

Jahresbericht 2022

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2020

Hamburg, den 26. Januar 2022

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

Inhaltsverzeichnis

		Textzahlen
	Entlastungsverfahren	1–3
I.	Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2020 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
	Vorbemerkung	4–5
	Jahres- und Konzernabschluss 2020	6–16
	Eingeschränkter Bestätigungsvermerk	17
	Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2020	18–45
II.	Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2020	
	Erfüllung der Leistungszwecke	46–61
	Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr („Reste“)	62–89
	Ermächtigungsüberschreitungen	90–105
	Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss	106–132
	Notfallkredite für Corona-Maßnahmen	133–138
III.	Einzelne Prüfungsergebnisse	
	Digitalisierung	
	Digitalisierung der Verwaltung	139–144
	Umsetzung der Strategie „Digitale Stadt“	145–197
	Planung, Steuerung und Verwaltung von IT-Vorhaben und -Verfahren	198–218
	Planung und Controlling von IT-Vorhaben in den Bezirksämtern	219–238
	IT-Verfahren der Justizkasse	239–256
	Smartphones bei der Polizei	257–270
	Stichprobenkontrollverfahren im IT-Verfahren OPEN/PROSOZ	271–314

Textzahlen

Soziales und Gesundheit

Controlling von Sozialleistungen	315–336
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	337–367
Angebote für obdachlose Menschen in Hamburg	368–393
Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes	394–421

Bildung und Kultur

Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung in der Universität Hamburg	422–442
Lehrerstellenplan – Sonderbedarfe	443–476
Berufliche Privatschulen	477–504
Hamburger Konservatorium	505–517
Landesbetrieb Planetarium Hamburg	518–528
Spenden zur Förderung kultureller Zwecke	529–556

Baumaßnahmen und Bauverwaltung

Neubau Zentrum für Studium und Promotion	557–598
Baakenpark	599–637
Förderung von Investitionen – Krankenhausbau	638–673
Instandhaltung der Gebäude von Polizei und Feuerwehr	674–694
Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen	695–708
Kosten und Erlöse des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung	709–732

Steuern und Finanzen

Bearbeitung von Risikohinweisen bei geplanter Betriebsprüfung	733–749
Besteuerung des Rotlichtgewerbes in Hamburg	750–785
Zentrale Vorsorgemittel im Einzelplan 9.2	786–800
Vergütung Sachverständiger	801–813
Überzahlung und Rückforderung von Personalmitteln	814–831
Zahlung von Urlaubsabgeltungen	832–840

Textzahlen

Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

Hamburger Corona Soforthilfe	841–873
beyourpilot – Startup Port Hamburg	874–891
Abschlussprüferwechsel bei öffentlichen Unternehmen	892–900
Corporate Governance bei öffentlichen Unternehmen der FHH	901–919

Anhang

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder
deren Beteiligungsunternehmen:

Immobilienbesitz und -management des NDR	920–938
Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion	939–965

Abkürzungsverzeichnis

Entlastungsverfahren

1. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt einschließlich ihrer Sondervermögen und Landesbetriebe (§ 81 Absatz 1 LHO). Dabei prüft er insbesondere, ob gegen Vorschriften und Grundsätze, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, verstoßen wurde. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der Rechnungshof – soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg [HV], § 90 Absatz 1 LHO) – in seinen Jahresberichten zusammen, die er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet.
2. Dem vorliegenden Jahresbericht 2022 hat der Rechnungshof aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums am 26. Januar 2022 zugrunde gelegt. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2021 durchgeführt wurden. In den Bericht wurden auch Feststellungen über weitere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).

Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Ihre Äußerungen wurden in die Beratungen des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Jahresbericht berücksichtigt.
3. Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Wie in den Vorjahren hat er von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

I. Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2020 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Vorbemerkung

4. In seinem Jahresbericht teilt der Rechnungshof u. a. mit, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind (§ 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO). Der Teil I enthält eine Zusammenfassung aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2020 sowie aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit
- der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans,
 - der Leistungszwecke der Produktgruppen,
 - der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns einschließlich der zu ihrer Sicherstellung eingesetzten Instrumente,
 - der Zuwendungsverfahren sowie
 - der Vergabe von Lieferungen und Leistungen.

Im Teil I wird auf die ausführlichen Beiträge zu den Prüfungsergebnissen, die sich in den Teilen II und III finden, verwiesen.

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und den Geschäftsbericht mit dem Jahres- und Konzernabschluss sowie dem zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2020 am 31. August 2021 zugeleitet.¹

Jahres- und Konzernabschluss 2020

Konzernabschluss 2020

6. Der Konzernabschluss als Teil der Konzernrechnung umfasst die Konzernbilanz, die Konzernergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, den Konzernanhang sowie den Eigenkapitalspiegel (§ 78 Absatz 3 LHO).
7. Im Konzernabschluss werden die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und der nach Wesentlichkeitskriterien zu berücksichtigenden Tochterorganisationen als Einheit dargestellt. In den Konzernabschluss 2020 sind insgesamt 152 Tochterorgani-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/5575 vom 31. August 2021.

sationen vollkonsolidiert einbezogen worden (u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, Anstalten, GmbHs, GmbH & Co. KGs).

8. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2020 schließen wie folgt ab:²

² Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2020 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/5575 vom 31. August 2021); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

Kapital-flussrechnung	
	in Mio. Euro
1. Jahresergebnis	-393
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.662
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-386
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	4.604
5. Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	-250
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	149
7. Zunahme/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-3.519
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	733
9. Beteiligungsergebnis	-48
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	2.551
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	260
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.422
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-3.162
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	9.619
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-8.036
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	1.584
17. Cashflow insgesamt	972
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	-18
19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	2.797
20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	3.752
davon:	
Liquide Mittel	4.035
Wertpapiere des Umlaufvermögens	5
Forderungen aus dem Cashpool	21
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-102
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-208

Konzernbilanz auf		den 31.12.2020	
Aktiva	Passiva		
		in Mio. Euro	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	60.202	A. EIGENKAPITAL	0
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.004	I. Nettoposition	2.750
II. Sachanlagen	50.040	II. Allgemeine Rücklage	3.008
III. Finanzanlagen	3.157	III. Zweckgebundene Rücklagen	123
B. UMLAUVERMÖGEN	13.016	IV. Eigenkapitalposten Kernverwaltung nach § 79 LHO	6.527
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	270	V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-35
II Vorräte	684	VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-148
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	8.021	VII. Konzern-Bilanzergebnis	-37.025
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	5	VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	24.800
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	4.035	B. SONDERPOSTEN	2.365
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	547	I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.250
D. AKTIVE LATENTE STEUERN	411	II. Sonderposten für Beiträge	54
E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	0	III. Sonstige Sonderposten	60
F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	24.800	C. RÜCKSTELLUNGEN	46.009
		I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	39.810
		II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.019
		III. Sonstige Rückstellungen	4.179
		D. VERBINDLICHKEITEN	50.109
		I. Anleihen und Obligationen	21.053
		II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	14.204
		III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	703
		IV. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	586
		V. Verbindlichkeiten ggü. verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen	134
		VI. Verbindlichkeiten ggü. Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	5.576
		VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	418
		VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	7.434
		E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	414
		F. PASSIVE LATENTE STEUERN	79
BILANZSUMME	98.976	BILANZSUMME	98.976

Konzern-ergebnisrechnung	
	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	12.931
2. Erträge aus Transferleistungen	2.723
3. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen	281
4. Erträge aus dem Länderfinanzausgleich	8
5. Umsatzerlöse	7.204
6.-10. Übrige Erträge	2.336
11. Materialaufwendungen	-3.627
12. Personalaufwendungen	-10.962
13. Aufwendungen für Transferleistungen	-4.746
14., 15. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse und den Länderfinanzausgleich	-738
16. Abschreibungen	-1.845
17., 18. Aufwendungen aus Mieten und Pachten und sonstige Aufwendungen	-3.242
19. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	324
20.-23. Finanzerträge	420
24. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-1
25. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-1.158
26. FINANZERGEBNIS	-739
27. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	-415
28. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	132
29. Sonstige Steuern	33
30. Latente Steuern	-186
31. JAHRESFEHLBETRAG/-ÜBERSCHUSS	-393
32. Verlustvortrag aus Vorjahren	-35.695
33. Einstellungen in/Entnahmen aus Rücklagen	-628
34. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	322
35. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	58
36. Auf andere Gesellschafter entfallener Verlust	71
37. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-37.025

Jahresabschluss der Kernverwaltung 2020

9. Der Jahresabschluss stellt die Abrechnung des Gesamtplans dar. Er enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Gesamtergebnisrechnung, die doppelte Gesamtfinanzrechnung, die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.
10. Die Gesamtergebnisrechnung und die doppelte Gesamtfinanzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2020 schließen mit folgenden Zahlen ab:³

³ Quelle: Geschäftsbericht 2020 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/5575 vom 31. August 2021), gekürzte Darstellung; Beträge in Mio. Euro, Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

