auf zunächst 873 Unterrichtseinheiten bzw. 1.746 Zeitstunden zur Folge, welche zugleich die Ausgangsbasis für die erst im Rahmen der Jahresstundenabrechnung zu berücksichtigenden Parameter (zum Beispiel krankheitsbedingte Fehlzeiten, Sonderurlaub) bilden.

431. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, ihre Berechnung zu überprüfen, inhaltlich anzupassen und die auf dieser Grundlage berechneten Entlastungen in geeigneter Form in der Jahresstundenplanung bzw. -abrechnung darzustellen.

Trennungsentschädigungstage

Zu viele Trennungsentschädigungstage gewährt

432. Die WSPS hat nichthamburgischen Lehrkräften über längere Zeiträume Trennungsentschädigungstage entgegen den bestehenden rechtlichen Regelungen gewährt. Hierdurch wurden die von den Lehrkräften individuell zu erfüllenden Lehrverpflichtungen unzulässig reduziert.

433. Der Rechnungshof hat die bei der Gewährung von Trennungsentschädigungstagen angewandte Praxis beanstandet und die BIS aufgefordert, die maßgeblichen Regelungen künftig zu beachten und hierdurch sicherzustellen, dass die individuell zu leistenden Unterrichtsverpflichtungen nicht mehr als erforderlich reduziert werden.

Fachlehrer vom Dienst

Fachlehrer vom Dienst überflüssig

434. Zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung im Unterkunftsbereich setzt die WSPS den Rufbereitschaftsdienst „Fachlehrer vom Dienst“ ein. Zum Ausgleich für den von Montag bis Donnerstag außerhalb der Geschäftszeiten stattfindenden Dienst werden die diensthabenden Lehrkräfte von ihren Unterrichtsverpflichtungen entlastet.

[3] Personalkostenverrechnungssatz-Tabelle 2015, Statusgruppe Beamte, Berufsgruppe Polizeivollzugsdienst.

435. Die Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer sind fast durchgängig diensterfahrene Polizeibeamtinnen bzw. -beamte, deren tägliche Aufgaben u. a. durch zu treffende Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung geprägt sind.

Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, den Rufbereitschaftsdienst durch technisch-organisatorische Maßnahmen entbehrlich zu machen.

Räumliche Auslastung

436. Die WSPS hat ihre Unterkunftskapazität im Rahmen der von 2011 bis 2013 durchgeführten Umbaumaßnahme zugunsten des Komforts gesenkt. Die nunmehr überwiegend in Einzelzimmern zur Verfügung stehenden 71 Übernachtungsmöglichkeiten werden im Jahresdurchschnitt zu rund 86 %, die vorhandenen Seminarräume jedoch nur zu rund 46 % ausgelastet.

Flächenmanagement optimieren

437. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, das bei den Unterkunfts- und Seminarraumkapazitäten bestehende Verdichtungs- und Auslastungspotenzial durch ein optimiertes Flächenmanagement bestmöglich auszuschöpfen.

Geschäftsbetrieb

Finanzierung

438. Der sich für das jeweilige Haushaltsjahr für die WSPS ergebende Finanzbedarf wird von den am Abkommen beteiligten Ländern derzeit zu 70 % auf Basis der Sollstärken der jeweiligen Wasserschutzpolizeien des vorletzten Haushaltsjahres über Umlagen sowie zu 30 % über auf Vollkostenbasis kalkulierte Entgelte finanziert.

Quersubventionierung unterbinden

Laut Beschluss des für die Fachaufsicht über die WSPS zuständigen Kuratoriums aus 1998 berechnet die WSPS für nicht zu den Wasserschutzpolizeien der beteiligten Länder gehörende Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer entweder 30 % (Länder- und Kommunalbedienstete) oder 50 % (Bedienstete des Bundes und anderer Aufgabenträger) der kalkulierten Entgelte. Im Ergebnis werden die restlichen 70 % bzw. 50 % der Entgelte so von den Innenressorts der beteiligten Länder im Wege der Umlagefinanzierung quersubventioniert.

439. Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass er eine mit den Lehrkapazitäten der WSPS erbrachte und zu einer teilweisen Deckung der Lehrgangskosten beitragende Randnutzung auch nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit aus § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO a. F. grundsätzlich für sinnvoll hält, sofern aufgabenkritische Betrachtungen nicht die Reorganisation des Ausbildungsbetriebs insgesamt erforderlich machen.

Er hat der BIS mit Blick auf das Budgetrecht der Parlamente der beteiligten Länder sowie zur Vermeidung von haushaltsrechtlichen

Verstößen zugleich empfohlen, dem Kuratorium alsbald eine auf die klarstellende Anpassung des Abkommens abzielende Vorlage zur Beschlussfassung vorzulegen.

Kostenberechnung für hamburgische Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer

Kostenbe- und -abrechnung ändern

440. Obwohl hamburgische Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer in der Regel nicht an der WSPS übernachten und auch keine Frühstücks- und Abendverpflegung in Anspruch nehmen, rechnet die WSPS auch für diese grundsätzlich die vollen Verpflegungs- und Übernachtungskosten ab und kalkuliert diese Kosten in die von den beteiligten Ländern zu zahlenden Lehrgangs- bzw. Seminarentgelte ein. Hierdurch werden Kosten, die im Rahmen der Umlagefinanzierung nur anteilig zu tragen wären, aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg subventioniert.

441. Der Rechnungshof hat die bei der Kostenabrechnung festgestellten Defizite beanstandet und die BIS aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Verpflegungs- und Übernachtungskosten künftig differenziert be- bzw. abgerechnet und nicht in Anspruch genommene Leistungen bei der Umlagefinanzierung berücksichtigt werden.

Trennungsgeld

Fehlerhafte Abrechnungspraxis beenden

442. Die WSPS hat den abgeordneten Lehrkräften teils nach der hamburgischen Trennungsgeldverordnung, teils auf der Grundlage des jeweils geltenden Landesrechts Trennungsgeld erstattet. Obwohl die Anwendung der sich gegenseitig ausschließenden Rechtsgrundlagen zu fehlerhaften Abrechnungen führte, hat die WSPS bei diesen die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt.

443. Der Rechnungshof hat die uneinheitliche und fehlerhafte Abrechnungspraxis beanstandet und der BIS empfohlen, über das Personalamt eine verbindliche Klärung zwischen den Dienstherren herbeizuführen und diese gegebenenfalls in einer Vereinbarung nach § 14 Absatz 4 Satz 2 des Beamtenstatusgesetzes schriftlich zu fixieren.

Küchenbetrieb

Küchenbetrieb überprüfen und gegebenenfalls neu ausrichten

444. Die WSPS stellt durch einen mit sechs Beschäftigten besetzten und von ihr in Eigenregie betriebenen Küchenbetrieb die Verpflegung der Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer, der Lehrkräfte, des Stammpersonals und möglicher Gäste sicher. Obwohl der Küchenbetrieb nach Angaben der WSPS bereits seit mindestens 1952 besteht, waren ihr weder die hierfür maßgeblichen Kantinenrichtlinien bekannt noch konnte sie darlegen, wer letztlich wann entschieden bzw. angeordnet hat, die Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer amtlich zu verpflegen. Damit wurden entgegen § 52 Satz 1 LHO a. F. sowie

§ 13 Absätze 1 und 3 des Hamburgischen Besoldungsgesetzes[4] Ausgaben für Gemeinschaftsverpflegung und damit für Sachbezüge geleistet, ohne den nach § 2 der geltenden Sachbezügeverordnung[5] von der zuständigen Behörde festzusetzenden Betrag auf die Besoldung der jeweils teilnehmenden Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer anzurechnen oder diesen den jeweils entsendenden Dienstherren aufzugeben.

445. Der Rechnungshof hat die beim Küchenbetrieb festgestellten Defizite beanstandet und die BIS aufgefordert, die Sachbezügeverordnung bei hamburgischen Bediensteten künftig zu beachten und den Dienstherren der nichthamburgischen Lehrgangs- bzw. Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer den Wert der Gemeinschaftsverpflegung umgehend zur Kenntnis zu bringen.

Darüber hinaus hat er empfohlen, den Küchenbetrieb unter Berücksichtigung der Kantinenrichtlinien mit den heute am Markt verfügbaren Alternativen wie etwa der Beauftragung eines Cateringservices zu vergleichen und unter quantitativen, qualitativen sowie insbesondere unter Auslastungs- und Kostengesichtspunkten eingehend zu überprüfen und zu bewerten.

Anordnungs- und Rechnungswesen

446. Die WSPS hat in mehreren Fällen Auszahlungen angeordnet, bei denen die sachliche oder rechnerische Richtigkeit nicht von den hierfür berechtigten Bediensteten überprüft und in den zahlungsbegründenden Unterlagen bescheinigt war. Darüber hinaus wurde in mehreren Fällen das bei Zahlungsanordnungen vorgesehene Vier-Augen-Prinzip missachtet.

Erforderliche Überprüfungen sorgfältig durchführen und dokumentieren

447. Der Rechnungshof hat die beim Anordnungs- und Rechnungswesen festgestellten Defizite beanstandet.

Er hat die BIS aufgefordert, die erforderlichen Überprüfungen in dem dafür vorgesehenen Verfahren vorzunehmen und in den zahlungsbegründenden Unterlagen revisionssicher zu dokumentieren.

Stellungnahme der Verwaltung

448. Die BIS hat die Feststellungen, Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs vollumfänglich anerkannt.

Sie hat zugesagt, alle Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen und die festgestellten Mängel zu beseitigen.

[4] Hamburgisches Besoldungsgesetz vom 26. Januar 2010 (HmbGVBl. S. 23), zuletzt geändert am 22. September 2015 (HmbGVBl. S. 223, 224).
[5] Verordnung über die Anrechnung von Sachbezügen auf die Besoldung der Beamtinnen und Beamten vom 3. November 1998 (HmbGVBl. S. 229), zuletzt geändert am 1. September 2005 (HmbGVBl. S. 377, 382).

Organisation und Personal

Kundenzentren (II)

Finanzbehörde / Bezirksämter

Dem Projekt zur Optimierung der Kundenzentren wurde nachträglich als Ziel die Einsparung von 30 Vollzeitkräften vorgegeben. Deren weitgehende Realisierung erfolgte, ohne die Umsetzung bzw. Auswirkungen der Projektergebnisse abzuwarten.

Die Einführung des Online-Terminmanagements als wesentlichem Element der Optimierung führte zu erheblichen Vorlaufzeiten für Terminkunden und längeren Wartezeiten für Spontankunden.

Ergebnisse der Betriebsdatenstatistik und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung der Bezirksämter sind nicht valide und damit für Steuerungszwecke kaum geeignet.

Eine Überprüfung des Standortkonzepts steht weiterhin aus. Dabei dürfen Standortschließungen nicht ausgeschlossen werden.

449. Der Rechnungshof hatte bei seiner letzten Prüfung der Kundenzentren Finanzbehörde und Bezirksämter insbesondere aufgefordert, ein bezirksübergreifendes Konzept zur Reduzierung der Kundenzentren zu erarbeiten.[1]

Die Bezirksämter hatten daraufhin das Projekt „Optimierung und Standardisierung der hamburgischen Kundenzentren“ (OptiKuz) eingesetzt. Damit wollten sie neben der Stabilisierung der Wartezeiten auf einem akzeptablen Niveau auch eine Informationsgrundlage für ein neues Standortkonzept erreichen. Im Projektverlauf erging dann der weitere Auftrag, das Konzept für ein optimiertes Filialnetz mit der Maßgabe entscheidungsreif vorzubereiten, ab dem Jahr 2014 – spätestens 2017 – Effizienzsteigerungen von jährlich 1,5 Mio. Euro durch Reduzierung der Personalausgaben um rund 30 Vollzeitkräfte realisieren zu können. Als Lösungsansatz für die Realisierung der Einsparungen hatten sich die Bezirksämter anstelle von Standortschließungen für die Einführung eines flächendeckenden Online-Terminmanagements entschieden.

450. Ohne die Auswirkungen des Online-Terminmanagements in der Praxis und die Umsetzung weiterer Projektergebnisse abzuwarten,

[1] Jahresbericht 2011, „Kundenzentren“, Tzn. 54 bis 64.

hatten die Bezirksämter per Stand Dezember 2014 bereits rund 25 Vollzeitäquivalente eingespart. Der Rechnungshof hätte es für vorzugswürdig erachtet, wenn die Verwaltung die Personaleinsparungen erst – wie ursprünglich vorgesehen – nach der Umsetzung von Projektergebnissen und deren praktischer Erprobung realisiert hätte.

Steuerung des Personalbedarfs

451. Die Aufgabenerledigung in den Kundenzentren und deren Wirtschaftlichkeit werden maßgeblich durch die zur Verfügung stehende Personalkapazität und die Geschäftsprozesse beeinflusst. Das anfallende Geschäftsaufkommen und die dafür erforderliche Arbeitszeit sind für die Steuerung des Personals relevant.

Betriebsdatenstatistik überarbeitungsbedürftig

452. Die Leistungen der Kundenzentren werden weitgehend in einer Betriebsdatenstatistik (BDS) festgehalten. Je Kundenzentrum wird die Anzahl der dort anfallenden Geschäftsvorfälle mit den jeweiligen bezirksübergreifend festgelegten mittleren Bearbeitungszeiten multipliziert. Seit dem Wechsel des eingesetzten IT-Fachverfahrens Ende 2006 ist die BDS überarbeitungsbedürftig, weil einige Geschäftsvorfälle nicht mehr automatisch gezählt werden. Auch wiesen Quartalsstatistiken verschiedentlich Lücken oder nicht plausible Werte auf. Da zudem die in der BDS angesetzten mittleren Bearbeitungszeiten veraltet sind und noch nicht die Rahmenbedingungen des neuen IT-Verfahrens berücksichtigen, ist eine Verwendung der BDS für Zwecke der Steuerung des Personalbedarfs kaum geeignet.

453. Für Zwecke der Steuerung des Personalbedarfs stellte das Projekt OptiKuz einen Wirtschaftlichkeitsvergleich der Kundenzentren an. Hierzu ermittelte es für einen Ausschnitt der Geschäftsvorfälle anhand deren Anzahl, der mittleren Bearbeitungszeiten und der jeweiligen Personalkosten die Kosten je Leistungsminute in den einzelnen Kundenzentren. Die Spanne des Leistungspreises reichte von 1,36 bis 2,35 Euro. Auf Basis eines Zielwertes von 1,54 Euro ergaben die Projektberechnungen ein Einsparpotenzial von 30,73 Vollzeitäquivalenten bzw. von rund 1,6 Mio. Euro.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung soll von einer neuen Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeit und Controlling“ fortgeschrieben werden.

Wirtschaftlichkeitsberechnung mit nicht validen Ergebnissen

454. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projekts führte neben den in Tz. 452 genannten auch aus folgenden Gründen zu nicht validen Ergebnissen:

- Einbezogen war nur ein Ausschnitt der Geschäftsvorfälle.
- Angesetzte Personalkosten entsprachen in Einzelfällen nicht der tatsächlichen Stellenwertigkeit und den vorhandenen Stellenanteilen.
- Verrechnungen bei personellen Aushilfen zwischen den Kundenzentren unterblieben.