Doppische Gesamtfinanzrechnung	
	in Mio. Euro
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	16.027
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-16.156
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	-129
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	263
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-927
6. Saldo aus Investitionen	-664
7. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	11
8. Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-234
9. Saldo gegebene Darlehen	-223
10. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	12.140
11. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-10.446
12. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.694
13. Einzahlungen durchlaufende Posten	22.885
14. Auszahlungen durchlaufende Posten	-22.782
15. Saldo durchlaufende Posten	103
16. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	781
17. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	2.512
Der in der Finanzrechnung betrachtete Finanzmittelfonds beinhaltet alle in der Bilanz ausgewiesenen Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente. Diese verteilen sich auf folgende Bilanzpositionen:	
Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	3.292
Sonstige Vermögensgegenstände	1
18. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	3.293

Bilanz auf den 31.12.2020	
Aktiva	Passiva
in Mio. Euro	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN 42.728	A. EIGENKAPITAL 0
I. Immaterielle Vermögensgegenstände 4.068	I. Nettoposition 2.750
II. Sachanlagen 21.284	II. Ergebnisvortrag -34.962
III. Finanzanlagen 17.376	III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag 2.592
	IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung 0
B. UMLAUFVERMÖGEN 6.366	V. Konjunkturposition 4.813
I. Vorräte 14	VI. Notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung -877
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände 3.060	VII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag 25.685
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens 0	B. SONDERPOSTEN 1.433
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks 3.292	I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse 1.356
	II. Sonderposten für Beiträge 54
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN 477	III. Sonstige Sonderposten 23
	C. RÜCKSTELLUNGEN 40.719
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG 25.685	I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen 35.684
	II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen 1.968
	III. Sonstige Rückstellungen 3.067
	D. VERBINDLICHKEITEN 32.910
	I. Anleihen und Obligationen 18.285
	II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten 2.372
	III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen 3
	IV. Verbindlichkeiten ggü. sonstigen Dritten 4.086
	V. Verbindlichkeiten ggü. verbundenen Organisationen 3.553
	VI. Verbindlichkeiten ggü. Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht 3.311
	VII. Sonstige Verbindlichkeiten 1.300
	E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN 195
BILANZSUMME 75.256	BILANZSUMME 75.256
	31.12.2020 -25.685
	31.12.2019 - -25.060
	Veränderung zum Vorjahr -625

Gesamt- ergebnisrechnung	
	in Mio. Euro
1. Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit	13.977
2.-5. Übrige Erträge	3.465
6. Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.285
7. Personalaufwendungen	-6.558
8. Aufwendungen aus Transferleistungen	-8.212
9. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich	0
10. Aufwendungen aus Abschreibungen	-603
11. Sonstige Aufwendungen	-570
12. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-786
13. Erträge aus Beteiligungen	153
14. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	120
15. Zuschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	454
16. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-21
17. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-545
18. Aufwendungen aus Ergebnisausgleichsverpflichtungen	1
19. FINANZERGEBNIS	161
20. JAHRESERGEBNIS	-625
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	1.953
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.592
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	0
25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	-1.264
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-560
27. Entnahme aus der Konjunkturposition	0
28. Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	877
29. Auflösung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	0
30., 31. Saldo aus Erhöhungen und Verringerungen des Eigenkapitals aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	199
32. Bereinigtes Jahresergebnis	-748
33. Einstellung in den Ergebnisvortrag	748
34. BILANZERGEBNIS	0

Erläuterungen zur Gesamtergebnisrechnung

11. Grundsätzlich müssen die Erträge des Gesamtergebnisplans mindestens die Aufwendungen decken (doppischer Ergebnisausgleich nach § 27 LHO). Dabei sind nur die strukturellen Steuererträge zu berücksichtigen, d. h. Steuererträge oberhalb des langjährigen Steuertrends stehen nicht zur Deckung der Aufwendungen zur Verfügung, sondern sind der sog. Konjunkturposition zuzuführen. Ein Ausgleich des Gesamtergebnisplans war bei Einführung der Doppik im Jahr 2015 allerdings noch nicht zu erreichen. Es wurde deshalb für das zulässige strukturelle doppelte Defizit ein sog. Abbaupfad festgelegt (Artikel 40 § 5 Absatz 1 SNHG⁴). Ausgehend von einem strukturellen doppelten Fehlbetrag in Höhe von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2015 ist der Fehlbetrag in Schritten von 180 Mio. Euro jährlich bis zum Jahr 2024 vollständig abzubauen.

Für das Haushaltsjahr 2020 betrug der maximal zulässige Fehlbetrag nach dem Abbaupfad noch 748 Mio. Euro. Tatsächlich wurde – unter Berücksichtigung eines Sicherheitsabschlages von 5 Mio. Euro – ein struktureller Fehlbetrag in Höhe von 743 Mio. Euro als „Bereinigtes Jahresergebnis“ geplant. Fehlbeträge im Rahmen des Abbaupfads mindern das Eigenkapital, sie müssen aber nicht in Folgejahren durch Überschüsse zurückgeführt werden.

12. Zusätzlich zu diesem Fehlbetrag nach dem Abbaupfad lässt das Haushaltsrecht einen doppelten Fehlbetrag zu, wenn die Bürgerschaft eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 HV festgestellt hat.

Angesichts der Covid-19-Pandemie hat die Bürgerschaft eine solche außergewöhnliche Notsituation für die Jahre 2020 bis 2022 festgestellt.⁵ In der Folge wurde mit dem Covid-19-Notsituationsgesetz (CNG)⁶ festgelegt, dass die Aufwendungen die Erträge im Gesamtergebnisplan in den betreffenden Haushaltsjahren um insgesamt bis zu 3,5 Mrd. Euro übersteigen dürfen. Dieser Fehlbetrag darf zusätzlich zum Fehlbetrag nach dem Abbaupfad geplant werden (§ 2 Satz 2 CNG).⁷ Im Haushaltsplan für das Jahr 2020 wurde hiervon in Höhe von 1.415 Mio. Euro Gebrauch gemacht. Diese geplante Inanspruchnahme des CNG-Fehlbetrags wird im Gesamtergebnisplan in Zeile 34 „Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation“ ausgewiesen. Im Unterschied zum „normalen“ Fehlbetrag im Rahmen des Abbaupfads muss der Fehlbetrag, der aus der Inanspruchnahme des CNG resultiert, in künftigen Haushaltsjahren durch Jahresüber-

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

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 22/42 vom 27. März 2020.

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

⁷ § 2 Satz 2 CNG verweist auf den Ausgleich des Gesamtergebnisplans nach § 27 LHO und Artikel 40 § 5 Absatz 1 SNHG. Die Vorschrift bezieht sich demnach ausschließlich auf die Haushaltsplanung. Die Abbildung der tatsächlichen Inanspruchnahme des CNG-Fehlbetrags in der Haushaltsrechnung richtet sich hingegen nach § 79 Absatz 4 LHO (§ 4 CNG).

schüsse ab dem Haushaltsjahr 2025 in gleichmäßigen Schritten binnen 20 Jahren zurückgeführt werden (§ 4 CNG).

Der Senat hat im Geschäftsbericht 2020 erläutert, wie die Finanzbehörde den notsituationsbedingten Fehlbetrag im Abschluss des Haushaltsjahres ermittelt hat. Der Rechnungshof ergänzt im Folgenden die Erläuterungen des Senats.

13. Geplantes und tatsächlich eingetretenes Jahresergebnis 2020 werden in der Haushaltsrechnung (dort: Gesamtergebnisrechnung) gegenübergestellt:

Gesamtergebnisrechnung 2020

	Ist 2019	Ist 2020	Fortg. Plan 2020	Soll 2020	Soll – Ist 2020
	Mio. EUR				
26. Jahresergebnis einschließlich der globalen Mehr- / Minderkosten (23 - 24 - 25)	52,2	-625,3	-3.642,3	-5.792,0	-5.166,7
27. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	1.748,9	1.952,6		1.952,6	0,0
28. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	1.952,6	2.591,6			-2.591,6
29. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren					
30. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende					
31. Jahresergebnis nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen (26 + 27 - 28 - 29 + 30)	-151,5	-1.264,3	-3.642,3	-3.839,4	-2.575,1
32. Zuführung zur Konjunkturposition	456,4	560,1	0,0	0,0	-560,1
33. Entnahme aus der Konjunkturposition		0,0	1.484,4	1.484,4	1.484,4
34. Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation		877,4	1.415,0	1.415,0	537,6
35. Auflösung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation					
36. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	188,9	1,6		1,6	
37. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	160,7	200,5		200,5	0,0
38. Bereinigtes Jahresergebnis (31 - 32 + 33 + 34 - 35 - 36 + 37)	636,1	748,1	743,0	741,2	6,9
39. Einstellungen in den Ergebnisvortrag	636,1	748,1	743,0	743,0	-5,2
...					
43. Bilanzergebnis (38 + 39 - 40 - 41 + 42)	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8

Quelle: Auszug aus der Gesamtergebnisrechnung 2020, Bürgerschaftsdrucksache 22/5575 vom 31. August 2021, Haushaltsrechnung 2020, Gesamthaushalt, S. 4. Die Haushaltsrechnung verwendet andere Zeilennummerierungen als der Geschäftsbericht, auf dem die Abbildung in Tz. 10 basiert.