455. Der Rechnungshof hat die Berechnung kritisiert und die Bezirksämter aufgefordert, alle wirtschaftlich vertretbaren Anstrengungen zur Optimierung der BDS vorzunehmen, um eine erledigungsorientierte Steuerung des Personalbedarfs in den Kundenzentren sicherzustellen. Die Vervollständigung der BDS und die bereits geplante Neufestlegung der mittleren Bearbeitungszeiten sind hierzu richtige Schritte.

Personalbedarf erledigungsorientiert steuern

Weil der Ansatz, die Kosten der Kundenzentren mithilfe von Kosten je Leistungsminute zu vergleichen, als Grundlage für ein Benchmarking und zur Gewinnung von Anhaltspunkten für Einsparpotenziale grundsätzlich geeignet ist, hat der Rechnungshof des Weiteren gefordert, mit angemessenem Aufwand die Grundlagen für eine Validierung und laufende Aktualisierung des vorliegenden Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu schaffen.

Steuerung der Kundenströme

456. Die Bezirksämter führten in den Kundenzentren zu Beginn des Jahres 2012 zunächst zur Erprobung und ab Februar 2014 auch mit IT-Unterstützung flächendeckend die Möglichkeit zur individuellen Terminvergabe ein (sog. Online-Terminmanagement). Hierdurch sollten eine Steuerung des Kundenaufkommens und des Personaleinsatzes sowie die Realisierung von Personaleinsparungen ohne Standortschließungen erreicht werden.

457. Die Akzeptanz eines Terminmanagements bei Bürgerinnen und Bürgern und damit der Erfolg eines darauf gestützten Konzepts setzen voraus, dass ausreichend Termine in einem überschaubaren Zeitraum zur Verfügung gestellt werden können. Zielsetzung der Bezirksämter ist nach einer „Gemeinsamen Erklärung der Bezirksamtsleitungen zur Durchführung des Online-Terminmanagements in den Kundenzentren“ (Gemeinsame Erklärung) eine durchschnittliche Vorlaufzeit von nicht mehr als zehn Arbeitstagen für alle Dienstleistungen und in allen Kundenzentren.

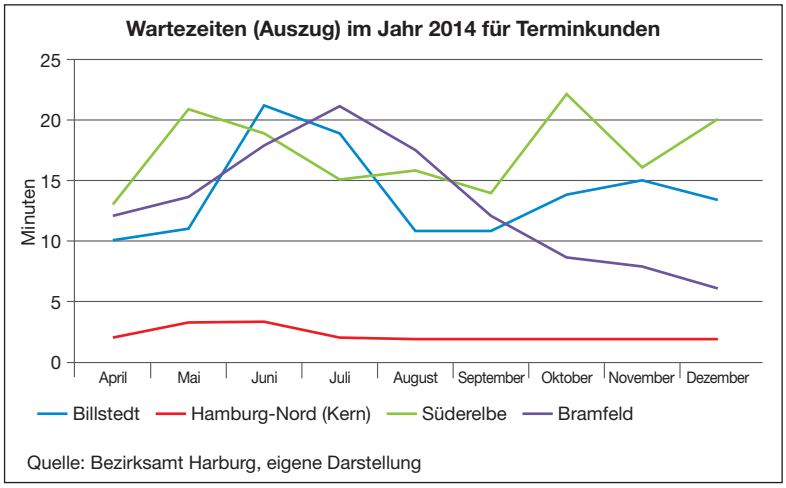
Terminvereinbarungen mit langen Vorlaufzeiten

Die Vorlaufzeit betrug im Juli 2014 indes bis zu 31 Arbeitstage. Nur in Ausnahmefällen lag sie in einigen Kundenzentren für einzelne Dienstleistungen im Bereich von bis zu zehn Arbeitstagen, deutlich überwiegend aber bei drei bis vier Wochen.[2] Terminanfragen des Rechnungshofs im Februar und März 2015 ergaben ein ähnliches Bild.

458. Mit der Einführung des Online-Terminmanagements sind in den Kundenzentren sowohl Kunden mit als auch ohne Termin zu bedienen. Die Bezirksämter differenzieren bei Letzteren zwischen Kunden, die bei kurzen Bearbeitungszeiten keinen Termin benötigen (Schnellkunden), und solchen, die längere Bearbeitungszeiten verursachen (Spontankunden).

[2] Bürgerschaftsdrucksachen 20/12355 vom 11. Juli 2014, Anlage 1 und 20/12461 vom 27. Juli 2014, Anlage 1.

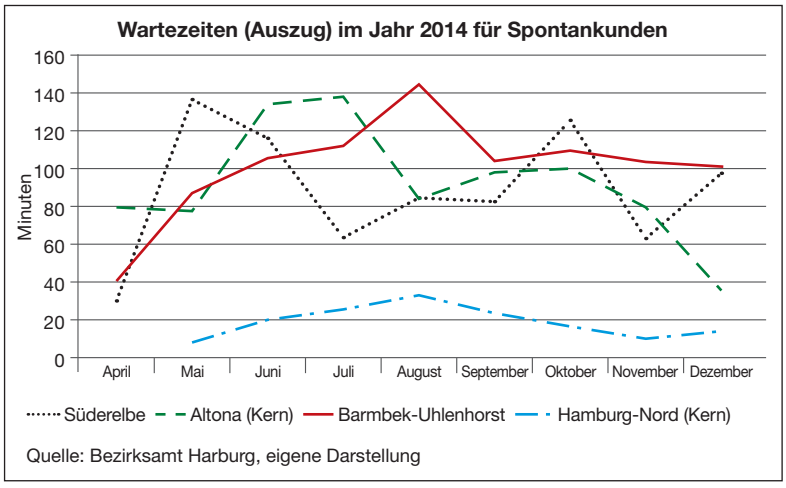
Vor Einführung des Online-Terminmanagements betrug die Wartezeit im Durchschnitt über alle Kundenzentren 28,3 Minuten im Jahr 2012 und 19,6 Minuten im Jahr 2013. Seit der flächendeckenden Einführung im Jahr 2014 stellt sich die Entwicklung der Wartezeiten in einzelnen Kundenzentren[3] wie folgt dar:



Quelle: Bezirksamt Harburg, eigene Darstellung

Verbesserung für Terminkunden

Terminkunden genießen nach den Vorgaben der Bezirksämter Priorität und sind termingerecht zu bedienen. Weit überwiegend lag deren Wartezeit unter 15 Minuten, im Durchschnitt aller Kundenzentren betrug sie 8,66 Minuten. Für Terminkunden hat sich die Umstellung damit durch die Verkürzung der Wartezeiten vor Ort positiv ausgewirkt.



Quelle: Bezirksamt Harburg, eigene Darstellung

Lange Wartezeiten für Spontankunden

Bei den Spontankunden betrug die durchschnittliche Wartezeit in den stark frequentierten Monaten teilweise noch deutlich über zwei Stunden, im Bezirksamt Hamburg-Nord hingegen lediglich 32 Minuten. Im Durchschnitt über alle Kundenzentren lag die Wartezeit bei 47 Minuten. Für Spontankunden hat sich die Wartezeit damit deutlich verschlechtert.

[3] Zur Vereinfachung sind in den Abbildungen nur die drei Kundenzentren mit den höchsten Wartezeiten und das Kundenzentrum mit den niedrigsten Wartezeiten aufgenommen worden.

459. Das Terminmanagement wurde vom Projekt OptiKuz zunächst als zusätzliches Angebot eingeführt. Es hielt die Erreichung einer Quote von 80 % Terminkunden für realistisch.

Vorübergehend hatten die Bezirksämter das Ziel einer nahezu vollständigen Terminvergabe verfolgt. Kunden, die ohne Terminvereinbarung ein Kundenzentrum aufsuchten, wurden über die Terminvereinbarung aufgeklärt und bekamen einen Termin am selben oder einem anderen Tag bzw. in einem anderen Kundenzentrum angeboten. Notfallkunden wurden nach wie vor immer bedient. Nach teilweise heftigen Reaktionen der Öffentlichkeit sollten aufgrund eines Ersuchens der Bürgerschaft[4] sowohl Termin- als auch Spontankunden taggleich bedient werden. Dieses nahmen die Bezirksamtsleitungen in ihre Gemeinsame Erklärung (Tz. 457) auf.

460. Das Online-Terminmanagement hat sich wegen der erreichten Wartezeitverkürzung für eine große Zahl von Kunden grundsätzlich bewährt. Da die Terminvergabe an den Personalbestand geknüpft ist, müssen die Termine aber länger im Voraus gebucht werden.

Das Gesamtaufkommen an Geschäftsvorfällen wird durch das Online-Terminmanagement nicht verändert, es kann nur eine zeitliche und örtliche Umverteilung mit der Folge kürzerer Wartezeiten für die Terminkunden erreicht werden.

Optimierungsmaßnahmen in den Kundenzentren prüfen

461. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, unter dem Gesichtspunkt der Steuerung des Personalbedarfs insbesondere die örtlichen Umverteilungseffekte anhand der BDS daraufhin auszuwerten, ob sich die Kundenströme nach Einführung des Online-Terminmanagements verändert haben und dem Terminangebot folgen. In Abhängigkeit vom Ergebnis ist zu prüfen, wie Zuschnitt und Personalausstattung der Kundenzentren im Hinblick auf ein möglichst großes Terminangebot optimiert werden können.

Zielvorgaben neu ausrichten

462. Im ersten Quartal 2015 betrug der Anteil der Terminkunden rund 70 %. Weil angesichts dieses Anteils an Terminkunden und der festgestellten Vorlaufzeiten von rund vier Wochen (Tz. 457) für den Rechnungshof nicht ersichtlich ist, wie das Ziel einer Vorlaufzeit für die Terminvergabe von zehn Tagen bei 80 % Terminkunden eingehalten werden soll, hat er angeregt, die quantitativen Zielvorgaben neu auszurichten und sich dabei sowohl an den Interessen der Kunden als auch an den bisherigen Praxiserfahrungen und weiteren Optimierungsmöglichkeiten zu orientieren.

Steuerung des Personaleinsatzes

463. Jedes Kundenzentrum hat im Rahmen der personellen Kapazitäten ein größtmögliches Angebot an Terminstunden online zur Verfügung zu stellen. Dabei ist das Risiko kurzfristiger Personalausfälle zu berücksichtigen.

[4] Bürgerschaftsdrucksache 20/11766 vom 7. Mai 2014, Ziffer 1.

464. Da das zur Verfügung gestellte Mindestvolumen grundsätzlich vollständig von den Kunden bebucht ist, besteht für kleine Kundenzentren ein Risiko hinsichtlich der Konstanz des täglich zur Verfügung stehenden Personals. Der Dienstbetrieb dort ist besonders anfällig für Störungen durch unvorhersehbare Personalausfälle.

Probleme bei Personalausfällen in Kleinst-Kundenzentren

465. Modellrechnungen des Rechnungshofs ergaben, dass das praktizierte Verfahren der sukzessiven Einstellung von Terminangeboten ein flexibles Reagieren auf ungeplante Personalausfälle im Regelfall erlaubt. Probleme bestehen hingegen bei Kleinst-Kundenzentren, die bemüht sind, ein möglichst großes Termin-Volumen bereitzustellen. Durch die notwendige Abarbeitung der bereitgestellten Termine mit weniger Personal entsteht persönliche Mehrarbeit und Kunden mit Terminvereinbarung müssen längere Wartezeiten in Kauf nehmen.

In der Praxis ist das übrige Personal des Kundenzentrums um Abhilfe bemüht. Dies führt anderweitig zu Beeinträchtigungen, zum Beispiel zu Rückständen bei Back-Office-Tätigkeiten.

466. In den Fällen, in denen personelle Hilfe aus anderen Kundenzentren geleistet wird, sind damit Beeinträchtigungen in den abgebenden Kundenzentren verbunden. Hierbei handelt es sich nicht nur um Einzelfälle, wie folgende Beispiele zeigen:

- In der Außenstelle Finkenwerder waren bis einschließlich August 2014 zwei Sachbearbeitungen als Stammkräfte eingesetzt. Die Sicherstellung des Betriebs erforderte von Januar bis September 2014 14-mal Aushilfe aus dem Kerngebiets-Kundenzentrum Hamburg-Mitte. Seit September 2014 sind dort an den beiden Öffnungstagen jeweils zwei Personen (rotierend) aus dem Kerngebiets-Kundenzentrum Hamburg-Mitte eingesetzt.

- Das Kerngebiets-Kundenzentrum Hamburg-Mitte unterstützte 2014 darüber hinaus 73-mal das Kundenzentrum St. Pauli und 25-mal das Kundenzentrum Billstedt.

- Das Kerngebiets-Kundenzentrum Harburg half im Zeitraum von September bis Dezember 2014 14-mal dem Kundenzentrum Süderelbe.

Neuzuschnitt der Kundenzentren erforderlich

467. Für eine wirtschaftliche und kundenorientierte Aufgabenerfüllung ist ein Zuschnitt der Kundenzentren erforderlich, der – abgesehen von Ausnahmesituationen – eine verlässliche und angemessene Bedienung der gebuchten Termine und die Aufrechterhaltung des Minimalbetriebs aus eigener Kraft gewährleistet. Unproduktive Fahrt- und Rüstzeiten von aushelfendem Personal anderer Kundenzentren sollten dabei auf ein Minimum reduziert werden.

Überprüfung des Standortkonzepts

468. Nach der letzten Prüfung des Rechnungshofs wurde lediglich das Kundenzentrum Stellingen geschlossen. Eine abschließende Überprüfung der Standorte insgesamt fand nicht statt.

Das Projekt OptiKuz hatte den Auftrag, die erforderlichen Informationsgrundlagen zu erarbeiten und ein Konzept für ein optimiertes Filialnetz unter Berücksichtigung von Personaleinsparungen aufzustellen (Tz. 449). Vom Projekt wurden u. a. eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Kundenzentren und daneben eine Nutzwertanalyse vorgenommen. Die Nutzwertanalyse sollte dazu dienen, bei gleicher Wirtschaftlichkeit der Standorte eine Vergleichbarkeit im Hinblick auf nicht monetäre Faktoren zu ermöglichen. Da das Projekt die Wirtschaftlichkeit als eines der wichtigsten Bewertungskriterien für einen Standort ansah, sollten die monetären Faktoren mit 75 % und die nicht monetären mit 25 % gewichtet werden. Eine darauf basierende zusammenfassende Bewertung unterblieb jedoch.

Nach Projektende stand eine Überprüfung des Standortkonzepts nicht mehr auf der Agenda der Bezirksverwaltung.

469. Ungeachtet der Kritik an der Wirtschaftlichkeitsberechnung (Tz. 454) und unter Zugrundelegung der vorhandenen Nutzwertanalyse mit Qualitätskennzahlen, die noch nicht das Online-Terminmanagement berücksichtigten, könnten bei Anwendung der vom Projekt festgelegten Gewichtung einzelne Kundenzentren identifiziert werden, die im Gesamtergebnis gegenüber den übrigen deutlich schlechter abschneiden.

470. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des noch zu optimierenden Vergleichs (Wirtschaftlichkeitsberechnung und Nutzwertanalyse) stellt sich insbesondere für die im Quervergleich dann schlechter abschneidenden Kundenzentren die Standortfrage.

Arbeiten für die Überprüfung der Standorte nunmehr aufnehmen

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und die Bezirksämter erneut aufgefordert, nunmehr die Arbeiten für die Überprüfung der Standorte aufzunehmen.

Stellungnahme der Verwaltung

471. Die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Bezahlte Überstunden und Mehrarbeit

Finanzbehörde / Bezirksämter /
Behörde für Inneres und Sport

Durch zu viele Überstunden bei Tarifbeschäftigten bzw. Mehrarbeitsstunden bei Beamtinnen und Beamten wurde gegen die gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit verstoßen. In mehreren Fällen wurden mehr als 1.000 Überstunden im Jahr geleistet.

Obwohl bei Beamtinnen bzw. Beamten Mehrarbeit im Regelfall durch Freizeitausgleich abgegolten werden muss, sind auch hohe Summen – bis zu 100.000 Euro in sechs Jahren – ausgezahlt worden. Dabei ist entgegen den gesetzlichen Vorschriften auch zuvor nicht angeordnete Mehrarbeit über mehrere Jahre rückwirkend vergütet worden.

472. Der Rechnungshof hatte im Rahmen der Prüfung der Beihilfebearbeitung im Zentrum für Personaldienste[1] im Zusammenhang mit der Leistung von Überstunden und Mehrarbeit schwerwiegende Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz (ArbZG; einschlägig für Tarifbeschäftigte) und die Arbeitszeitverordnung (ArbzVO; für Beamtinnen und Beamte) beanstandet. Diese Prüfungserkenntnisse hat er zum Anlass genommen, in anderen Bereichen der Hamburger Verwaltung bezahlte Überstunden und Mehrarbeit näher zu untersuchen.

473. Überstunden und Mehrarbeit im öffentlichen Dienst unterliegen bei den beiden Statusgruppen unterschiedlichen Regelungen: Für Beamtinnen und Beamte sind diese sehr viel „enger“, allerdings auch deutlich komplizierter als bei den Tarifbeschäftigten. So ist die Anordnung von Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten auf Ausnahmefälle zu beschränken; eine Vergütung ist an besonders strikte Voraussetzungen geknüpft, weil im Regelfall ein Freizeitausgleich gewährt werden muss.

474. Geprüft worden sind Fälle aus drei Verwaltungsbereichen, bei denen bereits aufgrund der Daten im Personalabrechnungssystem hohe Überstunden-/Mehrarbeitsvergütungen erkennbar waren. Dies waren

- bei fünf Bezirksämtern[2] 49 Fälle (nur Tarifbeschäftigte),
- beim Landesbetrieb Schulbau Hamburg 46 Fälle (beide Statusgruppen) sowie

[1] Jahresbericht 2014, Tzn. 601 bis 613.
[2] Bezirksamt Bergedorf, Bezirksamt Eimsbüttel, Bezirksamt Hamburg-Mitte, Bezirksamt Harburg und Bezirksamt Wandsbek.

– bei der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – 33 Fälle (nur Beamtinnen und Beamte). Bei der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – sind nur Verwaltungskräfte und keine Beamtinnen und Beamte aus dem polizeilichen Vollzugsdienst mit Schicht- oder Wechselschichtzulage einbezogen worden.

Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht

475. Bei den drei geprüften Bereichen wurden hinsichtlich der Einhaltung des ArbZG und der ArbzVO u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Zwei Vollkräfte leisten nach Dienstplan Arbeit für 3,45 Vollkräfte

– In einem Bezirksamt sind für zwei Tarifbeschäftigte (Hausmeister) in einem Aufgabenbereich jeweils 29 Überstunden wöchentlich über einen Dienstplan angeordnet worden. Das entspricht einer täglichen Arbeitszeit von fast 14 Stunden. Die beiden Tarifbeschäftigten leisteten in den Jahren 2010 bis 2014 jeweils 1.000 Überstunden oder mehr. Im Maximum sind vom Rechnungshof bis zu 1.400 Überstunden in einem Jahr festgestellt worden.

  In einem anderen Bezirksamt sind für drei Tarifbeschäftigte (ebenfalls Hausmeister) in einem Aufgabenbereich in gleicher Weise jeweils zwischen 36 und 51 Überstunden wöchentlich angeordnet worden. Das entspricht einer täglichen Arbeitszeit von bis zu 18 Stunden. Einer dieser Tarifbeschäftigten leistete in jedem Jahr ebenfalls etwa 1.000 Überstunden.

Zulässige Höchstarbeitszeit um mehr als das Dreifache überschritten

  Jahresdurchschnittlich sind neun Überstunden in der Woche arbeitszeitrechtlich zulässig, nach dem ArbZG sind maximal 432 Überstunden im Jahr zulässig.[3] Demnach liegen massive und dauerhafte Verstöße gegen das ArbZG vor. Das Maximum der vom Rechnungshof festgestellten Überstunden beträgt mehr als das Dreifache des vom ArbZG Zugelassenen.

– Bei zwei beamteten Kräften des Landesbetriebs Schulbau Hamburg ist die zulässige tägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden innerhalb von vier Monaten an 43 bzw. an 25 Arbeitstagen überschritten worden. An einzelnen Tagen ist mehr als 15 Stunden am Tag gearbeitet worden.

  Durch Wochenendarbeit sind bis zu zwölftägige ununterbrochene Arbeitsperioden entstanden. Spätestens im Zuge der Vergütung von Mehrarbeit ist dies den Vorgesetzten sowie der Personalstelle bekannt gewesen.

– Bei einem Beamten der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – sind allein in den Jahren 2009 bis 2014 über 4.500 Mehrarbeitsstunden angefallen. Soweit es sich rekonstruieren ließ, hat der Beamte (mindestens) seit 2003 in hohem Maße Mehrarbeit geleistet. Bei vier betrachteten Jahren hat in jedem Jahr ein Verstoß gegen die zulässige Höchstarbeitszeit nach der ArbzVO vorgelegen.

[3] Bei einer 39-Stunden-Woche.

476. Insgesamt ist im geprüften Zeitraum bei den Bezirksämtern bei elf Tarifbeschäftigten (davon bei zehn Tarifbeschäftigten in jedem Jahr), beim Landesbetrieb Schulbau Hamburg bei 14 Bediensteten (davon bei drei Bediensteten in jedem Jahr) und bei der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – bei drei Beamten (davon bei einem Beamten in jedem Jahr) gegen die jährlich zulässige Höchstarbeitszeit verstoßen worden.

Bei 28 Bediensteten Verstöße gegen jährliche Höchstarbeitszeit

Bei Tarifbeschäftigten sind Verstöße des Arbeitgebers gegen die zulässige Höchstarbeitszeit nach dem ArbZG ordnungswidrig, gegebenenfalls sogar strafbar. Die festgestellten Verstöße gegen die zulässige Höchstarbeitszeit nach dem ArbZG erfüllen bei 24 Tarifbeschäftigten die Bedingungen für eine Ordnungswidrigkeit. Bei 13 dieser Fälle wurden die Verstöße in jedem Jahr des Prüfungszeitraums festgestellt.

477. Gegenüber allen geprüften Behörden und Bezirksämtern sind die Verstöße gegen das ArbZG und die ArbzVO sowie die Verstöße gegen die Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beanstandet worden. Die Behörden und Bezirksämter sind aufgefordert worden, künftig sicherzustellen, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten und Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und verhindert werden.

Dies ist umso bedeutender, als der Stadt selbst durch ihr Amt für Arbeitsschutz bei der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz die Aufgabe zukommt, in allen Betrieben und Verwaltungen Hamburgs die Einhaltung des ArbZG durchzusetzen.

Mängel bei der Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit

478. Auch bei der Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit hat der Rechnungshof Mängel festgestellt:

- In einem Bezirksamt sind bei zwei Tarifbeschäftigten die erfassten Überstunden regelmäßig vor deren Vergütung halbiert worden. Für dieses Vorgehen zuungunsten der Betroffenen existiert keine Rechtsgrundlage.

- Der Rechnungshof hat anhand von Stichproben festgestellt, dass bei drei Beamten des Landesbetriebs Schulbau Hamburg die Vergütung von Mehrarbeit rechtlich nicht zulässig gewesen ist. Statt der Vergütung hätte Freizeitausgleich gewährt werden müssen. In einem dieser Fälle hatte die Revision für Personalausgaben des Personalamts bereits 2013 festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Vergütung von Mehrarbeit nicht vorgelegen haben. Dennoch ist in diesem Fall im Jahr 2014 bei unveränderten Voraussetzungen weiterhin Mehrarbeit vergütet worden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit sind zwischen 2012 und 2014 insgesamt mehr als 55.000 Euro rechtswidrig an drei Beamte ausgezahlt worden.

Voraussichtlich mehr als 55.000 Euro rechtswidrig ausgezahlt

Bezahlte Pausen

– Bei Wochenenddiensten von Tarifbeschäftigten an Schulen sind teilweise die gesetzlichen Ruhepausen mit vergütet worden. Ruhepausen sind keine Arbeitszeit und daher nicht zu vergüten.

Nachträgliche „Anordnung“ wegen anstehender Beförderung

– Ein Beamter der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – hat nachträglich die Anordnung von 195 Stunden als Mehrarbeitsstunden beantragt, die er zuvor im Rahmen seines Gleitzeitguthabens aufgebaut hatte. Zur Begründung war u. a. angeführt, dass aufgrund der anstehenden Beförderung und dem damit einhergehenden Ausscheiden aus der Gleitzeitregelung ein Abbau nicht mehr möglich sei. Die Stunden sind rückwirkend als Mehrarbeit angeordnet und vergütet worden. Diese nachträgliche „Anordnung“ ist rechtlich unzulässig gewesen.

Bewusste Missachtung der maximal vergütungsfähigen Mehrarbeitsstunden

– Die Behörde für Inneres und Sport hat – wie sich aus dem Vorgang ergibt – ausdrücklich in Kenntnis der entgegenstehenden rechtlichen Regelungen entschieden, bei einem Beamten mehr als die maximal zulässigen 370 Mehrarbeitsstunden im Jahr zu vergüten, da sie eine Ausnahme für sachgerecht hielt. Für das Jahr sind insgesamt 587 Mehrarbeitsstunden vergütet worden.

  Die Entscheidung ist rechtswidrig gewesen. Die Begrenzung der Mehrarbeitsvergütung auf 370 Stunden ist eine abschließende rechtliche Regelung, die keine Ausnahmen zulässt.

  Die Höchstgrenze der vergütungsfähigen Mehrarbeitsstunden ist bei dem Beamten in jedem Jahr im Prüfungszeitraum überschritten worden. Zwischen 2009 und 2014 sind insgesamt über 100.000 Euro für Mehrarbeit ausgezahlt worden.

– Diese Höchstgrenze vergütungsfähiger Mehrarbeitsstunden ist auch beim Landesbetrieb Schulbau Hamburg im Prüfungszeitraum bei zwei Beamten und bei der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – insgesamt bei drei Beamtinnen bzw. Beamten unzulässigerweise überschritten worden.

Über 80.000 Euro Mehrarbeitsvergütung trotz Verjährung ausgezahlt

– Bei der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – hat es bei 19 von 33 geprüften Fällen Auszahlungen für Mehrarbeitsstunden gegeben, bei denen die Vergütungsansprüche bereits verjährt waren, weil zwischen dem Entstehen und der Auszahlung mehr als drei Jahre lagen. Fast 20 % der von der Polizei im Prüfungszeitraum insgesamt ausgezahlten Mehrarbeitsvergütung (über 80.000 Euro) hätten grundsätzlich nicht ausgezahlt werden dürfen.

479. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit beanstandet und die Behörden aufgefordert, die einschlägigen Vorschriften zu beachten. Die Behörde für Inneres und Sport – Polizei – hat er aufgefordert, die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Mehrarbeitsvergütungen und die Geltendmachung etwaiger Regressansprüche zu prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung

480. Die geprüften Bezirksämter, die Finanzbehörde und der Landesbetrieb Schulbau Hamburg haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und Maßnahmen zu deren Beseitigung zugesagt. Sie haben erklärt, es seien Sofortmaßnahmen eingeleitet worden, zudem sei das Personalamt um zusätzliche Fortbildungsangebote gebeten worden. Die Finanzbehörde hat ihre Innenrevision über die sie betreffenden Vorgänge informiert.

Die Behörde für Inneres und Sport hat erklärt, sie werde sich mit den Feststellungen des Rechnungshofs unverzüglich auseinandersetzen. Sie habe in diesem Zusammenhang eine Arbeitsgruppe aus Angehörigen der Personalabteilung, des Justiziariats, des Personalrats sowie des Leitungsstabs eingesetzt. Die Arbeitsgruppe solle die bisherigen Verfahrensweisen prüfen, eine Schwachstellenanalyse vornehmen und Vorschläge zu Sofortmaßnahmen bzw. zukünftigen Verfahrensoptimierungen unterbreiten.

Finanzen und Steuern

Stärkung der Finanzämter

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Trotz der Forderung der Bürgerschaft nach zusätzlichen Ausbildungsgruppen für angehende Steuerbeamte des Einstellungsjahrgangs 2014 hat sich deren Zahl im Vergleich zum Vorjahr nicht erhöht.

Die zweckwidrige Fremdnutzung von Stellen der Betriebsprüfung hat sich rückläufig entwickelt. Dennoch zwingt der inzwischen erhöhte Personalbedarf in den Veranlagungs- und den Betriebsprüfungsstellen zu bedarfsmindernder Rationalisierung.

Die Berechnung des Bedarfs an Steuerfahnderinnen und -fahndern widerspricht dem mit den übrigen Ländern abgestimmten Standard.

481. Der Rechnungshof hatte 2012 über personalwirtschaftliche Fehlentwicklungen in der Steuerfahndung und den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter berichtet. Hinsichtlich der Steuerfahndung hatte er kritisiert, dass der nach einer länderübergreifend einheitlichen Berechnungsmethode ermittelte Personalbedarf für die Hamburger Steuerverwaltung pauschal und ohne überzeugenden Grund um 15 % gemindert worden war.[1] Hinsichtlich der Betriebsprüfung hatte er beanstandet, dass die zur Verfügung stehende Stellenausstattung in relevanter Größenordnung nicht ihrem Zweck gemäß genutzt worden war. Seit mehreren Jahren hatten mehr als 16 % dieser Stellen nicht der Betriebsprüfung, sondern zusätzlich dem Innendienst der Finanzämter zur Verfügung gestanden.[2]

Die Verwaltung hatte den vom Rechnungshof dargestellten Handlungsbedarf hinsichtlich der Unterbesetzung der Betriebsprüfung akzeptiert und auf die Bedeutung der Ausbildung zusätzlichen Personals zur mittelfristigen Problembeseitigung hingewiesen.[3]

482. In der Folge kam es zu einer Befassung der Bürgerschaft, die in ein im Mai 2013 beschlossenes Ersuchen an den Senat mündete.[4]

---

[1] Jahresbericht 2012, „Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter“, Tz. 771 ff.