14. Der Haushaltsplan stellt für die Verwaltung lediglich eine Ermächtigung dar, in der Bewirtschaftung Kosten zu verursachen. So fällt das Ist-Ergebnis in aller Regel anders aus als geplant. Dies hat v. a. folgende Gründe:

- Werden Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen und zudem nicht (als „Reste“) ins Folgejahr übertragen, fällt der Fehlbetrag im Ist besser aus als geplant. Gegenteilig wirken sich Aufwendungen aus, die mit Ermächtigungsüberträgen aus dem Vorjahr gedeckt wurden („Finanzierung durch Reste“).⁸
- Außerdem verbessern ungeplante Erträge das Ist-Ergebnis, wenn diese sog. Mehrerlöse nicht in zusätzliche Kostenermächtigungen umgewandelt werden.⁹

Insbesondere nicht in Anspruch genommene Mehrerlöse haben in den Haushaltsjahren vor der Pandemie dazu geführt, dass sich der geplante Fehlbetrag in der Bewirtschaftung nicht realisiert hat. Das „Bereinigte Jahresergebnis“ fiel im Ist stets erheblich besser aus als geplant:

Haushalts-jahr	Fehlbetrag nach dem Abbaupfad	Bereinigtes Jahresergebnis		Ergebnisverbesserung (Plan – Ist)
		Plan ¹⁰	Ist	
	Mio. EUR			
2017	1.288	-1.286	-718	568
2018	1.108	-1.103	-315	788
2019	928	-924	-636	288

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsrechnungen 2017 bis 2019

Ergebnisverbesserung von 533 Mio. Euro nicht unmittelbar ablesbar

15. In der Haushaltsrechnung 2020 beträgt die gesamte Ergebnisverbesserung gegenüber der Planung 533 Mio. Euro. Anders als in den Vorjahren ist dieser Wert nicht unmittelbar aus der Haushaltsrechnung beim „Bereinigten Jahresergebnis“ durch Plan-Ist-Vergleich ablesbar. Dies liegt daran, dass im Haushaltsjahr 2020 aufgrund der Pandemie die gesamte Ergebnisverbesserung gegenüber der Planung aufzuteilen war in
- eine „normale“ Ergebnisverbesserung aus gewöhnlicher Verwaltungstätigkeit sowie
 - eine Ergebnisverbesserung in Bezug auf den Pandemie-Fehlbetrag nach dem CNG.

⁸ Die Entwicklung der ins Folgejahr übertragenen (d. h. nicht gestrichenen) Reste wird in der Gesamtergebnisrechnung über die Zeilen 27/28 „Auflösung/Bildung von bilanziellen Ermächtigungsüberträgen“ abgebildet.

⁹ Steuerliche Mehrerlöse haben demgegenüber keinen Effekt auf das „Bereinigte Jahresergebnis“, da diese entsprechend § 79 Absatz 3 LHO über die Konjunkturposition abgewickelt werden.

¹⁰ Der zulässige Fehlbetrag nach dem Abbaupfad wurde in der Haushaltsplanung jeweils unter Berücksichtigung eines Sicherheitsabschlags zwischen 2 und 5 Mio. Euro ausgeplant.

Diese Aufteilung wurde wie folgt vorgenommen:

Fehlbetrag (Zeile in Gesamtergebnisrechnung)	Fehlbetrag 2020		Ergebnisver- besserung (Plan – Ist)
	Plan	Ist	
	Mio. EUR		
„normaler“ Fehlbetrag („38. Bereinigtes Jahresergebnis“)	743	748	-5
CNG-Fehlbetrag („34. Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation“)	1.415	877	538
Summe	2.158	1.625	533

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Gesamtergebnisrechnung 2020

Hinsichtlich des Fehlbetrags aus der „normalen“ Verwaltungstätigkeit wurde die Annahme getroffen, dass sich im Ist der maximal zulässige Fehlbetrag nach dem Abbaupfad realisiert hat (748 Mio. Euro). Das Ergebnis aus der „normalen“ Verwaltungstätigkeit entspricht deshalb fast genau dem Planwert; es fällt lediglich um den im Haushaltsplan 2020 noch eingestellten Sicherheitsabschlag in Höhe von 5 Mio. Euro schlechter aus.

Das „Bereinigte Jahresergebnis“ für das Jahr 2020 ergibt sich daher nicht aus der Buchführung, sondern entspricht annahmegemäß dem maximal zulässigen Fehlbetrag nach dem Abbaupfad. Für die Zuführung zur „notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung“, die in den Haushaltsjahren ab 2025 durch Jahresüberschüsse zurückzuführen ist, verbleibt in 2020 rechnerisch ein Fehlbetrag von 877 Mio. Euro. Der pandemiebedingte CNG-Fehlbetrag fällt mithin deutlich geringer aus, als nach der Planung möglich. Die Ergebnisverbesserung beträgt 538 Mio. Euro.

16. Der notsituationsbedingte Fehlbetrag ist plausibel ermittelt worden. Die vollständige Zuordnung der Ergebnisverbesserung zum CNG-Fehlbetrag von 538 Mio. Euro berücksichtigt, dass Ermächtigungen, die nach den Regeln des CNG in den Haushaltsplan eingestellt wurden, annahmegemäß erst dann in Anspruch genommen worden sind, als keine „normalen“ Ermächtigungen zur Deckung mehr zur Verfügung standen.

Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

17. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2020 geprüft und im Ergebnis am 31. August 2021 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt. Dieser ist im Geschäftsbericht 2020 abgedruckt¹¹ und wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/5575 vom 31. August 2021, Anlage 1 des Geschäftsberichts der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 204 ff.

Eingeschränkter Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2020

1 Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

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

- der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2020 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit Ausnahme der im Abschnitt „2.2 Prüfungsfeststellungen“ beschriebenen Einschränkungstatbestände ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln und
- der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2020 im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns vermittelt und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof für den Jahres- und Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2020 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2020 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

2 Grundlage des Prüfungsurteils

2.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 81 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er hat gemäß § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2020 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2020 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.

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

Maßstab der Prüfung bildeten nach § 4 LHO die Grundsätze der staatlichen Doppik. Die Finanzbehörde hat insbesondere in den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) und den Verwaltungsvorschriften Konzern (VV Konzern) gemäß § 4 Absatz 2 LHO Konkretisierungen und Abweichungen von den nach § 4 Absatz 1 LHO einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Rechnungshof hat diese Verwaltungsvorschriften in seine Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG, mit Zustimmung des Rechnungshofs, abweichende Regelungen vorsehen.

Neben den über Nr. 1 VV Bilanzierung geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wurden für die Prüfungen im Bereich der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsprozessen und Internem Kontrollsystem (IKS) die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und

Rechnungslegung (VV-ZBR) einschließlich der hierzu gültigen Anlagen, insbesondere der Anlage 10, Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR), herangezogen.

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

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte.

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

2.2 Prüfungsfeststellungen

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten im Konkreten die nachfolgend aufgeführten Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2020 zutreffen.

Geld- und Buchungskreislauf

Die Komplexität des Rechnungswesens der FHH ist hoch. Mit der Geldverwaltung sind neben der Zentralkasse die Steuer- sowie die Justizkasse, Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen, das Liquiditätsmanagement der Finanzbehörde (Amt 3) und die Vollstreckung (SAP-System HIP) befasst. Der Einsatz einer Vielzahl von IT-Verfahren, die direkt oder indirekt an das SAP-System RVP angebunden sind, erhöht die Komplexität zusätzlich. Dies stellt hohe Anforderungen an die Umsetzung eines geschlossenen Geld- und Buchungskreislaufs. Nicht alle hierfür implementierten Prozesse gewährleisten eine vollständige und richtige Abbildung der entsprechenden Geschäftsvorfälle in der Buchhaltung der FHH, sodass es wie in den Vorjahren auch im Jahresabschluss 2020 ungeklärte Differenzen gibt.

- Das neben dem zentralen SAP-System RVP geführte SAP-System PSP wird nach Ablösung der bisher hieran angebundenen IT-Verfahren PROSA und DI-WOGE nicht mehr benötigt. Die Umbuchungsprozesse zwischen den Systemen führten in den Vorjahren zu Differenzen. Diese konnten bis zum Stichtag nicht aufgeklärt werden. Zum 31. Dezember 2020 verbleibt ein ungeklärter Saldo in Höhe von 1,6 Mio. Euro. Es ist damit nicht sichergestellt, dass alle Aufwendungen und Erträge zutreffend aus dem SAP-System PSP bzw. aus den angebundenen IT-Verfahren vollständig in das SAP-System RVP übernommen wurden. Vor dem Hintergrund der Abschaltung des SAP-Systems PSP ist eine finale Aufklärung der Differenzen erforderlich.
- An verschiedenen Stellen der Hamburger Verwaltung werden EC-Cash-Geräte und Kassensautomaten für die Abwicklung von Zahlungen eingesetzt. Die Bargeldauffüllung und -leerung

der Automaten erfolgt durch ein Werttransportunternehmen, welches die Auffüllbeträge von Bankkonten der FHH abhebt bzw. die Leerungsbeträge auf Bankkonten der FHH einzahlt. Für die Kartenzahlungen und die Kassenautomaten werden zwei Softwarelösungen eingesetzt (IT-Verfahren HESS/CSG). Die einzelnen Geschäftsvorfälle werden aus dem IT-Verfahren zusammengefasst an das SAP-System RVP übertragen. Im SAP-System RVP werden hierfür Verrechnungskonten geführt. Zum 31. Dezember 2020 wurden auf diesen Konten eine Vielzahl von offenen Posten – auch aus den Vorjahren – ausgewiesen. Eine Zuordnung der offenen Posten und damit der Ausgleich der Verrechnungskonten war nicht vollständig möglich. Dies weist auf Schnittstellenprobleme und Mängel im System der Bargeldführung hin.