[2] Jahresbericht 2012, „Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter“, Tz. 774 ff.

[3] Jahresbericht 2012, „Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter“, Tz. 778 sowie Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2012, Bürgerschaftsdrucksache 20/4194 vom 15. Mai 2012, S. 29 f.

[4] Bürgerschaftsdrucksache 20/7973 vom 14. Mai 2013 („Verbesserung der Steuergerechtigkeit – Steuervollzug und Betriebsprüfung weiter stärken“).

In der Begründung nahm die Drucksache Bezug auf die für den Herbst desselben Jahres geplante Einstellung von 48 Auszubildenden in der Laufbahngruppe 1.2 (ehemaliger mittlerer Dienst, Abschluss Finanzwirtin bzw. Finanzwirt) sowie 66 Auszubildenden in der Laufbahngruppe 2.1 (ehemaliger gehobener Dienst, Abschluss Diplom-Finanzwirtin bzw. Diplom-Finanzwirt) und formulierte das Ziel, „die Ausbildungszahlen weiter zu erhöhen". Der Senat wurde ersucht, im Herbst 2014 für jeden der beiden Ausbildungsgänge eine zusätzliche Ausbildungsgruppe[5] einzurichten.[6]

Darüber hinaus wurde der Senat ersucht, weitere konzeptionelle Überlegungen anzustellen, wie die Veranlagung und die Betriebsprüfung „in Art, Umfang und Intensität" optimiert werden könnten, um die – vom Rechnungshof kritisierte – Verlagerung von Stellen der Betriebsprüfung in Bereiche der Veranlagung auf ein verträgliches Mindestmaß zu reduzieren.[7] Dem Haushaltsausschuss sollte mit Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs 2015/2016 „über die Ergebnisse zu den … beantragten Maßnahmen" berichtet werden.[8]

Entwicklung der Ausbildungszahlen

483. Der Senat hat mit der Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs 2015/2016 im Rahmen des Vorworts zum Aufgabenbereich 281 Steuerwesen ausgeführt, dass das Ersuchen der Bürgerschaft hinsichtlich der Ausbildung von Nachwuchskräften in den Planjahren umzusetzen sei und 2014 die in dem Ersuchen genannten zusätzlichen Ausbildungsgruppen eingerichtet würden.[9]

Gesamtzahl der Ausbildungsgruppen unverändert

484. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Gesamtzahl der Ausbildungsgruppen gegenüber dem Vorjahr weder für die Auszubildenden in der Laufbahngruppe 1.2 noch für die Auszubildenden in der Laufbahngruppe 2.1 erhöht hat. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hatte die Ausbildung der 2013 eingestellten Laufbahnanwärterinnen und -anwärter mit zwei Klassen für die Laufbahngruppe 1.2 sowie vier Studiengruppen für die Laufbahngruppe 2.1 begonnen. 2014 wurden unverändert zwei Klassen für die Laufbahngruppe 1.2 sowie vier Studiengruppen für die Laufbahngruppe 2.1 gebildet.

Anzahl der Ausbildungsanfänger vorerst nur teilweise erhöht

485. Die Zahl der Ausbildungsanfänger für die Laufbahngruppe 1.2 blieb mit jeweils 48 Laufbahnanwärtern in den Jahren 2013 und 2014 konstant. Sie stieg 2015 auf 90 Laufbahnanwärter an, die auf dann vier Klassen verteilt worden sind. Dieses Niveau soll nach den Planungen Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in den kommenden Jahren gehalten werden.

[5] Für die Laufbahngruppe 1.2 eine zusätzliche Klasse, für die Laufbahngruppe 2.1 eine zusätzliche Studiengruppe mit regelhaft jeweils 24 Auszubildenden.
[6] Bürgerschaftsdrucksache 20/7973 vom 14. Mai 2013, Nr. 1 des Ersuchens.
[7] Bürgerschaftsdrucksache 20/7973 vom 14. Mai 2013, Nr. 3 des Ersuchens.
[8] Bürgerschaftsdrucksache 20/7973 vom 14. Mai 2013, Nr. 4 des Ersuchens.
[9] Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016, Einzelplan 9.1, S. 65.

Hinsichtlich der Laufbahngruppe 2.1 erhöhte sich die Zahl der Ausbildungsanfänger von 72 im Jahr 2013 auf 89 im Jahr 2014. Hinzu kamen in beiden Jahren jeweils sechs sog. Aufsteiger, also Beamte aus der Laufbahngruppe 1.2, die sich für eine Ausbildung der Laufbahngruppe 2.1 qualifiziert hatten. Dass trotz des Anstiegs keine zusätzliche Studiengruppe eingerichtet wurde, beruhte darauf, dass 2014 nicht mehr auch für das Bundeszentralamt für Steuern ausgebildet und die Gruppengröße erhöht wurde.[10] Dieses Niveau soll nach den Planungen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in den Folgejahren gehalten werden.

486. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat das Vorgehen für das Jahr 2014 damit begründet, dass sie sich bei der Berechnung des Ausbildungsbedarfs an dem von Jahr zu Jahr variierenden Ersatzbedarf für ausscheidende Arbeitskräfte orientiert habe. Da dieser Bedarf 2014 niedriger als 2013 war und überdies die Modalitäten für seine Berechnung in bedarfsmindernder Weise verändert wurden,[11] war in der Vorplanung der reguläre Bedarf an Ausbildungskapazitäten auf eine Klasse und drei Studiengruppen gesunken. Bezogen auf diese Planung ging die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – davon aus, dem Ersuchen der Bürgerschaft gleichwohl Rechnung zu tragen.

Keine Offenlegung des abweichenden Bezugspunktes

487. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bei der Umsetzung des Bürgerschaftlichen Ersuchens darauf verzichtet worden ist, Klarheit über den in der Planung berücksichtigten abweichenden Bezugspunkt (Tz. 486) zu schaffen. Zu der mit dem Bürgerschaftlichen Ersuchen nach dessen Wortlaut angestrebten Einrichtung zusätzlicher Ausbildungsgruppen ist es 2014 – bezogen auf das Vorjahr – nicht gekommen. Auch die Zahl der eingestellten Laufbahnanwärter hat sich 2014 nur in der Laufbahngruppe 2.1 erhöht, ohne jedoch die Größenordnung einer ganzen Studiengruppe zu erreichen. Im Ergebnis ist lediglich die von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ursprünglich geplante Reduzierung des Ausbildungsumfangs nicht realisiert worden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die nötigen Darlegungen gegenüber der Bürgerschaft bei sich bietender Gelegenheit nachzuholen.

488. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat auf die bereits erwähnte Berichterstattung im Rahmen des Haushaltsplan-Entwurfs 2015/2016 (Tz. 483) wie auch auf die mündlichen Ausführungen

[10] 2013 wurden zusätzlich sechs Laufbahnanwärter für das Bundeszentralamt für Steuern sowie weitere sechs Aufstiegsbeamte aus der Laufbahngruppe 1.2 ausgebildet. Bei einer Jahrgangsstärke von dadurch insgesamt 84 Personen gehörten jeder Studiengruppe im Mittel 21 Personen an. 2014 kamen lediglich sechs Aufstiegsbeamte und ein Wiedereingliederungsfall hinzu, sodass sich eine Jahrgangsstärke von 96 Personen ergab, die zu einer durchschnittlichen Gruppenstärke von 24 Personen führte.

[11] Im Zuge der ab 2011 vorgesehenen „strukturierten Personalreduzierung“ wurden sog. „unechte“ Personalzugänge festgestellt, wie zum Beispiel durch die Auflösung der zuletzt für den Bund tätigen Kraftfahrzeugsteuerstelle sowie – bezogen auf die Gesamtheit aller Bediensteten – die Erhöhung der durchschnittlichen Teilzeitquote.

des Präses der Finanzbehörde im Haushaltsausschuss[12] hingewiesen. Im Übrigen müsse die Gesamtentwicklung berücksichtigt werden. Danach habe sich die Zahl der eine Ausbildung jeweils neu beginnenden Anwärter und Aufsteiger in der Summe beider Laufbahnen von 73 im Jahr 2006 über 120 im Jahr 2010 auf 145 im Jahr 2014 erhöht. Die 2015 begonnene Ausbildung von jährlich 186 Personen solle bis 2018 fortgeführt werden. Damit habe der Senat – wie auch die Planwerte für die Jahre 2015 bis 2018 zeigten[13] – eine dauerhaftere und deutlichere Erhöhung der Ausbildungskapazität vorbereitet und in der Haushaltsplanung abgesichert, als es das Ersuchen selbst gefordert habe. Mit dem Beschluss der Bürgerschaft über den Haushaltsplan 2015/2016 sehe die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – das Ersuchen der Bürgerschaft als erledigt an.

489. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Zahl der jährlich in die Ausbildung eintretenden Bediensteten kontinuierlich zugenommen hat und sich ab 2015 auf einem in den vergangenen zehn Jahren nicht erreichten Niveau bewegt. Gleichzeitig ist aber auch die Zahl der Abgänge ständig gestiegen. Diese Tendenz wird auch in Zukunft anhalten. Während 2011 Personal im Umfang von 62,6 Vollkräften ausschied, rechnet die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nach aktuellem Stand damit, dass 2020 voraussichtlich 152 Vollkräfte ausscheiden werden. Von der steigenden Zahl jährlich mit ihrer Ausbildung beginnender Bediensteter werden im Jahr 2020 voraussichtlich 145 ihr Ausbildungsziel erreichen und damit für eine Übernahme in die Steuerverwaltung zur Verfügung stehen. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nach den Planungen bis 2020 die Zahl der erfolgreichen Absolventen zeitweise über der Zahl der ausscheidenden Bediensteten liegt, hat der Rechnungshof angesichts der gewachsenen qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Arbeit in den Finanzämtern Zweifel, ob dies ausreicht, um der durch die jüngste Personalbedarfsberechnung (siehe im Einzelnen Tz. 491) prekärer gewordenen Personallage in den Veranlagungsstellen abzuhelfen und für weitere Personalzugänge in der Betriebsprüfung zu sorgen, die nach dem Lösungsansatz der Verwaltung über die mit der Steigerung der Ausbildungszahlen eintretenden Effekte gestärkt werden sollte.

Fremdnutzung von Stellen der Betriebsprüfung

Fortdauernder Handlungsbedarf trotz rückläufiger Fremdnutzung

490. Im Rahmen seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich bis zum Jahre 2012 zunächst wenig an dem erheblichen Umfang der Fremdnutzung von Stellen der Betriebsprüfung geändert hatte. Erst danach hat sich die Lage verbessert. Am 31. Dezember 2014 gab es bei 687 Stellen 615 Vollkräfte in der Betriebsprüfung und damit 37 Vollkräfte mehr als noch 2009. Gleichwohl blieb eine immer noch erhebliche Diskrepanz zwi-

[12] Protokoll des Haushaltsausschusses 20/72 vom 19. September 2014, S. 14 f.
[13] Siehe insoweit die Planwerte 2015 bis 2018 zu den Kennzahlen B_281_03_001 und B_281_03_003 im Haushaltsplan 2015/2015 (Einzelplan 9.1, S. 81).

schen der Zahl der Stellen und ihrer tatsächlichen Besetzung mit Betriebsprüferinnen und -prüfern.

Zusätzlicher Personalbedarf nach aktualisierten Erhebungsdaten

491. Diese Lage ist aufgrund der seit 2014 vorliegenden Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung zum Stichtag 1. Januar 2012 deutlich prekärer geworden. Hinsichtlich der Betriebsprüfung ist der Personalbedarf danach auf mehr als 740 Vollkräfte gestiegen, sodass bei 615 vorhandenen Vollkräften jetzt 125 Prüferinnen und Prüfer fehlen. Darüber hinaus hat sich nach dieser Berechnung auch der Personalbedarf in den Veranlagungsstellen der Finanzämter erhöht, nämlich von 1.137 auf 1.272 Vollzeitkräfte. Damit ist es unrealistisch, Stellen (und damit auch Personalkapazitäten) von dort in die Betriebsprüfung zurückzuführen, ohne die periodengerechte Erstveranlagung der Steuerpflichtigen zu gefährden. Vor diesem Hintergrund müssen Antworten darauf gefunden werden, wie die Veranlagung und die Betriebsprüfung auch mit 83 % bzw. 90 % des erforderlichen Personals so organisiert werden können, dass die für die öffentlichen Haushalte wichtige vollständige Einnahmenerhebung und die für die Bürgerinnen und Bürger bedeutsame gesetzmäßige und gleichmäßige Festsetzung der Steuern gewährleistet bleiben.

Konzept zur Bewältigung der prekären Personallage vordringlich

492. Der Rechnungshof hat deshalb ein Konzept zur Bewältigung der prekären Personallage in den Veranlagungs- und den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter gefordert. Angesichts der aktuellen Haushaltslage und der haushaltspolitischen Perspektive des Senats kann es vorbehaltlich anderslautender Entscheidungen der Bürgerschaft hierbei nur darum gehen, den Personalaufwand pro Leistungseinheit so zu minimieren, dass der Gesamtaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen weitgehend im Einklang steht.

493. Zu derartigen konzeptionellen Überlegungen hat auch die Bürgerschaft den Senat im Rahmen ihres Ersuchens aufgefordert (Tz. 482). Gleichwohl ist bisher ein Prozess gezielter Analysen zur Bestimmung des Handlungsbedarfs nicht in Gang gesetzt worden.

494. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist nach eigenem Bekunden weiterhin bemüht, die Zahl der nicht besetzten Stellen in der Betriebsprüfung zu verringern. Aufgrund der geplanten Einstellungszahlen und der Entscheidung, erfolgreiche Laufbahnabsolventen nach ihrer Laufbahnprüfung nicht mehr, wie bisher, zunächst in den Veranlagungsstellen der Finanzämter, sondern bei Bedarf sofort in der Betriebsprüfung einzusetzen, hätten sich die Rahmenbedingungen verbessert.

495. Die vom Rechnungshof aus der Personalbedarfsberechnung zum Stichtag 1. Januar 2012 gezogene Schlussfolgerung einer unzureichenden Personalausstattung der Hamburger Steuerverwaltung sei jedoch unzutreffend. Die länderübergreifend standardisierte Berechnung des Personalbedarfs beruhe auf typisierenden Berechnungsfaktoren und pauschalierten Zeitwerten. Die Ergebnisse seien deshalb mit einer erheblichen Unschärfe behaftet und insofern weder geeignet, den realen Personalbedarf auszuweisen, noch Ausdruck einer prekären Personallage in den Veranlagungs-

und den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter. Die Erarbeitung eines umfassenden und hierauf fokussierten Handlungskonzepts sei deshalb nicht erforderlich. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – verstehe es als ständige Aufgabe, Optimierungsmöglichkeiten für die Betriebsprüfung zu finden, auszuarbeiten und umzusetzen. Sie hat dazu auf diverse Einzelvorhaben und Maßnahmen verwiesen.

Nutzbar seien die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung lediglich als Orientierungsmaßstab insbesondere für die interne Verteilung der im Stellenplan der Steuerverwaltung ausgewiesenen Stellen.

496. Die Argumente der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – überzeugen den Rechnungshof nicht. Er kann sich insbesondere nicht der Auffassung anschließen, dass eine mit erheblichem Aufwand erstellte Personalbedarfsberechnung in Wirklichkeit keine solche sei. Die Berechnungsparameter sind, wie der Umfang der Erhebungsbögen zeigt, hochgradig ausdifferenziert und mit empirisch unterlegten Zeitwerten verknüpft. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass die Ergebnisse für die Ermittlung des Personalbedarfs unbrauchbar seien.

497. Eine andere, hiervon zu unterscheidende Frage ist, ob dem ermittelten Personalbedarf in Anbetracht der Festlegungen im Haushaltsplan Rechnung getragen werden kann. Diese Frage muss im Rahmen der jeweiligen Haushaltsberatungen politisch bewertet und entschieden werden. Soweit eine Diskrepanz verbleibt, muss – wie bereits oben ausgeführt (Tz. 492) – der Personalaufwand pro Leistungseinheit so minimiert werden, dass der Gesamtaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen weitgehend im Einklang steht. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung nach einer gezielten Analyse des Handlungsbedarfs und einem Konzept fest, das die notwendigen Rationalisierungen und ihre Auswirkungen auf den Personalbedarf konkretisiert.

Steuerfahndung

Pauschale Minderung des Bedarfs an Steuerfahnderinnen und -fahndern um 15 %

498. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ihre schon 2012 kritisierte Berechnungspraxis (Tz. 481) nicht geändert. Auch anlässlich der Personalbedarfsberechnung zum Stichtag 1. Januar 2012 hat sie dies mit dem Hinweis auf die in Hamburg überproportional hohe Bruttowertschöpfung pro Einwohner begründet. Eine ungekürzte Übernahme des Berechnungsergebnisses führe zu einem Personalbedarf, der als „nicht sachgerecht“ anzusehen sei.

Länderübergreifend abgestimmte Verteilungsrechnung missachtet

499. Hinsichtlich der Steuerfahnderinnen und -fahnder besteht die Besonderheit der Personalbedarfsberechnung darin, dass in Ermangelung einer fallbezogenen Berechnungsgrundlage pauschal von einem feststehenden Bedarf an Fahndern im gesamten Bundesgebiet ausgegangen wird, der nach einer zwischen den Ländern abgestimmten Berechnungsformel auf die Länder verteilt wird. Diese Formel berücksichtigt für jedes Land mit einer Gewichtung

Höhere Bruttowertschöpfung rechtfertigt höhere Zahl an Steuerfahndungskräften

von 70 % die anteilige Bruttowertschöpfung sowie mit einer Gewichtung von 30 % die Einwohnerzahl. Der Rechnungshof hat erneut kritisiert, dass Hamburg sich nicht an die mit den anderen Ländern abgestimmte Berechnungsformel hält und damit bewirkt, dass die im gesamten Bundesgebiet angestrebte Zahl an Fahnderinnen und Fahndern nicht erreicht wird. Darüber hinaus hat der Rechnungshof verdeutlicht, dass die vergleichsweise hohe Bruttowertschöpfung in Hamburg nicht zu sachwidrig hohen Ergebnissen führt, sondern lediglich dazu, dass der Personalbedarf mehr als anderswo durch die hohe Bruttowertschöpfung begründet ist. Wenn Hamburg das Berechnungsergebnis infrage stellen will, muss es im Interesse eines länderübergreifend einheitlichen Maßstabes auf eine Änderung der Berechnungsformel hinwirken. Ein Alleingang Hamburgs ist nicht der richtige Weg.

500. Der Rechnungshof hat die die Steuerfahnderinnen und -fahnder betreffende Personalbedarfsberechnung zum Stichtag 1. Januar 2012 beanstandet und gefordert, bei künftigen Berechnungen nach der länderübergreifend abgestimmten Formel ohne nachträgliche Ergebniskorrekturen zu verfahren.

501. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält an ihrer Position fest, hat aber darauf hingewiesen, dass sie bemüht sei, eine stärker an konkreten Fallzahlen orientierte Methode zur präziseren Berechnung des Bedarfs an Fahnderinnen und Fahndern zu entwickeln. Da die Entwicklung der stark schwankenden Fallzahlen über einen längeren Zeitraum beobachtet werden müsse, ehe fundierte Schlussfolgerungen gezogen werden könnten, und darüber hinaus ein in dieser Hinsicht verbessertes Controlling gerade erst erprobt werde, sei mit einer kurzfristigen Lösung nicht zu rechnen.

502. Der Rechnungshof kann der Argumentation, mit der die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ihren Abschlag vom rechnerischen Ergebnis der Personalbedarfsberechnung begründet, weiterhin nicht folgen. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bleibt eine Antwort auf die Frage, nach welchen Maßstäben sie die Sachgerechtigkeit einer bestimmten Fahnderzahl beurteilt, nach wie vor schuldig. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Absenkung des Bedarfs an Fahnderinnen und Fahndern dem Ziel des Senats gerecht wird, die Steuerfahndung in den kommenden Jahren weiter zu verbessern und jede Form der Steuerhinterziehung konsequent zu verfolgen.[14] Bis zu einer länderübergreifenden Überarbeitung der Berechnungsformel hält der Rechnungshof deshalb an seiner Forderung nach Beachtung des gültigen Abstimmungsergebnisses fest.

[14] Koalitionsvertrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Legislaturperiode 2015 bis 2020 („Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg“), S. 14.

Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Es ist nicht gewährleistet, dass alle Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften als potenzielle Prüfungsfälle in der Betriebskartei erfasst werden.

Wer als Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften anzusehen ist, richtet sich nach Kriterien, die dem unterschiedlichen Risikopotenzial der einzelnen Einkunftsarten nicht gerecht werden.

Die statistische Erfassung der Außenprüfungen und ihrer Ergebnisse ist mit Mängeln behaftet.

Steuerung der Außenprüfungen

503. Steuerpflichtige, deren positive Einkünfte in den sog. Überschusseinkunftsarten[1] in einem Kalenderjahr mehr als 500.000 Euro betragen haben und die deshalb auch als Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften bezeichnet werden, sind hinsichtlich der entsprechenden Einkünfte in den fünf folgenden Jahren verpflichtet, alle Aufzeichnungen und Unterlagen sechs Jahre lang aufzubewahren (§ 147a Abgabenordnung [AO]). Eine Außenprüfung ist zulässig, ohne dass weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen (§ 193 Absatz 1 AO). In den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter haben diese Steuerpflichtigen deshalb denselben Status wie Gewerbetreibende, Freiberufler oder Land- und Forstwirte. Ebenso wie jene „echten“ Betriebe müssen sie „wie Betriebe“ in der sog. Betriebskartei erfasst werden, anhand derer überwacht wird, wann welcher Betrieb zuletzt geprüft worden ist. Die Zahl der in der Betriebskartei erfassten Betriebe ist zudem die Basis für statistische Berechnungen. Wird etwa die Zahl der erfassten Betriebe durch die Zahl der in einem Kalenderjahr geprüften Betriebe dividiert, ergibt sich – gemessen in Jahren – der statistische Prüfungsturnus. Dieser Turnus gibt an, welcher zeitliche Abstand statistisch zwischen zwei Außenprüfungen bei demselben Betrieb liegt.

[1] Siehe § 2 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 4 bis 7 Einkommensteuergesetz (EStG). Es handelt sich dabei um die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung sowie um die sonstigen Einkünfte.

Vollständigkeit der Betriebskartei

Wesentliche Mängel bei der Bestands-erfassung von Steuerpflich-tigen mit bedeutenden Einkünften

504. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Betriebskartei hinsichtlich der Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften unter wesentlichen Mängeln leidet. Da die maschinellen Kriterien, anhand derer sie alle drei Jahre aktualisiert wird, nicht mit den Merkmalen aus der Abgabenordnung übereinstimmen,[2] ist nicht gewährleistet, dass alle in Betracht kommenden Steuerpflichtigen auch tatsächlich erfasst werden. Der Rechnungshof hat gefordert, im Rahmen der zum 1. Januar 2016 anstehenden Aktualisierung der Betriebskartei für eine vollständige Erfassung aller Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften zu sorgen.

505. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält eine den Merkmalen der Abgabenordnung entsprechende und damit rechtskonforme Erfassung aller Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften angesichts abweichender Absprachen auf Bund-Länder-Ebene nicht für zwingend. Eine nachträgliche Korrektur der maschinell generierten Betriebskartei sei mit einem Aufwand verbunden, der in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehe.

506. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung nach vollständiger Erfassung aller Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften fest. Nur ein Fallbestand, der prinzipiell in Übereinstimmung mit der Rechtslage ermittelt wird, bildet die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend in der Betriebskartei ab.

Zusammentreffen von bedeutenden Einkünften und „echtem“ Betrieb

Unvollständige Erfassung bei Zusammen-treffen von bedeutenden Einkünften und „echtem“ Betrieb

507. Die Bestandserfassung leidet des Weiteren darunter, dass Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften, die zugleich als Gewerbetreibende, Freiberufler oder Land- und Forstwirte einen „echten“ Betrieb führen, nicht mit beiden Eigenschaften in der Betriebskartei erfasst werden. Wird der „echte“ Betrieb als Kleinst-, Klein- oder Mittelbetrieb eingestuft, erscheint der Steuerpflichtige nur als Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften. Wird der „echte“ Betrieb hingegen als Großbetrieb eingestuft, zählt nur dies. Dass der Steuerpflichtige zugleich ein Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften ist, schlägt sich dann nicht in der Betriebskartei nieder. All dies führt sowohl hinsichtlich der „echten“ Betriebe als auch hinsichtlich der Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften zu einer intransparenten Erfassung der einschlägigen Fälle und wirkt sich gegebenenfalls auch auf die Beantwortung parlamentarischer Anfragen aus.

[2] Im maschinellen Verfahren gilt ein Steuerpflichtiger nur dann als ein Steuerpflichtiger mit bedeutenden Einkünften, wenn er innerhalb eines dreijährigen Referenzzeitraums in zwei Jahren den in § 147a AO genannten Schwellenwert überschritten hat. Damit scheiden nicht nur diejenigen Fälle aus, in denen ein einziges Jahr die Aufbewahrungspflicht ausgelöst hat, sondern auch diejenigen, in denen das auslösende Jahr länger als drei Jahre zurückliegt und der Fünfjahreszeitraum, hinsichtlich dessen die Unterlagen und Aufzeichnungen aufzubewahren sind, noch nicht abgelaufen ist.

Der Rechnungshof hat gefordert, in der Betriebskartei künftig sowohl dem einen als auch dem anderen Status eines Steuerpflichtigen Rechnung zu tragen.

508. Nach Auffassung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – trägt die Forderung des Rechnungshofs nicht den Vorgaben der Betriebsprüfungsordnung Rechnung. Danach werde in der Betriebskartei lediglich zwischen Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben, nicht aber nach Betriebsarten und insofern auch nicht zwischen „echtem“ Betrieb und dem Merkmal bedeutender Einkünfte unterschieden. Darüber hinaus führe die geforderte Differenzierung zwischen der betrieblichen Sphäre eines Steuerpflichtigen und der Sphäre seiner bedeutenden Einkünfte zu administrativen Problemen.

509. Die Argumentation der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – lässt die bislang praktizierte statistische Unterscheidung zwischen „echten“ Betrieben und Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften außer Acht. Solange die bislang als Großbetriebe eingeordneten Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften statistisch nicht unter den Großbetrieben, sondern gesondert ausgewiesen werden, stellen sie eine statistisch eigenständige Größe dar, auf die auch bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zurückgegriffen wird. Dann führt das bislang praktizierte Verfahren zu einer verfälschenden Darstellung des Bestands an vorhandenen und geprüften Fällen, und zwar sowohl hinsichtlich der „echten“ Betriebe als auch hinsichtlich der Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest.

Größenklassen

Ungenutzte Möglichkeit einer Entlastung vom Gebot der Anschlussprüfung

510. Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften sind den sog. Betriebsgrößenklassen stets nach den für Freie Berufe geltenden Maßstäben zugeordnet worden. Seit 1978 waren danach alle Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften wie Großbetriebe zu prüfen. Inzwischen wird bei den Freien Berufen ein Großbetrieb nur noch dann angenommen, wenn der steuerliche Gewinn im Referenzjahr mehr als 650.000 Euro betragen hat. Entgegen der früheren Praxis gilt dieses Abgrenzungskriterium bislang jedoch nicht für Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften.

511. Der Rechnungshof hat empfohlen, diesen Zustand zu ändern und eine entsprechende Abstimmung mit dem Bund und den übrigen Ländern herbeizuführen. In der Praxis würde eine Rückkehr zu den früher geltenden Maßstäben die Finanzämter von dem für Großbetriebe geltenden Gebot der Anschlussprüfung[3] entlasten, soweit die für die Begründung der Aufbewahrungspflicht maßgeb-

[3] Unter dem Gebot der Anschlussprüfung ist zu verstehen, dass sich der Prüfungszeitraum einer Betriebsprüfung unmittelbar an den Prüfungszeitraum der vorangegangenen Betriebsprüfung anschließen soll. Siehe dazu auch § 4 Absatz 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung vom 15. März 2000 (BpO 2000), Bundessteuerblatt 2000 I S. 368.

lichen Einkünfte eines Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften 650.000 Euro oder weniger betragen haben.

512. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Empfehlung aufgreifen.

Umfang der Außenprüfungen

513. Die Außenprüfung bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften ist seit geraumer Zeit Gegenstand der politischen Diskussion. Immer wieder wird deren geringe Zahl problematisiert. Tatsächlich wurden 2014 nur 33 Außenprüfungen dieser Fallgruppe zugeordnet.[4] Der statistische Prüfungsturnus betrug danach mehr als 20 Jahre.[5] Zwar hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – schon 2011 reagiert und versucht, die Finanzämter zu einer häufigeren Prüfung jener Steuerpflichtigen anzuhalten.[6] Damit ist sie jedoch, wie die statistische Entwicklung zeigt, im Ergebnis gescheitert: Die Zahl der Prüfungen betrug im Schnitt der Jahre 2008 bis 2011 32,25 Prüfungen pro Jahr. In den Jahren 2012 bis 2014 – nach Bekanntgabe des Erlasses – erhöhte sich dieser Wert nur auf 35 Prüfungen pro Jahr.[7]

Reformbedarf

514. Der Rechnungshof sieht eine Ursache für den geringen Stellenwert im Prüfungsalltag der Finanzämter darin, dass die Merkmale, die einen Steuerpflichtigen zu einem Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften qualifizieren, nicht zu einem prüfungswürdigen Risikopotenzial führen. Wenn etwa bei einem angestellten Geschäftsführer oder Vorstand die bedeutenden Einkünfte aus einem hohen Gehalt resultieren, das dem Wohnsitzfinanzamt bereits aus der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung des Arbeitgebers bekannt ist, bedarf es insoweit keiner zusätzlichen Außenprüfung. Mehr noch gilt dies für Einkünfte aus Kapitalvermögen, soweit sie dem Steuerabzug an der Quelle unterlegen haben.