- Für die Beitreibung und Vollstreckung von Forderungen der FHH setzt die Kasse.Hamburg das IT-Verfahren avviso ein. Dieses ist über Schnittstellen sowohl an das führende SAP-System RVP als auch – zur Erfassung von Zahlungseingängen auf Vollstreckungen – an das SAP-System HIP angebunden. Der Datenaustausch zwischen den SAP-Systemen RVP und HIP und avviso erfolgt in Teilen fehlerhaft, sodass die Salden in den drei Systemen voneinander abweichen. Es erfolgen keine systemtechnischen Kontrollen des Datenaustauschs.

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

Revisionsfähigkeit des SAP-Systems

Die Revisionsfähigkeit des SAP-Systems war im Haushaltsjahr 2020 nicht durchgängig gewährleistet, da notwendige Protokollierungen im System nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen worden waren. Darüber hinaus erfüllten in das SAP-System eingebundene eigene Programmentwicklungen und das Verfahren, mit dem Funktionen in entfernten Systemen aufgerufen werden, nicht die Sicherheitsanforderungen.

Vertragskataster

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

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

Inventur

In der FHH soll eine Bestandsaufnahme im Bereich des Anlagevermögens in einem Dreijahresrhythmus erfolgen. Entsprechend werden Behörden und Ämter durch die Finanzbehörde in einer vorab festgelegten Reihenfolge alle drei Jahre zur Inventur aufgefordert. Die Inventur 2019 wurde von den Bezirksamtern Hamburg-Mitte, Altona, Wandsbek und Harburg sowie von der BSB und der BIS (einschließlich Feuerwehr) auch zum Stichtag 31. Dezember 2020 nicht abgeschlossen. Die Inventur 2020 wurde von der BUKEA, der BGV, der BWVI (Amt für Verkehr und Straßenwesen und Abteilung Landwirtschaft) sowie der FB (Amt Bezirksverwaltung) nicht abgeschlossen. Für ein Inventurvolumen von mindestens 920 Mio. Euro liegt kein abschließendes Inventurergebnis vor. Damit sind diese Vermögensgegenstände dem Grunde und der Höhe nach nicht ausreichend nachgewiesen.

Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände

In dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ werden ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 140 Mio. Euro ausgewiesen, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

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

Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau

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

Dies hat Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage und verstößt gegen Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung.

Bauten des Infrastrukturvermögens

Die Bilanzierung und Bewertung der „Bauten des Infrastrukturvermögens“ im Bereich des Straßenvermögens erfolgte wie seit 2015 auch zum 31. Dezember 2020 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

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

Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ wurden Inventurarbeiten begonnen, die am 31. Dezember 2020 noch nicht abgeschlossen waren, sodass in Bezug auf Mengen zumeist und in Bezug auf Werte teilweise weiterhin Schätzgrößen angesetzt wurden.

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

Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse/ Sonstige Verbindlichkeiten

Erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des bezuschussten Vermögensgegenstands im Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ auszuweisen. Nach Fertigstellung ist eine Umbuchung in den Bilanzposten „Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse“ vorzunehmen. Über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands ist der Sonderposten ertragswirksam aufzulösen. Im

Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ werden u. a. rund 100 Mio. Euro erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse aus den Jahren vor 2017 für Vermögensgegenstände ausgewiesen, von denen davon auszugehen ist, dass diese zum Bilanzstichtag bereits fertiggestellt waren.

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

IT-Verfahren

Die FHH setzt IT-Verfahren für Anordnungen, Zahlungen, Geldverwaltung, Buchführung und Rechnungslegung ein. Die Finanzbehörde hat zur Gewährleistung der Kassensicherheit dieser IT-Verfahren Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR) erlassen. Der Rechnungshof hat Verstöße gegen diese Bestimmungen festgestellt:

- In dem IT-Verfahren JUS-IT (Abrechnung von Hilfen zur Erziehung) ersetzt ein Stichprobenkontrollverfahren das Vier-Augen-Prinzip. In diesem Verfahren waren die Zusammensetzung der Stichproben, die Durchführung und die Dokumentation des Kontrollverfahrens unzureichend. Auffälligkeiten in den Stichproben konnten nicht erkannt und weiterverfolgt werden.
- In dem IT-Verfahren „Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung“ (ProCAB) waren die mit der Erfassung, Berechnung und Bewilligung betrauten Personen, denen die begründenden Unterlagen vorliegen, nicht anordnungsbefugt. Das anordnende Referat wiederum hatte beim Auslösen des Zahlens als Sammelanordnung keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- Die im IT-Verfahren Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der Behörde für Schule und Berufsbildung (GBS/GTS) für die Ganztagesbetreuung an Schulen veranlassten Ein- und Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß angeordnet. Eine Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit war im Prozess nicht vorgesehen. Die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit durch die Schulleitung erfolgte teilweise ohne Einsichtnahme in die Antragsunterlagen. Die Anordnungsbefugten in der Behörde für Schule und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- In dem IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz BAFSYS2 sind keine hinreichenden Zugriffsrechte für Prüfungszwecke eingerichtet. Zudem kann nicht zu jedem Zeitpunkt festgestellt werden, welche Personen zu welchem Zeitpunkt mit welchen Berechtigungen das IT-Verfahren genutzt haben.

Zusätzlich war aufgrund fehlerhafter Systemeinstellungen im IT-Verfahren BAFSYS2 die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips im Haushaltsjahr 2020 nicht durchgängig sichergestellt. BAföG-Bescheide konnten ohne die notwendige Freigabe durch eine zweite Person erstellt und zur Auszahlung gebracht werden. Für die Gewährung von BAföG-Leistungen an Studierende wurde das Vier-Augen-Prinzip zudem auch außerhalb des IT-Verfahrens nicht durchgehend beachtet. Nicht alle Bescheide wurden ordnungsgemäß angeordnet.

Die Mängel in den vorgenannten IT-Verfahren stellen einen Verstoß gegen die VV-Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung dar, insbesondere haben die zuständigen Stellen das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet und zahlungsrelevante Daten nicht kontrolliert. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigen. Das IT-Verfahren BAFSYS2 ist zudem aufgrund der fehlenden Prüfberechtigungen und der Mängel in der Verwaltung der Zugriffsberechtigungen nicht revisionsfähig.

Die Prüfung des Rechnungshofs zum Stichprobenkontrollverfahren des IT-Verfahrens PROSOZ war zum Zeitpunkt der Erteilung des Bestätigungsvermerks noch nicht abgeschlossen; das Prüfungsurteil zum Jahresabschluss 2020 umfasst daher dieses IT-Verfahren nicht.

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

3 Hinweis des Rechnungshofs

Ohne die Einschränkung für den Jahresabschluss zu erweitern, weist der Rechnungshof hier gesondert auf Angaben im Lagebericht hin. Im Abschnitt 8.1.4 „Personalwirtschaftliche Risiken“ geht der Senat auf das Risiko von Besoldungs- und Versorgungszahlungen im Zusammenhang mit Klageverfahren auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation ein. Er erläutert, dass aufgrund der ungewissen Höhe der Verbindlichkeit das Risiko besteht, dass die Zahlungsverpflichtungen über die gebildete Rückstellung hinausgehen und zu Mehraufwand führen können.

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

Er weist darauf hin, dass die Rückstellung deutlich zu erhöhen sein wird, sofern sich zukünftig eine Ausweitung der Ansprüche konkretisiert und stichhaltige Gründe dafür sprechen, dass die FHH voraussichtlich weitergehende Ansprüche zu befriedigen hat.

Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2020

Gesamtwürdigung

18. Bei Würdigung aller im Prüfungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass keine in Anzahl und Haushaltsvolumen gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht vorgelegen haben. Gleichwohl gab es Fälle, in denen Behörden und Ämter gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben oder der Rechnungshof aus haushaltssystematischen Gründen Empfehlungen abgegeben hat.

Leistungszwecke der Produktgruppen

Bedeutung

19. Die Leistungszwecke der Produktgruppen setzen sich aus den zugeordneten Produkten, Zielen, Kennzahlen und Kennzahlenwerten zusammen.¹² Sie werden von der Bürgerschaft im Haushaltsplan festgelegt und sind für die Verwaltung verbindliche Grundlage, um Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen eingehen zu können. Sie bilden die Säulen eines an Leistungen und Wirkungen orientierten Produkthaushalts, wie ihn die FHH seit dem Jahr 2015 aufstellt.