Fokussierung des Aufbewahrungstatbestands auf prüfungswürdige Fälle

515. Ein wesentlicher Fortschritt könnte durch eine Novellierung des eingangs genannten Aufbewahrungstatbestands erreicht werden. Würde sich die Aufbewahrungspflicht auf Aufzeichnungen und Unterlagen zu denjenigen Angaben in der Steuererklärung beschränken, die tatsächlich der Verifikation bedürfen, würde sich die Zahl der Fälle möglicherweise deutlich reduzieren und zugleich

[4] Bürgerschaftsdrucksache 21/845 vom 30. Juni 2015.

[5] 677 als vorhanden gezählte Fälle dividiert durch 33 im Referenzjahr geprüfte Fälle ergeben einen statistischen Prüfungsturnus von 20,51 Jahren.

[6] Erlass der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – vom 29. Juli 2011 – 51 – S 1446 – 001/09 –. Im März 2011 hatte der damalige finanzpolitische Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag aufgrund der Antworten auf gleichlautende Kleine Anfragen in elf Ländern dargelegt, dass „gerade in der Millionärshauptstadt Hamburg“ die Prüfungsquote bei den Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften am geringsten sei. Siehe http://www.gerhardschick.net/argumentationspapier steuervollzug.pdf (Abruf am 3. September 2015).

[7] Zu den Jahreswerten siehe die Bürgerschaftsdrucksachen 19/6732 vom 6. August 2010, 20/11816 vom 10. Juni 2014 sowie 21/845 vom 30. Juni 2015.

ein realistischeres Bild hinsichtlich des Verhältnisses der prüfungsbedürftigen zu den tatsächlich geprüften Fällen entstehen. Daher sollte erwogen werden, anstelle eines auf die Gesamtheit der Überschusseinkunftsarten bezogenen Schwellenwertes für jede Überschusseinkunftsart gesondert eines oder mehrere Kriterien zu normieren, die die Aufbewahrungspflicht nach § 147a AO auslösen und zur Außenprüfung nach § 193 Absatz 1 AO berechtigen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof gefordert, weiteren Fallgestaltungen Rechnung zu tragen, um den Aufbewahrungstatbestand optimal zu fokussieren.[8]

516. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – steht den Empfehlungen des Rechnungshofs aufgeschlossen gegenüber. Sie will die Vorschläge im Einzelnen prüfen und zu gegebener Zeit in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien thematisieren. Schon jetzt sei auf dieser Ebene beschlossen worden, alle Steuerpflichtigen, die nur wegen ihrer Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit aufbewahrungspflichtig seien, ab 2016 nicht mehr als Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften in der Betriebskartei zu erfassen.

517. Der Rechnungshof begrüßt die prinzipielle Bereitschaft zu einer Initiative auf Bund-Länder-Ebene, die sich gegebenenfalls in einem künftig anstehenden Gesetzgebungsverfahren niederschlagen sollte. Hinsichtlich der Absicht, nur noch bestimmte Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften in der Betriebskartei zu erfassen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis, dass die Betriebskartei offenkundig nicht mehr – wie zuvor seit Jahrzehnten – als Verzeichnis sämtlicher, sondern nur noch als Verzeichnis der potenziell prüfungswürdigen Betriebe und betriebsähnlichen Fälle dienen soll. Als vorläufige Maßnahme ist dieses Vorgehen, selbst wenn es zulasten der Transparenz geht, vertretbar. Auf Dauer ist es jedoch – zumindest bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften – problematisch, wenn auch diejenigen Steuerpflichtigen von Gesetzes wegen zur Aufbewahrung ihrer Unterlagen und Aufzeichnungen angehalten werden, die nach den internen Kriterien der Steuerverwaltung von vornherein nicht für eine Außenprüfung in Betracht kommen. Dies bestärkt den Rechnungshof in seiner Auffassung, dass das Entscheidende eine entsprechende Anpassung der Abgabenordnung ist. Nur so ist gewährleistet, dass den Betroffenen keine von vornherein unnötigen Pflichten auferlegt werden.

Prüfung der Einkommensverwendung

Prüfung der Einkommensverwendung stärker in den Blick nehmen

518. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Außenprüfung bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf die Überprüfung der erklärten Besteuerungsgrundlagen beschränkt hat. Die Möglichkeit, durch

[8] Entbehrlich ist die Aufbewahrung von Aufzeichnungen und Unterlagen auch hinsichtlich sog. Beteiligungseinkünfte, die nicht auf der Ebene des Gesellschafters, sondern auf der Ebene der Gesellschaft der Außenprüfung unterliegen. Demgegenüber fehlt bislang eine Regelung der Aufbewahrungspflicht für den Fall der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften, soweit diese gemäß § 17 EStG (und damit außerhalb eines in der Betriebskartei zu erfassenden Betriebs) zu Einkünften aus Gewerbebetrieb führen.

Erhebungen zur Einkommensverwendung verschwiegene Einkunftsquellen zu ermitteln, wurde in aller Regel nicht genutzt. Auch wenn derartige Erhebungen tendenziell schwerer geworden sind, hat der Rechnungshof davor gewarnt, der Prüfung der Einkommensverwendung von vornherein keine Bedeutung mehr zu schenken.

519. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Notwendigkeit entsprechender Prüfungsschwerpunkte in einer Fachbesprechung mit Vertretern der Finanzämter thematisieren.

Statistische Erfassung der Außenprüfungen und ihrer Ergebnisse

Verfälschung der statistischen Erfolge durch unzutreffende Zuordnung geprüfter Fälle

520. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Betriebsprüferinnen und -prüfer Außenprüfungen auch dann der Fallgruppe der Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften zurechneten, wenn die Betriebskartei den Fall nicht als solchen auswies. 10 % der vom Rechnungshof überprüften Fälle wurden zu Unrecht unter den geprüften Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften ausgewiesen. Damit verfälschten sie die Jahresstatistik, und zwar sowohl hinsichtlich der Zahl der geprüften Fälle als auch hinsichtlich der Mehrergebnisse. Schon wegen eines gewichtigen Einzelfalls lag die Summe der Mehrergebnisse aufgrund von Außenprüfungen bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften 2011 nicht, wie vom Senat angegeben, bei 6,03 Mio.[9], sondern höchstens bei 1,58 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat gefordert, künftigen Fehleintragungen in den Beschäftigungstagebüchern durch entsprechende Kontrollen oder aber eine maschinelle Verknüpfung von Betriebskartei und Tagebuch entgegenzuwirken.

521. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass eine maschinelle Verknüpfung von Betriebskartei und Tagebuch derzeit nicht realisierbar sei. Die alternativ gebotenen Maßnahmen will sie mit den Vertretern der Finanzämter erörtern.

Veranlagung von Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften

Wertungswiderspruch hinsichtlich der strukturellen Risikobewertung im Kontext von Veranlagung und Außenprüfung

522. Im Rahmen des für die Überschusseinkünfte konzipierten maschinellen Risikomanagements ist die Tatsache, dass es sich um einen Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften handelt, kein eigenständiges und zur Aussteuerung führendes Risikokriterium. Es ist hiernach möglich, dass die Steuererklärung eines Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften als risikoarm eingestuft und vollmaschinell verarbeitet wird, obgleich die Einführung der Aufbewahrungspflicht und der daran anknüpfenden Möglichkeit einer nicht von speziellen Voraussetzungen abhängigen Außenprüfung gerade einem erhöhten Verifikationsbedarf Rechnung tragen sollte. Der Rechnungshof hat angeregt, diesen Wertungswiderspruch

[9] Bürgerschaftsdrucksache 20/11816 vom 10. Juni 2014, S. 5.

durch die Schaffung eines am Status des Steuerpflichtigen anknüpfenden Aussteuerungstatbestands zu beseitigen, sobald die Voraussetzungen, unter denen die in § 147a AO normierte Aufbewahrungspflicht anknüpft, risikoadäquat modifiziert worden sind (siehe hierzu Tz. 515 ff.).

523. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, im Fall einer erfolgreichen Revision des § 147a AO an die auf Bund-Länder-Ebene zuständige Arbeitsgruppe heranzutreten.

Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Zwei Drittel der geprüften Istwerte im Einzelplan 4 des Haushaltsplans 2015/2016 waren nach den von der Behörde vorgesehenen Berechnungswegen richtig berechnet.

Gleichwohl war für fast alle Kennzahlen die Dokumentation des Erhebungsweges nicht vorhanden bzw. ergänzungsbedürftig. Darüber hinaus erwiesen sich Kennzahlen als näher erläuterungsbedürftig und Bezeichnungen wichen von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage ab.

Die Verwaltung sollte ihre Qualitätssicherung weiter verbessern und die Angaben im Haushaltsplan präzisieren.

524. Der Rechnungshof hatte bereits die Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte im Haushaltsplan 2013/2014 der Behörde für Schule und Berufsbildung, der Kulturbehörde und der Finanzbehörde geprüft.[1] Nach gleichen Maßstäben hat er nun die Kennzahlenwerte der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) untersucht. Aus den 155 Kennzahlen wurden 75 ausgewählt und hierzu gemäß den Angaben im Haushaltsplan 2015/2016 die vorgefundenen 67 Istwerte des Haushaltsjahres 2012 und die 72 Istwerte des Haushaltsjahres 2013 überprüft.[2] Alle vier Aufgabenbereiche der Behörde[3] sind gleichermaßen einbezogen worden.

Rechnerische Richtigkeit

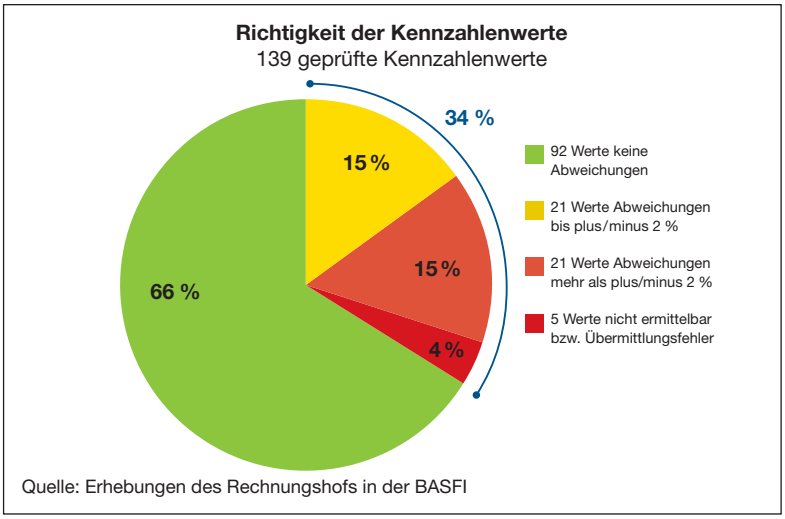
525. Die Angaben im Haushaltsplan zu Kennzahlen und ihren Werten sollen relevante, vollständige und wahre Informationen liefern.

34 % der Kennzahlen-Istwerte fehlerhaft

Bei 30 % der Kennzahlen-Istwerte waren Abweichungen vom im Haushaltsplan veröffentlichten Wert festzustellen, in der Hälfte davon in lediglich geringem Umfang (bis plus/minus 2 %).

4 % der Kennzahlen-Istwerte waren wegen fehlender oder unvollständiger Unterlagen nicht überprüfbar. So konnten zum Beispiel für die Kennzahl „Anzahl an Beratungen durch die Freiwilligenagenturen“ die im Haushaltsplan ausgewiesenen Istwerte für 2012 und 2013 nicht mehr hergeleitet werden, weil keine kalenderjahresbezogenen Auswertungen zur Verfügung standen.

[1] Jahresbericht 2015, „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte“, Tz. 602.
[2] Nicht für alle Kennzahlen waren Istwerte ausgewiesen.
[3] Steuerung und Service; Soziales; Jugend und Familie; Arbeit und Integration.

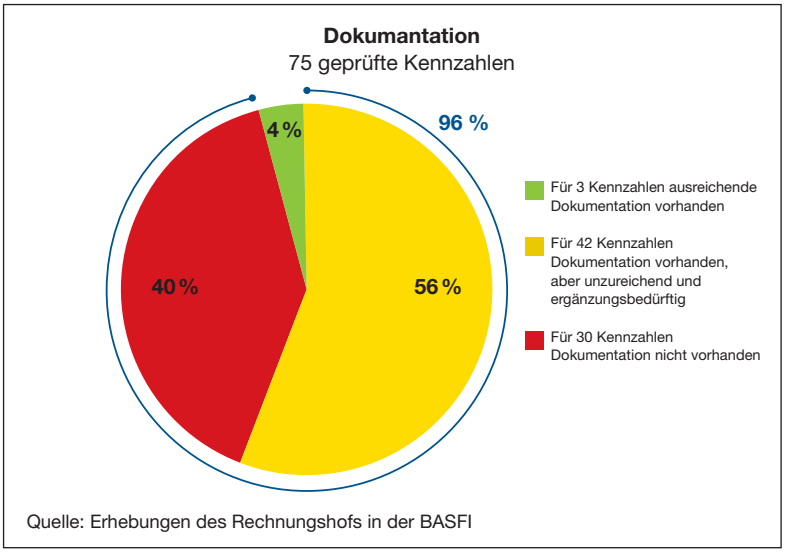


526. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen, ein Verfahren zu entwickeln, das es ermöglicht, künftig richtig berechnete Kennzahlen-Istwerte im Haushaltsplan zu veröffentlichen.

Dokumentation des Erhebungswegs

Dokumentation weit überwiegend unzureichend

527. Nur in drei der geprüften 75 Fälle hat der Rechnungshof eine schriftliche Dokumentation vorgefunden, die es ermöglichte, den Rechenweg, die Datengrundlagen und den Auswertungszeitpunkt einwandfrei nachzuvollziehen. In 30 Fällen konnte die Behörde keinerlei Unterlagen hierzu vorlegen.



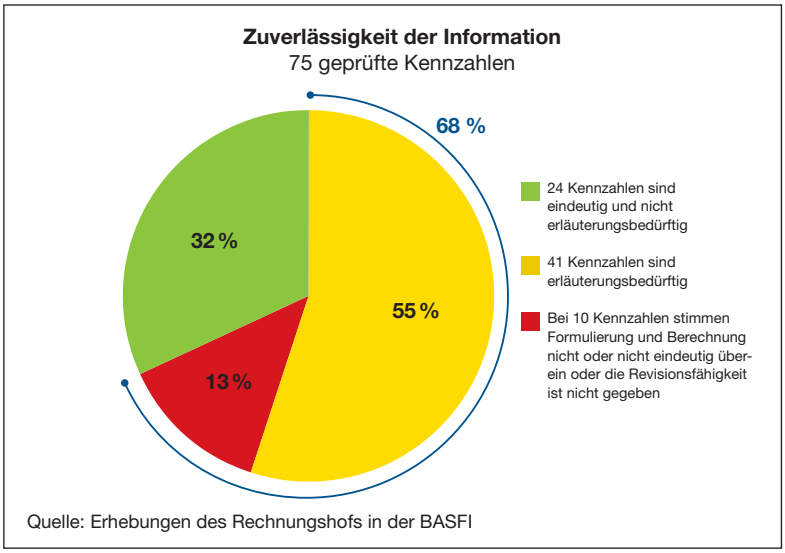
528. Die BASFI hat für mehrere Kennzahlen angegeben, dass es jeweils Beschäftigte gebe, die in der Lage seien, die jeweiligen Kennzahlenwerte zu ermitteln. Dies halte sie in einem ersten Schritt trotz fehlender schriftlicher Dokumentation für ausreichend.