Ziele und Kennzahlenwerte im Haushaltsplan

20. Der Rechnungshof hat in zwei seiner in 2020 durchgeführten Prüfungen Mängel im Zusammenhang mit der Darstellung von Zielen und Kennzahlenwerten in den Haushaltsplänen festgestellt:
- Im Rahmen der Prüfung „Berufliche Privatschulen“ hat er u. a. beanstandet, dass die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) die Auswirkungen der Neuregelung der Pflegeberufe auf die Plan-Kennzahlenwerte der PG 243.01 „Förderung Allgemeinbildende Schulen, Ersatzschulen“ im Haushaltsplan nicht berücksichtigt hat.¹³
 - Gegenüber der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) hat er beanstandet, dass für die marktorientierten Aufgaben des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung (LGV) kein Ziel definiert wurde und insoweit eine „Ziellücke“ im Leistungszweck der PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ besteht.¹⁴

¹² § 16 Absatz 1 Satz 3 LHO.

¹³ Tz. 492 ff.

¹⁴ Tz. 725 ff.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es in einem an Leistungen orientierten Haushalt unerlässlich ist, nicht nur die Erlöse und Kosten, sondern auch die Leistungszwecke möglichst genau zu planen.

Nachbewilligungen

21. Eine Auswertung aller relevanten Nachbewilligungsanträge des Haushaltsjahres 2020 hat ergeben, dass die Auswirkungen von Haushaltsplananpassungen auf die ursprünglich festgelegten Leistungszwecke noch nicht durchgängig dargestellt werden, obwohl § 35 Absatz 2 LHO dies verlangt.¹⁵ Ein produktorientierter Haushalt zielt darauf ab, den Blick von einer rein monetären und damit inputorientierten Bedarfsbetrachtung zu lösen. Deshalb muss eine leistungsorientierte Planung und Steuerung des Haushalts – auch bei Nachbewilligungsanträgen – den Leistungszweck und die Frage nach den Auswirkungen auf die Zielerreichung in den Mittelpunkt stellen.
22. Dabei muss ebenfalls sichergestellt sein, dass die hinter den beabsichtigten Nachbewilligungen stehenden Leistungen auch tatsächlich vom Leistungszweck der Produktgruppe abgedeckt sind. Beim Nachbewilligungsantrag des Senats für die BSB zur Umsetzung des DigitalPaktes war dies nicht der Fall. Der Antrag wurde zugunsten einer Produktgruppe gestellt, deren Produkte, Ziele und Kennzahlen nicht die Leistungen des DigitalPaktes umfassten.¹⁶

Abrechnung der Leistungszwecke

23. Im Rahmen der Haushaltsrechnung sind nicht nur die in den Produktgruppen verursachten Kosten und erzielten Erlöse, sondern auch Art und Umfang der erbrachten Leistungen (Leistungszweck) abzurechnen. Mithilfe dieser Informationen soll die Bürgerschaft in die Lage versetzt werden, die Ausführung des Haushaltsplans zu kontrollieren. Die Haushaltsrechnung bildet (neben der Konzernrechnung) die Grundlage für die Entlastung des Senats durch die Bürgerschaft.

Der Rechnungshof sieht bei der Abrechnung der Leistungszwecke Weiterentwicklungsmöglichkeiten: Die Haushaltsrechnung sollte nicht auf die Abrechnung einzelner Kennzahlenwerte beschränkt bleiben. Sie sollte auch eine Gesamtbetrachtung aller Ziele und Kennzahlenwerte mit einer Beurteilung beinhalten, ob der im Haushaltsplan festgelegte Leistungszweck insgesamt aus Sicht des Senats erreicht wurde.

¹⁵ Tz. 47 ff.

¹⁶ Tz. 502 ff.

Der Rechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Abrechnung der Leistungszwecke in der Haushaltsrechnung schrittweise aussagekräftiger gestaltet werden kann.¹⁷

Instrumente zur Sicherung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns

24. Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Verwaltung im Rahmen der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans betriebswirtschaftliche Instrumente wie Bedarfsanalysen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen einsetzt.
25. Der Rechnungshof hat – wie auch in den Vorjahren – unterlassene oder mängelbehaftete Verfahren festgestellt. Das betrifft die Ermittlung
- der Wirtschaftlichkeit der Smartphonebeschaffung für die Polizei¹⁸,
 - der Wirtschaftlichkeit und des Erfolgs bei der Einführung einer Lebenszyklussteuerung für IT-Vorhaben und dem Einsatz von IT-Verfahren¹⁹ sowie
 - des Erfolgs der Förderung des Hamburger Konservatoriums²⁰.
26. Die festgestellten Verfahrensmängel zeigen, dass die Verwaltung es in vielen Fällen vernachlässigt hat, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns nachzuweisen.

Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

27. Daneben hat der Rechnungshof Fälle festgestellt, in denen die Verwaltung unwirtschaftlich gehandelt hat, indem sie vermeidbare Kosten verursacht hat oder ihr Einzahlungen entgangen sind.
28. So wurden zahlreiche Vorgänge, die sich mit Überzahlungen von Entgelten oder Bezügen für Bedienstete der Stadt befassen, nicht sachgerecht bearbeitet. Fehlende oder verzögerte Rückforderungen zugunsten des Haushalts waren die Folge.²¹
29. Eine Überprüfung der Bearbeitung von Urlaubsabgeltungen hat ebenfalls zahlungsrelevante Bearbeitungsfehler aufgedeckt. In der Folge sind auch Zahlungen ohne Rechtsgrund geleistet worden.²²

¹⁷ Tz. 51 ff.

¹⁸ Tz. 258 f.

¹⁹ Tz. 198 ff., Tz. 231 ff.

²⁰ Tz. 515 f.

²¹ Tz. 814 ff.

²² Tz. 832 ff.

Aufstellung der Teilpläne

Grundsätze

30. Zur Sicherung des Budgetrechts der Bürgerschaft sind vom Senat bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Dies bedeutet u. a., dass die Planung so genau wie möglich erfolgen muss und die Ermächtigungen dabei an der richtigen Stelle auszubringen sind. Die Angaben müssen wahrheitsgemäß sein und die Ansätze dürfen weder bewusst zu hoch noch zu niedrig geplant werden. Außerdem muss der Haushaltsplan klar und transparent gegliedert sein. Denn nur auf Grundlage einer möglichst exakten und nachvollziehbaren Veranschlagung ist die Bürgerschaft in der Lage, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht zu treffen.
31. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Veranschlagung von Ermächtigungen in den Zentralen Ansätzen des Einzelplans 9.2 erfolgte, ohne die Notwendigkeit der Höhe nach hinreichend zu erläutern.²³
32. Zudem hat er – als Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Spezialität – erneut beanstandet, dass im Einzelplan der BSB Personalkosten nicht in den Produktgruppen mit einschlägigem Leistungszweck veranschlagt wurden.²⁴
33. Auch hat er die Veranschlagung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes kritisiert. Diese erfolgte entgegen § 36 Bezirksverwaltungsgesetz nicht beim fachlich zuständigen Bezirksamt, sondern im Einzelplan der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde).²⁵

Ausführung und Abrechnung der Teilpläne

Ermächtigungsüberschreitungen

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

²³ Tz. 786 ff.

²⁴ Tz. 455 ff., siehe auch Jahresbericht 2021, Tz. 194 ff. und 202 ff.

²⁵ Tz. 409 ff.

Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, die von ihr eingeräumten Ermächtigungen nicht zu überschreiten. Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Dementsprechend muss die Verwaltung eine Kostenermächtigung so bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen. Wenn die Verwaltung nicht oder nicht rechtzeitig für ausreichende Deckung im Soll sorgt, liegt im Ist eine Ermächtigungsüberschreitung vor.

35. In der Haushaltsrechnung 2020 werden erfreulicherweise – abgesehen von einem Kleinstbetrag – keine Ermächtigungsüberschreitungen ausgewiesen.

Sogenannte verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen²⁶ hat der Rechnungshof zudem lediglich in wenigen Fällen als Folge der unzulässigen Inanspruchnahme nicht deckungsfähiger Ermächtigungen in der Soll-Bewirtschaftung²⁷ sowie von fortbestehenden Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung²⁸ festgestellt. Ein immer noch bestehender Mangel liegt zum Beispiel in unterlassenen Umbuchungen fertiggestellter Vermögensgegenstände von den „Anlagen im Bau“ in die sachlich zutreffende Anlagenklasse und den daraus resultierenden fehlenden Ist-Abschreibungskosten.

36. Ein größeres Problem stellen jedoch nach wie vor die unterjährigen Ermächtigungsüberschreitungen dar. Hier besteht die Gefahr, dass die Bürgerschaft in ihrem Budgetbewilligungsrecht präjudiziert wird, weil zum Beispiel unterjährig Kosten verursacht werden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine ausreichende Ermächtigung der Bürgerschaft vorhanden ist.

Der Rechnungshof hat erneut eine Vielzahl unterjähriger Überschreitungen im konsumtiven Bereich festgestellt. Bei jedem siebten Kontenbereich haben die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen in mindestens einer Buchungsperiode von wenigstens 0,5 Mio. Euro zugelassen. Die Häufigkeit temporärer Überschreitungen hat gegenüber dem Vorjahr weiter zugenommen.²⁹

Nicht verbrauchte Ermächtigungen („Reste“)

37. Der Rechnungshof hat bereits in seinen letzten Jahresberichten auf das hohe Gesamtvolumen an konsumtiven und investiven Ermächtigungsüberträgen ins Folgejahr hingewiesen. Im Haushaltsjahr 2020 sind diese – zum Teil bedingt durch die zusätzlichen, nicht verbrauchten notfallkreditfinanzierten Ermächtigungen – weiter signifikant gestiegen. Auf den konsumtiven Bereich entfallen dabei rund 2,6 Mrd. Euro, die ins Haushaltsjahr 2021 übertragen

²⁶ Jahresbericht 2021, Tz. 52 ff.