Der Rechnungshof hat die BASFI jedoch mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit von Verwaltungsentscheidungen aufgefordert, Dokumentationen zu erstellen bzw. unzureichende Dokumentationen zu ergänzen.

Zuverlässigkeit der Information

Eindeutigkeit der Kennzahlen herstellen

529. Nur bei 24 der 75 geprüften Kennzahlen (32 %) erwies sich die Kennzahl als eindeutig beschrieben und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Bei 41 Kennzahlen (55 %) ist es jedoch notwendig, eine Erläuterung auszubringen oder die Benennung der Kennzahl bzw. bereits vorhandene Erläuterung im Haushaltsplan zu präzisieren. Bei weiteren zehn Kennzahlen (13 %) weicht die Bezeichnung von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage erheblich ab bzw. war die Berechnungsgrundlage nicht mehr vorhanden.



Quelle: Erhebungen des Rechnungshofs in der BASFI

530. Beispielsweise fanden sich folgende Sachverhalte:

– Die insoweit eindeutig bezeichnete Kennzahl „Vermittlungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt“ wird im Haushaltsplan dahingehend erläutert, dass sowohl die Vermittlungserfolge in den ersten als auch die in den zweiten Arbeitsmarkt abgebildet werden. Dies führt zu Unklarheiten hinsichtlich des Aussagegehalts. Hieße die Kennzahl „Vermittlungserfolge in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt“ entspräche dies der tatsächlichen Berechnungsgrundlage und die Erläuterung könnte entfallen.

– Für die Kennzahl „Anzahl Vorsprachen zur Wohnungssicherung“ werden die innerhalb eines Jahres neu in das System der Wohnraumabsicherung einmündenden Fälle gezählt. Die konkreten Vorsprachen bei den zuständigen Stellen werden dagegen gar nicht erfasst.

– Kennzahlenangaben im Haushaltsplan beziehen sich üblicherweise auf das Haushaltsjahr und sind im Ergebnis somit Jahreswerte. Eine Reihe von Kennzahlen weist jedoch monatliche Werte aus, ohne dass auf diese Differenz hingewiesen wird.

– Mehrere Kennzahlen waren mit einer falschen Rechengröße ausgewiesen, wie zum Beispiel bei den Ausgaben für die „Hilfe zur Erziehung insgesamt“. Diese betrugen zum Beispiel im Jahr 2013 mehr als 259 Mio. Euro und nicht, wie im Haushaltsplan dargestellt, 259.606 Euro.

– Für die Berechnung von Kennzahlen, die Bevölkerungszahlen berücksichtigen, bedient sich die BASFI der Daten des Statistikamts Nord. Es handelt sich zum Teil um Hochrechnungen, deren Ursprungsdaten aus unterschiedlichen Quellen (Volkszählung 1987, Zensus 2011) stammen, oder um Auszählungen des Melderegisters. Die Aussagekraft der Kennzahl ist abhängig von der jeweils genutzten Datenbasis. Lediglich in einem Fall hat die BASFI in der Erläuterung auf die exakte Datenquelle hingewiesen.

Qualitätssicherung

531. Daten von anderen Behörden oder Einrichtungen mit amtlichen Aufgaben, zum Beispiel der Bundesagentur für Arbeit oder der Statistischen Ämter, übernimmt die BASFI ohne eigene Qualitätssicherung, was keinen Bedenken begegnet. Hinsichtlich der übrigen Datenquellen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Behörde für 69 der 75 überprüften Kennzahlen Maßnahmen zur Qualitätssicherung vorsieht, etwa Stichprobenprüfungen der Werte (zum Beispiel bei Zuwendungsempfängern), den Abgleich der Werte mittels unterschiedlicher Datenquellen, unterjährige Verlaufskontrollen – teilweise monatlich, teilweise im Rahmen der Quartals- und Halbjahresberichtserstattung – oder den Abgleich mit Vorjahreswerten.

Qualitätssicherung noch nicht ausreichend

Soweit eine Abweichung der Kennzahlen-Istwerte um mehr als plus/minus 2 % vorliegt (Tz. 525), sieht der Rechnungshof die bisherige Qualitätssicherung als nicht ausreichend an. Insbesondere hat seine stichprobenhafte Prüfung korrespondierender Kennzahlen („davon“) Differenzen in der Summenbildung ergeben: So wird die „Summe der HzE-Gesamtausgaben“ aufgeschlüsselt auf die Bezirke und das Familienteam. Die Summe der im Haushaltsplan 2015 genannten Einzelergebnisse für 2012 ergibt nicht den Wert für die ausgewiesenen Gesamtausgaben, sondern weicht davon um 9 Mio. Euro ab. Dieser Fehler findet sich auch bei der Summenbildung der Istwerte 2012 und 2013 für die Kennzahl „Anzahl der Frauenhausbewohnerinnen“.

532. Der Rechnungshof hat empfohlen, insbesondere bei korrespondierenden Kennzahlen zusätzliche Kontrollen durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

533. Die BASFI hat die Feststellungen bestätigt. Soweit sie den Empfehlungen des Rechnungshofs nicht bereits gefolgt ist, will sie diese zum Anlass nehmen, für zukünftige Haushalte die Information der Bürgerschaft mit dem Ziel zu verbessern, eindeutige Kennzahlen und wahre, nachvollziehbare Werte darzustellen.

Zuwendung zugunsten des 34. Deutschen Evangelischen Kirchentags 2013 in Hamburg

Senatskanzlei

Die Bürgerschaft ist über die Höhe des beabsichtigten Verzichts auf Gebühren und Entgelte beim Kirchentag nicht informiert worden.

Der durchführende Verein hat die ihm gewährten Mittel teilweise nicht im Sinne der Zuwendung verwendet.

Eine geänderte Ausgestaltung des Zuwendungsverfahrens würde der Ressourcenausstattung der Behörde besser Rechnung tragen.

534. Vom 1. bis 5. Mai 2013 fand in Hamburg der 34. Deutsche Evangelische Kirchentag statt. Er wurde von dem eigens dafür gegründeten Verein „34. Deutscher Evangelischer Kirchentag Hamburg 2013 e. V." (im Weiteren: Verein) ausgerichtet. Der Rechnungshof hat – auch im Sinne einer Nachschau zu einer früheren Prüfung[1] – die Durchführung des Zuwendungsverfahrens in der Senatskanzlei und die Mittelverwendung durch den Verein geprüft.

Zur anteiligen Finanzierung der von der Kirche geplanten Veranstaltungskosten von insgesamt 18,45 Mio. Euro stellte die Bürgerschaft bereits 2009 hamburgische Mittel in Höhe von 7,5 Mio. Euro bereit.[2] Daraufhin erließ die Senatskanzlei 2011 einen Zuwendungsbescheid an den Verein über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss bis zum Betrag von 7,9 Mio. Euro als Fehlbedarfsfinanzierung zur Projektförderung, wobei sie Bundesmittel in Höhe von 400.000 Euro einbezog.

535. Neben der Geldleistung erbrachte die Freie und Hansestadt Hamburg eine Reihe von Sachleistungen. So stellte der Senat dem Verein u. a. geeignete Schul- und Hochschulgebäude für die Unterbringung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie Flächen zur Sondernutzung zur Verfügung und verzichtete hierfür auf Entgeltforderungen sowie Gebührenerhebungen in Höhe von über 2 Mio. Euro. In der Bewilligungsdrucksache wies der Senat zwar auf den Gebühren- und Entgeltverzicht für diese Sachleistungen hin, quantifizierte ihn aber nicht. Im Petitum wurde lediglich bean-

[1] Jahresbericht 1998, „Zuwendung an den 26. Deutschen Evangelischen Kirchentag 1995 in Hamburg", Tzn. 70 bis 79.
[2] Bürgerschaftsdrucksache 19/2574 vom 17. März 2009.

tragt, „von den finanziellen Auswirkungen in Höhe von maximal 7,5 Mio. Euro Kenntnis zu nehmen“ und im Übrigen eine Verpflichtungsermächtigung in gleicher Höhe zu bewilligen.

Bürgerschaft über Kosten von Sachleistungen nicht unterrichtet

Im Ergebnis ist die Bürgerschaft damit nicht über die Höhe der neben der Geldleistung von 7,5 Mio. Euro erwarteten sonstigen finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt unterrichtet worden, obwohl von den zuvor durchgeführten Kirchentagen Erfahrungswerte vorlagen, die eine Schätzung zugelassen hätten. Auch später, als das tatsächliche finanzielle Volumen der Sachleistungen bekannt war, ist eine Unterrichtung der Bürgerschaft unterblieben. Im Ergebnis waren die Belastungen für den Haushalt um 28 % höher als der Bürgerschaft bekannt war.

Zwar lässt die Verwaltungsvorschrift zu § 21 des Gebührengesetzes zu, vom Nachweis der im öffentlichen Standortinteresse Hamburgs – wozu auch die Durchführung eines Kirchentags zählt – nicht festgesetzten Gebühren in einer Übersicht zur Haushaltsrechnung abzusehen. Die Höhe des Betrags, auf den verzichtet wurde, und die Praxis des Senats, gemäß § 85 LHO a. F. bereits über weitaus geringere Gesamtbeträge erlassener Ansprüche zu informieren, sprachen jedoch dafür, auch im Sinne einer anzunehmenden Erwartungshaltung der Bürgerschaft, diese zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend zu informieren.

Überdies ging es vorliegend nicht um den isolierten Verzicht auf Einnahmen, sondern um eine Förderentscheidung, zu der der Bürgerschaft für die sachgemäße Ausübung ihres Budgetrechts das Gesamtvolumen von nahezu 10 Mio. Euro hätte genannt werden müssen.

536. Der Verein schaffte aus Zuwendungsmitteln einen Pkw-Kombi der Mittelklasse an. In einem Änderungsbescheid zum Zuwendungsbescheid legte die Senatskanzlei nach der Anschaffung des Fahrzeugs fest, dass der Erwerb dem Zuwendungszweck diene. Der Änderungsbescheid regelte im Übrigen, dass der Verein den Erlös aus dem Verkauf des Fahrzeugs im Verwendungsnachweis als Einnahme/Erlös anzugeben habe und dieser Betrag von der Senatskanzlei mit einem Rückforderungsbescheid vereinnahmt werde. Diese Auflage ersetzte die Senatskanzlei später auf Bitte des Bundes durch die Auflage, dass das Fahrzeug im Zeitraum von zehn Jahren ab Kaufdatum jeweils an den nächsten Kirchentag weiterzugeben sei.

Weiterverwendung eines Fahrzeugs nicht im erheblichen Interesse Hamburgs

Die Weiterverwendung des Pkw nach Ende des Kirchentags in Hamburg diente nicht dem erheblichen Interesse Hamburgs, was Voraussetzung für eine Zuwendung ist. Damit waren die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung über das Ende des Kirchentags hinaus nicht gegeben.

Im September 2013, also deutlich nach dem Ende des Kirchentages in Hamburg, kaufte der Verein zudem einen Pkw-Anhänger aus Zuwendungsmitteln. Auch hier fehlten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Finanzierung aus dem Projekt.

537. Einem Mitarbeiter des Vereins wurde aus Mitteln für den Kirchentag ein Diplomlehrgang „Verbandsmanagement“ in der Schweiz für rund 12.000 Euro finanziert. Das Studium diente ebenfalls nicht dem erheblichen Interesse Hamburgs und durfte nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zugerechnet werden.

Diplomlehrgang in der Schweiz nicht im erheblichen Interesse Hamburgs

538. Zeitgleich oder zumindest zeitweise überlappend existierten neben dem Verein noch zwei weitere, eigens für die Durchführung des vorherigen Kirchentags in Dresden bzw. des nachgehenden in Stuttgart gegründete Vereine. Dauerhaft existieren daneben noch der Verein zur Förderung des Deutschen Evangelischen Kirchentages e. V. (DEKT e. V.) mit Sitz in Fulda sowie die Institutionen und regionalen Verbände der evangelischen Kirche.

Mehrere Vereine und Institutionen nebeneinander erhöhen den Aufwand

Die geprüften Belege wiesen eine Vielzahl an Tagungen, Sitzungen usw. mit erheblichen Fahrt- und Übernachtungskosten sowie pauschalen Erstattungen für die Teilnehmer bzw. Mitglieder dieser verschiedenen Institutionen aus. Ihre Abrechnung zulasten der Zuwendung für den Verein ist zumindest zweifelhaft für

- Besuche von Veranstaltungen mit übergreifender Themenstellung, deren Kosten der DEKT e. V. in Fulda hätte tragen müssen (zum Beispiel Empfänge, die primär der Repräsentation seitens des Kirchentagskollegiums dienten),

- die Wahrnehmung von Terminen u. a. in Stuttgart, Kassel, Erfurt, Fulda ohne erkennbaren Bezug zum Kirchentag in Hamburg,

- allgemeine Kosten des DEKT e. V., zum Beispiel für eine Auswertungstagung in Verbindung mit internen Wahlen.

539. Der Verein reichte einen Zwischen- und einen Verwendungsnachweis jeweils für den Zeitraum vom 1. April 2011 bis 31. Dezember 2013 ein. Für den Abwicklungsetat hat er im September 2015 einen Verwendungsnachweis erbracht. Eine abschließende Verwendungsnachweisprüfung war der Senatskanzlei somit erst mehr als zwei Jahre nach Ende des Kirchentags möglich. Im Rahmen der Zwischennachweisprüfung hat die Senatskanzlei zwar eine nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO a. F. zulässige stichprobenartige Belegprüfung vorgenommen; diese war jedoch weder risikoorientiert angelegt noch geeignet, einen repräsentativen Gesamtüberblick zu vermitteln. Die Konto- und Belegprüfung im Rahmen der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof hat in mehreren Fällen nachgehenswerte Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung von Zuwendungsmitteln durch den Verein erbracht. Soweit auch in der Senatskanzlei entsprechende Zweifel an Ausgaben aufgekommen sein sollten, sind diese ebenso wenig dokumentiert worden wie der Verzicht auf vertiefende Prüfungsschritte.