²⁷ Tz. 524 ff.; betrifft Haushaltsjahre bis 2017.

²⁸ Tz. 96 ff.

²⁹ Tz. 99 ff.

wurden und dort neben den Ermächtigungen des Haushaltsplans zur Verfügung stehen. Das sind 0,7 Mrd. Euro mehr als noch im Vorjahr (+ 33 %).

Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden. Das sind 0,4 Mrd. Euro mehr als noch im Vorjahr (+ 29 %). Das investive Restevolumen beträgt 121 % des im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Investitionsvolumens.

Der Rechnungshof betrachtet die Entwicklung nach wie vor unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten kritisch. Eine von der Bürgerschaft gegebene Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten bzw. Kosten zu verursachen, hat einen „Zeitstempel“ (Grundsatz der zeitlichen Bindung). In der seit Jahren gelebten Haushaltspraxis findet allerdings nahezu keine wirksame zeitliche Begrenzung statt.³⁰

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, nicht verbrauchte Ermächtigungen in den zentralen Ansätzen im Einzelplan 9.2 nur dann ins Folgejahr zu übertragen, wenn es einen konkreten Bedarf gibt.³¹

38. Auch jedem Nachbewilligungsantrag muss ein konkreter Bedarf zugrunde liegen. Das Fälligkeitsprinzip verbietet eine Nachbewilligung für Bedarfe in den Folgejahren.

In zwei Fällen wurden 2020 Nachbewilligungsanträge gestellt, ohne hiermit konkrete Bedarfe des laufenden Haushaltsjahres decken zu wollen. Ein Fall betrifft eine unzulässige Verstärkung des Einzelplans 9.2, PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ von mehr als 50 Mio. Euro, die dort zu Resten geführt hat. Anlass waren die bei der Überführung der Kulturimmobilien gehobenen stillen Reserven, die sich im Haushalt als nicht zahlungswirksame Mehrerlöse abbildeten.³²

39. Zudem hat eine Überprüfung der Ermächtigungsüberträge erneut ergeben, dass in Einzelfällen

- mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden als rechnerisch überhaupt zur Verfügung standen und
- von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeiten durch sog. Kettenbuchungen umgangen worden sind.

Zum zweiten Spiegelstrich: Der Rechnungshof hat missbilligt, dass bei den im Vorjahr festgestellten Fällen von Kettenbuchungen³³ entgegen seiner Forderung überwiegend keine Heilung des Verstoßes stattgefunden hat, obwohl auch der Senat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt hatte.³⁴ Die zu Unrecht

³⁰ Tz. 62 ff.

³¹ Tz. 795 ff.

³² Tz. 81 ff.

³³ Jahresbericht 2021, Tz. 91 ff.

³⁴ Bürgerschaftsdrucksache 22/4311 vom 11. Mai 2021, S. 3.

in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Ermächtigungen hätten dementsprechend nicht verbraucht werden dürfen und im Resteverfahren gestrichen werden müssen.³⁵ Dies ist gleichwohl nicht erfolgt.

Kassenprozesse

40. Eine Überprüfung von IT-Verfahren, die an das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Stadt angebunden sind, zeigte erneut³⁶ erhebliche kassenrechtliche Mängel. So hält der Rechnungshof die Kassensicherheit von OPEN/PROSOZ derzeit für gefährdet. Es handelt sich um ein IT-Verfahren zur Ermittlung, Festsetzung und Anordnung von Sozialleistungen sowie zur Geltendmachung der sich daraus ergebenden Forderungen.³⁷ Auch der Betrieb von IT-Verfahren der Justizkasse, Staatsanwaltschaften und Gerichte verstößt in Teilen gegen kassenrechtliche Vorgaben. Deren Einhaltung ist überwiegend nicht durch Verfahrensbeschreibungen, Risikoanalysen bzw. Berechtigungskonzepte belegt.³⁸

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

41. Die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen soll u. a. die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel sowie einen marktgerechten Wettbewerb um öffentliche Aufträge sicherstellen. Unterlässt die Verwaltung unzulässigerweise ein vorgeschriebenes Vergabeverfahren, werden damit nicht nur Wirtschaftlichkeit und Chancengleichheit eingeschränkt. Es drohen auch die Unwirksamkeit von geschlossenen Verträgen sowie Schadenersatzforderungen gegen die FHH.
42. Der Rechnungshof hat auch im vergangenen Jahr Fälle vorgefunden, in denen die Verwaltung vergaberechtliche Bestimmungen nicht oder nur unzureichend beachtet hat. So waren die Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern im Vergabeprozess für die Investorenbetreuung und die Projektsteuerungsleistungen im Rahmen eines Bauprojekts vergaberechtswidrig.³⁹

Bei der Förderung eines Krankenhausbaus hat sich die Sozialbehörde nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die erfolgte konzerninterne Auftragsvergabe vergaberechtlich zulässig war.⁴⁰

³⁵ Tz. 73 ff.

³⁶ Jahresbericht 2021, Tz. 20; Jahresbericht 2019, Tz. 71.

³⁷ Tz. 271 ff.

³⁸ Tz. 244 ff.

³⁹ Tz. 632 ff.

⁴⁰ Tz. 669 ff.

Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren

43. Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung dürfen nur gewährt werden, wenn die FHH an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht befriedigt werden kann. Der Zuwendungsempfänger hat die bestimmungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel nachzuweisen.
44. Bei seinen Zuwendungsprüfungen hat der Rechnungshof erneut Mängel vorgefunden.

So wurden im Rahmen der Förderung des Hamburger Konservatoriums weder Verwendungsnachweisprüfungen noch Erfolgskontrollen durchgeführt.⁴¹

Die Förderung des mehrjährigen Projekts „beyourpilot“ wurde unzulässigerweise in mehrere einzelne Zuwendungen unterteilt; infolgedessen wurde u. a. die Sicherung der Gesamtfinanzierung nicht belegt.⁴²

Im Rahmen der Umsetzung der Hamburger Corona-Soforthilfe blieb unberücksichtigt, dass die nach § 15 UStG abziehbare Vorsteuer nach den VV zu § 46 LHO nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben zählt.⁴³

Sonstige Feststellungen zum Haushaltsrecht

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

Der Rechnungshof hat hierzu in mehreren Fällen Mängel festgestellt. So hat zum Beispiel der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung falsche Angaben in den Abrechnungen seiner Wirtschaftspläne gemacht.⁴⁴

⁴¹ Tz. 513 ff.

⁴² Tz. 874 ff.

⁴³ Tz. 867 ff.

⁴⁴ Tz. 721 ff., weitere Beispiele siehe Tz. 383 ff., Tz. 459 ff., Tz. 791 ff.

II. Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2020

Erfüllung der Leistungszwecke

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

In den Nachbewilligungsanträgen des Senats an die Bürgerschaft werden die Auswirkungen auf die Leistungszwecke nicht durchgängig dargestellt.

Bei der Abrechnung der Leistungszwecke bestehen Weiterentwicklungsmöglichkeiten.

Grundsätzliches

46. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen nach § 5 LHO, Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen einzugehen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt (§ 16 Absatz 1 Sätze 1 bis 3 LHO). Die Produkterlöse und -kosten sind nicht Bestandteil des Leistungszwecks. Sie haben nur erläuternden Charakter.

Die Leistungszwecke werden von der Bürgerschaft im Haushaltsplan festgelegt und sind für die Verwaltung verbindlich. Sie bilden die Säulen eines an Leistungen und Wirkungen orientierten Haushalts. Durch die einer Produktgruppe zugeordneten Produkte legt die Bürgerschaft fest, welche Leistungen von der Verwaltung erbracht werden sollen. Indem für jede Produktgruppe Ziele darzustellen sind, werden die Leistungen mit politischen Vorgaben verknüpft und so steuerungsrelevant.¹

Die Produktgruppenverantwortlichen sind für die Erfüllung der in den Produktgruppen zusammengefassten Leistungen verantwortlich. Ihnen obliegt die Fachverantwortung (§ 9 Absatz 2 LHO).

Auswirkung von Nachbewilligungen auf die Leistungszwecke

47. Nachbewilligungsanträge des Senats müssen [...] die Auswirkungen auf den Leistungszweck darstellen (§ 35 Absatz 2 LHO). Mit

¹ Stüber, in: David/Stüber, HV, Artikel 66, Rn. 62 f.

anderen Worten: In den Nachbewilligungsanträgen muss dargestellt sein, welche Auswirkungen die beabsichtigten Plananpassungen auf die bereits von der Bürgerschaft im Haushaltsplan beschlossenen Ziele, Kennzahlen, Plan-Kennzahlenwerte (im Folgenden: Zielwerte) und Produkte haben. Das gilt auch dann, wenn die Verwaltung zum Ergebnis kommen sollte, dass ein Leistungszweck durch die Anpassung des Haushaltsplans nicht messbar beeinflusst wird. Dieses Ergebnis wäre ebenfalls darzustellen.

48. Eine Auswertung der konsumtiven Plananpassungen für das Haushaltsjahr 2020 hat ergeben, dass die Auswirkungen von Haushaltsplananpassungen auf die ursprünglich festgelegten Leistungszwecke in den Nachbewilligungsanträgen nicht durchgängig dargestellt wurden:
- Auswirkung auf Leistungszwecke nicht immer dargestellt*
- In 18 der 43 Nachbewilligungsanträge gab es keinerlei Angaben zu den Auswirkungen von konsumtiven Plananpassungen auf die Leistungszwecke. In diesen Drucksachen gab es auch keine Ausführungen, dass die betreffenden Leistungszwecke durch die Plananpassungen gegebenenfalls nicht beeinflusst werden.
 - In 18 weiteren Nachbewilligungsanträgen wurden zumindest in Teilen Anpassungen bei den Leistungszwecken beantragt. Diese umfassten insbesondere Zielwertanpassungen bei den Kennzahlen (v. a. im Einzelplan 9.2) und in einem Fall auch eine Anpassung der Ziele.
 - In sieben Nachbewilligungsanträgen wurde zumindest für einzelne Produktgruppen angegeben, dass der Leistungszweck der jeweiligen Produktgruppe nicht beeinflusst werde.
49. Ein Produkthaushalt zielt darauf ab, den Blick von einer rein monetären und damit inputorientierten Bedarfsbetrachtung zu lösen. Eine leistungsorientierte Planung und Steuerung des Haushalts muss deshalb auch bei den Nachbewilligungsanträgen den Leistungszweck und die Frage nach den Auswirkungen auf die Zielerreichung in den Mittelpunkt stellen.
50. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörden und Ämter in den Nachbewilligungsanträgen nicht durchgängig auf die Auswirkungen auf die Leistungszwecke eingegangen sind und sie aufgefordert, § 35 Absatz 2 LHO konsequent zu beachten.

Abrechnung der Leistungszwecke

51. Im Rahmen der Haushaltsrechnung sind nicht nur die in den Produktgruppen entstandenen Kosten und erzielten Erlöse, sondern auch Art und Umfang der erbrachten Leistungen (Leistungszweck) abzurechnen (§ 77 Absatz 2 Nr. 1 LHO). Mithilfe dieser Informationen soll die Bürgerschaft in die Lage versetzt werden, die Ausführung des Haushaltsplans parlamentarisch zu kontrollieren. Die Haushaltsrechnung bildet (neben der Konzernrechnung) die Grundlage für die Entlastung des Senats durch die Bürgerschaft.

52. Die Begründung zur doppelischen LHO führt aus: „Ob der im Haushaltsplan festgelegte Leistungszweck erreicht wurde, ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller Ziele und Kennzahlenwerte zu beurteilen. Da sich Zielwerte nur selten punktgenau erreichen lassen, sind Abweichungen im Hinblick auf den die gesamte Produktgruppe umfassenden Leistungszweck zu bewerten. Deshalb haben Über- oder Unterschreitungen der geplanten Kennzahlenwerte im Ist grundsätzlich keine unmittelbaren budgetrechtlichen Folgen. Sie lösen jedoch einen Rechtfertigungszwang in der unterjährigen Berichterstattung und in der Haushaltsrechnung aus“².
53. Nach § 10 Absatz 3 Satz 5 LHO weist der Senat mit dem Bericht zum 3. Quartal im Rahmen seiner regelmäßigen Berichterstattung über die Haushaltsentwicklung auf alle Kennzahlen hin, deren zu erwartende Ist-Kennzahlenwerte zum Ende des Haushaltsjahres erheblich von den geplanten Zielwerten abweichen, und berichtet – soweit möglich – über etwaige Gegenmaßnahmen.

Von einer erheblichen Abweichung wird ausgegangen, wenn die prognostizierten Ist-Kennzahlenwerte mindestens um 25 % gegenüber dem Fortgeschriebenen Plan abweichen. Eine erhebliche Abweichung kann auf eine „besonders positive“ (Zielwertübererfüllung) oder „besonders negative“ Entwicklung (Zielwertuntererfüllung) hindeuten.

Im 4. Quartalsbericht berichtet der Senat (unabhängig davon, ob es erhebliche Abweichungen gibt oder nicht) über Plan-Ist-Abweichungen bei „politisch besonders relevanten Kennzahlen“. Es gibt zurzeit insgesamt 63 solcher Schlüsselkennzahlen.

54. Im Gegensatz zur unterjährigen Berichterstattung bestimmt § 77 Absatz 2 Nr. 1 LHO für die Haushaltsrechnung lediglich, dass „Art und Umfang der Leistungen abgerechnet werden“. Diese Abrechnung muss sich nach dem Willen des Gesetzgebers, der damit explizit auch für die Haushaltsrechnung einen Rechtfertigungszwang verbindet, auf eine Gesamtbetrachtung des Leistungszwecks beziehen (Tz. 52).

Keine Gesamtbetrachtung des Leistungszwecks

Tatsächlich werden in der Haushaltsrechnung lediglich die Abweichungen zwischen dem Fortgeschriebenen Plan (Zielwert) und dem Ist der einzelnen Kennzahlen als absolute Größe abgebildet. Abweichungen über 10 % sind zudem zu erläutern.³

Eine Gesamtbetrachtung aller Ziele und Kennzahlenwerte einer Produktgruppe findet dabei jedoch nicht statt, sodass für die Bürgerschaft – trotz einer erheblichen Abweichung bei einzelnen Kennzahlen – letztlich unklar bleibt, ob der Leistungszweck als

² Siehe Ausführungen bei Nr. 4.1.2 (S. 48) der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg; Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013.

³ Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass für nahezu alle erheblichen Zielwertuntererfüllungen Erläuterungen in der Haushaltsrechnung 2020 zu finden waren. In vielen Fällen wurde die erhebliche Abweichung mit der coronabedingten Notsituation begründet. Eine Überprüfung, ob die Begründungen fachlich zutreffend sind, fand vonseiten des Rechnungshofs nicht statt.

Ganzes (aus Sicht des Senats) als erreicht angesehen wird oder nicht. Ohne gesonderte Berechnungen und Auswertungen ist nicht ersichtlich, in welchen Produktgruppen wie viele erhebliche Zielwertuntererfüllungen vorliegen, wie viele politisch besonders relevante Kennzahlen davon betroffen sind und welche Auswirkungen sich folglich auf die Erfüllung des Leistungszwecks als Ganzes ergeben.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt: Im Haushaltsjahr 2020 lagen bei rund 30 % aller Haushaltskennzahlen erhebliche Zielwertuntererfüllungen vor, die sich auf rund die Hälfte aller Produktgruppen verteilen.⁴ In 23 Produktgruppen lagen mindestens fünf erhebliche Zielwertuntererfüllungen vor.

Auswirkungen der erheblichen Abweichungen auf die Erfüllung der Leistungszwecke unklar

Hierzu zählt zum Beispiel die PG 277.01 „Einsatzdienst der Feuerwehr“.⁵ Von 20 Kennzahlen wiesen fünf erhebliche Zielwertuntererfüllungen aus. Bei zwei der fünf Kennzahlen handelte es sich um sog. politisch besonders relevante Kennzahlen (in folgender Tabelle fett markiert).

Kennzahl	Einheit	Ist 2020	Fortg. Plan 2020	Zieluntererfüllung 2020	
				absolut	relativ
Notrufe über 112 durchschnittliche Anruferentgegennahmezeit	Sek.	13,60	10,40	3,20	31 %
Funktionsbesetzung (Funktionen im Durchschnitt) der Löschzüge tagsüber	ANZ	143,00	205,00	62,00	30 %
Funktionsbesetzung (Funktionen im Durchschnitt) der Löschzüge nachts	ANZ	140,00	192,00	52,00	27 %
Erfüllungsquote Eintreffzeit und der taktischen Mindeststärke beim sog. „kritischen Brand“ innerhalb von ≤ 8 Min. (mind. 10 Funktionen)	%	61,00	85,00	24,00	28 %
Erfüllungsquote Eintreffzeit (s.o.) innerhalb von ≤ 13 Min. (mind. 16 Funktionen)	%	58,00	85,00	27,00	32 %
...					

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsrechnung 2020

55. Die differenziertere unterjährige Berichterstattung gegenüber der Bürgerschaft kann die Abrechnung in der Haushaltsrechnung nicht ersetzen, denn Grundlage für die Entlastung des Senats durch

⁴ Bei sieben Kennzahlen fehlten Ist-Kennzahlenwerte (dreimal in der PG 253.03 „Wohnungslosenhilfe und öffentliche Unterbringung“, je einmal in der PG 241.01 „Unterricht in der Vor- und Grundschule“, PG 241.03 „Unterricht in der Stadtteilschule“, PG 241.04 „Unterricht im Gymnasium“ und PG 248.01 „Infrastruktur für Studierende und BAföG“).