540. Die Ursachen für die dargestellten Schwierigkeiten im Verfahren und insbesondere in der Verwendungsnachweisprüfung hat die Senatskanzlei bereits zu Beginn selbst gelegt:

Zuwendungszweck zu weit gefasst

Im Zuwendungsbescheid war der Zuwendungszweck mit „Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung des 34. DEKT 2013 für die

Zeit vom 1.4.2011 bis 30.4.2014“ bezeichnet worden. Der Zuwendungsbescheid enthält einen Veranstaltungsrahmen, der seitens des Zuwendungsempfängers umzusetzen war. Eine weitere Konkretisierung wurde nicht getroffen, obwohl nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zur LHO der Zuwendungszweck nach Umfang, Qualität und Zielsetzung – auch im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle – eindeutig und detailliert beschrieben werden soll.

Dies wurde versäumt. Mit der gewählten weiten, wenig detaillierten Formulierung des Zuwendungszwecks war es deutlich erschwert nachzuprüfen, ob die Ausgaben dem Verwendungszweck entsprachen. Soweit eine abstrakte Regelung des Zuwendungszwecks nicht die notwendige Klarheit schafft, dürfte es sich anbieten, Einzelmaßnahmen oder Ausgabezwecke zu beschreiben und aufzulisten,[3] denen der Zuwendungsempfänger das erhebliche hamburgische Interesse an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch ihn deutlich entnehmen kann, um sein Ausgabeverhalten daran auszurichten.

Fehlbedarf aufgrund der Strukturen beim Kirchentag nur mit hohem Aufwand zu ermitteln

541. Das Selbstverständnis und die interne Organisation des DEKT e. V. sowie das Nebeneinander von mehreren eingetragenen Durchführungsvereinen in den verschiedenen Städten bei weitgehender Identität der handelnden Personen und das Tätigwerden von Beschäftigten, Geschäftsführungen, Vorstandsmitgliedern bei unterschiedlichen Kirchentagsvereinen an mehreren Orten erschweren die Verwendungsnachweisprüfung. So besteht u. a. das Risiko, dass Aufwendungen und Belege falsch zugeordnet werden. Insgesamt erfordert die Prüfung der Unterlagen zur Feststellung der Mehreinnahmen/Minderausgaben bei einem Projekt dieser Dimension und bei der gewählten Finanzierungsart (Fehlbedarfsfinanzierung) einen hohen Aufwand. Die Senatskanzlei hat keine hinreichenden organisatorischen oder personellen Maßnahmen ergriffen, um die angemessene Durchführung des Zuwendungsverfahrens zu sichern.

Festbetragsfinanzierung könnte Verwaltungsressourcen besser Rechnung tragen

542. Zukünftig muss bei einer Projektförderung dieser Komplexität und Höhe sowie der Finanzierungsart „Fehlbedarfsfinanzierung“ die Behörde das Verfahren angemessen organisieren und die Kosten aus dem erhöhten Verfahrensaufwand bereits bei der Entscheidung der Bürgerschaft berücksichtigen. Auch könnte erwogen werden, die Zuwendung in Form der Festbetragsfinanzierung zu gewähren. Dann würde auf der Grundlage eines genauer festzulegenden Zuwendungszwecks, aufsetzend auf das erhebliche Interesse Hamburgs, der Verwaltungsaufwand für das Verfahren erheblich reduziert und bereits frühzeitig eine Verwendungsnachweisprüfung mit Abrechnung des Festbetrags erfolgen können.

[3] Hier zum Beispiel Verankerung des gewünschten eindeutigen Hamburgbezugs bei aus der Zuwendung bestrittenen Ausgaben, so etwa die Festlegung Hamburgs als Ausgangs- oder Zielort bei Reisen sowie die Festlegung, dass die von Beschäftigten besuchten Veranstaltungen oder genutzten Bildungsmaßnahmen und generell die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen ganz oder überwiegend dem Kirchentag in Hamburg zu dienen haben.

543. Die Senatskanzlei ist den tatsächlichen Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegengetreten, ist jedoch der Auffassung, insgesamt noch vorschriftsgemäß gehandelt zu haben.

544. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Information der Bürgerschaft unvollständig war und die Durchführung des Zuwendungsverfahrens den sich aus dem Umfang der Förderung ergebenden Anforderungen nicht hinreichend Rechnung getragen hat.

Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2014

Finanzbehörde

545. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2014 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem

– zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2014,

– Jahresabschluss 2014 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2014, Ergebnisrechnung und Anhang) und

– Konzernabschluss 2014 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2014, Konzern-Ergebnisrechnung und Anhang)

in der Bürgerschaftsdrucksache 21/2281 vom 17. November 2015 veröffentlicht.

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2016 berichten.

Hamburg, den 7. Januar 2016

Dr. Stefan Schulz	Michael Otto-Abeken	Elisabeth Seeler-Kling
Joachim Mose	Philipp Häfner	Birgit Fuhlendorf

Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“

Anlage 1

Behörde	Mutterunternehmen[1] / Stufe 1	Anzahl der mittelbaren Beteiligungen pro Stufe					
		2	3	4	5	6	7
Finanzbehörde[2]	Galintis GmbH & Co. KG	1	1				
	spriag – Beteiligungsgesellschaft mbH	1	4				
	Hamburgischer Versorgungsfonds AöR	1	25				
	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH	4					
	Hamburg Energienetze GmbH	1					
	Hamburger Gesellschaft für Gewerbebauförderung mbH	1					
	HIVG Hamburger Immobilienverwaltungs-gesellschaft mbH						
	HGV Hamburger Ges. f. Beteiligungs- und Vermögensmanagement						
	FEG Fischereihafenentwicklungs-gesellschaft mbH						
	FEG Fischereihafenentwicklungs-gesellschaft mbH & Co. KG						
	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungs-gesellschaft mbH						
	HOBG Hamburger Objektbeteiligungs-gesellschaft mbH						
	HOVG Hamburger Objekt Verwaltungs GmbH & Co. KG						
	Wiese-Theatrales Produktions- und Bildungszentrum e.G.[3]						
	Kreditanstalt für Wiederaufbau AöR						
	SGG Städtische Gebäudeeigenreinigung GmbH						
	Lotto Hamburg GmbH						
	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AöR						
	Verwaltung Hamburgischer Gebäude VHG GmbH						
	KG VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co. KG						
	Vattenfall Wärme Hamburg GmbH						
	Hamburg Verkehrsanlagen GmbH						
	Hamburg Netz GmbH						
	1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co KG						
	Forum Johanneum gGmbH						
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	Hamburger HOCHBAHN AG	17	21	9	1	1	1
	Hapag Lloyd AG	57					
	HHLA - Beteiligungsgesellschaft mbH						
	Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft	23	29	2			
	FHK Flughafen Hamburg Konsortial- und Service GmbH & Co oHG	1	14	16			
	Hamburg Marketing GmbH	3	1				
	Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG	2	1				
	Verwaltungsgesellschaft Finkenwerder mbH						
	Hamburg.de GmbH & Co. KG	1					
	Hamburg Messe und Congress GmbH	5					
	Hamburg Port Authority AöR	6					

Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“

Behörde	Mutterunternehmen[1] / Stufe 1	Anzahl der mittelbaren Beteiligungen pro Stufe					
		2	3	4	5	6	7
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	VHH AG	7					
	CCH Verwaltungs GmbH						
	CCH Immobilien GmbH & Co. KG						
	HGL Hamburger Gesellschaft für Luftverkehrsanlagen mbH						
	P + R-Betriebsgesellschaft mbH						
	AKN Eisenbahn Aktiengesellschaft						
	HVV Hamburger Verkehrsverbund GmbH						
	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)						
	Erneuerbare Energien Hamburg Clusteragentur GmbH						
	Wachstumsinitiative Süderelbe Aktiengesellschaft						
	Zentrum für angewandte Luftfahrtforschung GmbH						
	Hamburg Top Level Domain GmbH						
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	HWW – Beteiligungsgesellschaft mbH	1	7	10	1		
	SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg AG	11	2	1			
	SRH Stadtreinigung Hamburg AöR	1	13				
	Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR (ehemals WK)	1	1				
	IGS internationale Gartenschau Hamburg 2013 GmbH	1					
	Hamburger Stadtentwässerung AöR	4					
	Hamburger Friedhöfe AöR	1					
	IBA-Hamburg GmbH						
	Bäderland GmbH						
	HafenCity Hamburg GmbH						
	Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen mbH						
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Berufsförderungswerk Hamburg GmbH	5	2				
	Elbe-Werkstätten GmbH	1	1				
	f & w fördern und wohnen AöR	1					
	Vereinigung Hamburger Kitas gGmbH (Elbkinder)	2					
	HAB Hamburger Arbeit-Beschäftigungs-gesellschaft mbH						
	Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch Gemeinnützige GmbH						
	PTJ Pädagogisch therapeutische Jugendhilfe GmbH gemeinnützig						
Behörde für Wissenschaft und Forschung	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR	17	6				
	HMS – Hamburg media school GmbH	1					
	Helmholtz-Zentrum Geesthacht GmbH	1					
	Studierendenwerk Anstalt öffentlichen Rechts	1					
	Centrum für Angewandte Nanotechnologie (CAN) GmbH						
	Deutsches Klimarechenzentrum GmbH						
	Hochschulen	10	7				

Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“

Behörde	Mutterunternehmen[1] / Stufe 1	Anzahl der mittelbaren Beteiligungen pro Stufe					
		2	3	4	5	6	7
Kulturbehörde	Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH	2					
	Hamburgische Staatsoper GmbH	1					
	Neue Schauspielhaus GmbH						
	Thalia-Theater GmbH						
	Deichtorhallen Hamburg GmbH						
	Hamburg Kreativ GmbH						
	HamburgMusik gGmbH – Elbphilharmonie und Laeiszhalle Betriebsges.						
	Elbphilharmonie und Laeiszhalle Service GmbH						
	Elbphilharmonie Hamburg Bau GmbH & Co. KG						
	Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH						
Behörde für Inneres und Sport	IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH						
	TÜV Hanse GmbH						
Behörde für Schule und Berufsbildung	FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH						
	Wissen und Medien gGmbH						
Behörde für Gesundheit und Verbraucher-schutz	InphA GmbH Institut für pharmazeutische und angewandte Analytik						
	Gesundheitswirtschaft Hamburg GmbH						
	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH						

[1] Die Anstalten öffentlichen Rechts Dataport, Eichdirektion Nord und Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein sind entsprechend der Abgrenzung des Beteiligungsberichts hier nicht enthalten.
[2] Ohne HSH Nordbank AG einschließlich deren mittelbare Beteiligungen (siehe Tz. 18, Fn. 3).
[3] Diese Beteiligung wird durch das Bezirksamt Hamburg-Nord betreut.

Stand: 31. Dezember 2014

Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“

Anlage 2

Erläuterungen	
Aufsichtsrat oder vergleichbares Gremium	• Berät und überwacht die Geschäftsleitung und steuert das Unternehmen im Rahmen der Zielvorgaben der FHH • Erhält Berichte über mittelbare Beteiligungen • Beschließt über die gemäß Satzung zustimmungspflichtigen Geschäfte • Wählt und bestellt den Abschlussprüfer • Stellt den Jahresabschluss fest
Bürgerschaft	• Beschließt über für das Eingehen von Beteiligungen erforderliche Haushaltsmittel oder Sacheinlagen (Artikel 66, 68 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) • Unmittelbare Beteiligungen sowie Unternehmen von besonderer Bedeutung dürfen nur mit ihrer Einwilligung veräußert werden (Artikel 72 Absatz 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) • Beschließt über Garantien und Bürgschaften • Information erfolgt im Ausschuss für öffentliche Unternehmen, über Kleine und Große Anfragen sowie Aktenvorlageersuchen
Erweitertes Verantwortungsmodell	Zu den Unternehmen des erweiterten Verantwortungsmodells gehören (Bürgerschaftsdrucksache 20/13380 vom 24. Oktober 2014): Bäderland Hamburg GmbH, Flughafen Hamburg GmbH, Hamburger Friedhöfe AöR, Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA), Hamburg Messe und Congress GmbH, Hamburger Hochbahn AG, Hamburg Netz GmbH, Hamburg Port Authority AöR, Hamburger Stadtentwässerung AöR, Hamburger Wasserwerke GmbH, SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg, Stromnetz Hamburg GmbH, Stadtreinigung Hamburg AöR, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR (UKE), VHH Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH), Vattenfall Wärme Hamburg GmbH, Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
Fachbehörde	• Senatorin/Senator trägt die Verantwortung für die in der Behördenzuständigkeit liegenden öffentlichen Unternehmen • Fachbehörde ist für fachliche und finanzwirtschaftliche Steuerung verantwortlich • Nimmt Eigentümerrechte gegenüber den Unternehmen wahr • Muss der Gründung mittelbarer Beteiligungen zustimmen und gegebenenfalls die Zustimmung der Finanzbehörde einholen • Führt einen Beschluss der SKöU über die Entsendung von Mitgliedern in die jeweiligen Aufsichtsgremien von unmittelbaren Beteiligungen herbei • Bereitet die Mitglieder der Aufsichtsgremien fachlich vor und stellt eine einheitliche Auffassung her; gegebenenfalls ist eine Senatsentscheidung herbeizuführen • Bei Unternehmen des erweiterten Verantwortungsmodells führt sie das bilaterale Abstimmungsverfahren mit der Finanzbehörde durch • Unterrichtet den Rechnungshof gemäß §§ 69 und 95 Absatz 1 LHO
Finanzbehörde	• Stellt im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsfunktion die Einheitlichkeit der Beteiligungsverwaltung sicher • Ist Fachbehörde für eigene Beteiligungen • Muss u. a. der Gründung unmittelbarer Beteiligungen zustimmen (§ 65 Absatz 2 LHO) • Zustimmung u. a. bei Gründung mittelbarer Beteiligungen von Unternehmen des erweiterten Verantwortungsmodells erforderlich (§ 65 Absatz 3 LHO) • Bearbeitet Wirtschaftsprüfer-Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Zuständigkeit nach § 68 Absatz 2 LHO • Erstellt den Beteiligungsbericht

Anlagen zu Textzahlen 17 bis 67 „Beteiligungen“

Erläuterungen	
Rechnungshof	• Überwacht gemäß § 104 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts • Überwacht gemäß § 85 LHO die Betätigung der FHH an Unternehmen in der Rechtsform privaten Rechts unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze • Nimmt die Rechte aus § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz wahr • Ist bei Gründung von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu unterrichten
Senatskommission für öffentliche Unternehmen (SKöU)	• Ihr gehören für öffentliche Unternehmen zuständige Fachsenatoren sowie der Staatsrat der Finanzbehörde an. Sie entscheidet über – grundsätzliche Angelegenheiten einzelner Unternehmen (zum Beispiel Festlegung von Zielbildern), – erstmalige Bestellung sowie Anstellungskonditionen der Vorstände und Geschäftsführungen, – Querschnittsaufgaben (zum Beispiel bilanzpolitische Fragen, steuerrechtliche und unternehmensverfassungsrechtliche Probleme) und – beschließt über die Benennung von Mitgliedern in Aufsichtsgremien unmittelbarer Beteiligungen (über 50 % der Anteile)
Wirtschaftsprüfer/Abschlussprüfer	• Führt die handelsrechtliche Prüfung des Jahresabschlusses usw. durch • Führt die Prüfung gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz durch