⁵ Siehe auch Jahresbericht 2021, Tz. 249 ff.

die Bürgerschaft ist die Haushaltsrechnung (Artikel 70 Satz 1 HV, § 107 Absatz 2 LHO). Außerdem liegt erst mit der Abrechnung der Leistungen des gesamten Haushaltsjahres Gewissheit über die tatsächliche Entwicklung der Kennzahlenwerte vor. So gibt es zum Beispiel bei rund 30 % der politisch besonders relevanten Kennzahlen noch Abweichungen zwischen den Ist-Kennzahlenwerten im 4. Quartalsbericht und der Haushaltsrechnung. Auch kommt es vor, dass Zielwertuntererfüllungen im 3. Quartalsbericht noch nicht vorhergesehen werden (können).⁶ Insofern können die Quartalsberichte eine Gesamtbewertung in der Haushaltsrechnung nicht ersetzen.

*Abrechnung
der Leistungs-
zwecke weiter-
entwickeln*

56. Der Bürgerschaft obliegt es, im Rahmen des Entlastungsverfahrens die Einhaltung der Ermächtigungen des Haushaltsplans politisch zu beurteilen; hierzu gehört als verbindlicher Bestandteil im Produkthaushalt auch die Einhaltung des Leistungszwecks. Der Senat kann dies unterstützen, indem er in einer Gesamtbetrachtung aller Ziele und Kennzahlenwerte einer Produktgruppe darlegt, ob der im Haushaltsplan je Produktgruppe verbindlich festgelegte Leistungszweck aus seiner Sicht erfüllt oder verfehlt wurde.
57. Der Rechnungshof hält es für geboten, die Abrechnung der Leistungszwecke weiterzuentwickeln. Die Haushaltsrechnung sollte nicht auf die Abrechnung einzelner Kennzahlenwerte beschränkt sein, sondern – im Sinne der Gesetzesbegründung (Tz. 52) – auf eine Gesamtbetrachtung aller Ziele und Kennzahlenwerte abstellen sowie eine Beurteilung beinhalten, ob der im Haushaltsplan festgelegte Leistungszweck aus Sicht des Senats erreicht wurde.⁷
58. Um die Erörterungen über die Erfüllung der Leistungszwecke in der Bürgerschaft zu unterstützen, hat der Rechnungshof ferner vorgeschlagen,
 - politisch besonders relevante Kennzahlen (Schlüsselkennzahlen) in der Haushaltsrechnung hervorzuheben und
 - erhebliche Plan-Ist-Abweichungen prozentual darzustellen und dabei erhebliche Zielwertuntererfüllungen einzelner Kennzahlen in der Haushaltsrechnung kenntlich zu machen.
59. Der Rechnungshof hat empfohlen, seine Darlegungen im Rahmen der Erörterungen zur Evaluation des Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens⁸ zu berücksichtigen.
60. Die Finanzbehörde hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens geäußert, dass letztlich politisch beurteilt werden müsse, ob ein Leistungszweck erreicht werde. Dabei sei nicht das Erreichen einer einzelnen Kennzahl allein entscheidend. Es müssten alle Ziele und

⁶ Das betrifft zum Beispiel 27 Kennzahlen im Einzelplan 3.1 und 22 Kennzahlen im Einzelplan 3.2.

⁷ In der Abrechnung der Freien Hansestadt Bremen erfolgt dies visualisiert mittels Ampelsymbolen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/3643 vom 23. März 2021, „Evaluation des Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG): Erfahrungsbericht des Senats“.

Kennzahlen einer Produktgruppe betrachtet und v.a. interpretiert werden. Eine als politisch besonders relevant bezeichnete Kennzahl müsse nicht zwangsläufig auch für den Leistungszweck besonders prägend sein. Insofern sei zweifelhaft, ob etwa die vom Rechnungshof vorgeschlagene Hervorhebung der politisch besonders relevanten Kennzahlen sinnvoll sei. Sie könne vielmehr auch zu einer für die Frage der Erfüllung des Leistungszwecks falschen Schwerpunktsetzung führen, wenn v.a. diese Kennzahlen Beachtung fänden. Entsprechendes gelte für die prozentuale Darstellung der Abweichungen zwischen dem Fortgeschriebenen Plan und dem Ist in der Haushaltsrechnung. Auch diese könne und dürfe letztlich nicht die für die Beurteilung der Zielerreichung erforderliche Gesamtbetrachtung ersetzen. Die Darstellung einer prozentualen Abweichung würde zu einer vermeintlichen Genauigkeit führen, die jedoch nicht die (politische) Interpretation ersetzen könne.

Die Finanzbehörde hat außerdem erklärt, dass das Berichtswesen auch Gegenstand der SNHG-Evaluation sei und man dem Evaluierungsprozess nicht vorgreifen wolle. Auch deshalb wolle sie davon absehen, einzelne Vorschläge und Anregungen des Rechnungshofs zum jetzigen Zeitpunkt aufzugreifen.

61. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den Ausführungen der Finanzbehörde offen bleibt, wer aufgerufen ist, eine politische Interpretation der Zielerreichung zu formulieren. Im Haushaltswesen agieren der Senat bzw. die Behörden auf der einen und die Bürgerschaft auf der anderen Seite; im Rahmen dieses Zusammenspiels ergreift der Senat grundsätzlich die Initiative und unterbreitet der Bürgerschaft seine Vorschläge und Bewertungen, die diese dann zum Ausgangspunkt parlamentarischer Beratungen macht.

Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr („Reste“)

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Die ins Folgejahr übertragenen Kosten- und Auszahlungsermächtigungen sind – zum Teil im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Coronakrise – auf 4,2 Mrd. Euro gestiegen.

Es wurden Zentrale Ansätze in Höhe von rund 50 Mio. Euro im Wege einer Nachbewilligung verstärkt, ohne dass ein Bedarf im laufenden Haushaltsjahr bestand.

Die Behörden und Ämter haben in Einzelfällen Bestimmungen zur Übertragung von Resten umgangen.

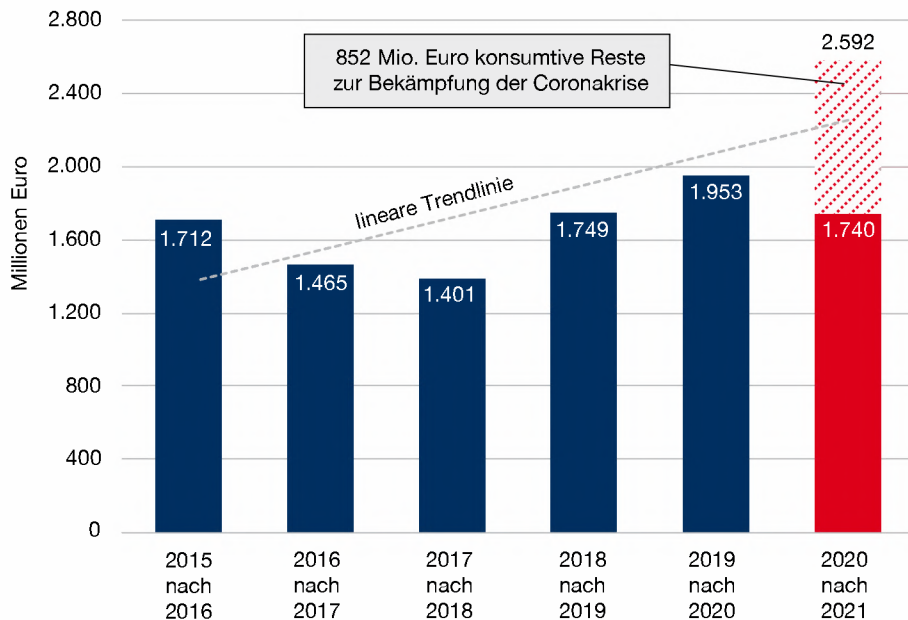
Entwicklung

62. Der Übertrag nicht verwendeter Ermächtigungen (sog. Reste) ins Folgejahr bildet eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung. Nach diesem Grundsatz dürfen Ermächtigungen, Kosten zu verursachen sowie Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Soweit sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie grundsätzlich mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan. Das Haushaltsrecht lässt – als Ausnahme – die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr zu, um der Verwaltung eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen und unwirtschaftliches Verhalten („Dezemberfieber“) zu vermeiden. Die Übertragung ist unter Beachtung der Regelung des § 47 Absatz 2 LHO und den dazu erlassenen VV zulässig und bedarf der Einwilligung der Finanzbehörde.
63. Der Rechnungshof hat bereits in seinen letzten Jahresberichten auf das hohe Gesamtvolumen an konsumtiven und investiven Ermächtigungsüberträgen hingewiesen. Im Haushaltsjahr 2020 sind diese – zum Teil bedingt durch die zusätzlichen, nicht verbrauchten notfallkreditfinanzierten Ermächtigungen – weiter signifikant gestiegen. Das gesamte Volumen an nicht verbrauchten und ins Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ermächtigungen beträgt 4,2 Mrd. Euro.
64. Auf den konsumtiven Bereich entfallen rund 2,6 Mrd. Euro. Das sind 639 Mio. Euro mehr als noch im Vorjahr (+ 33 %). Ursächlich für den hohen Anstieg sind die bislang nicht verwendeten Ermäch-

*Konsumtive
Reste corona-
bedingt weiter
gestiegen*

tigungen zur Bekämpfung der Coronakrise (852 Mio. Euro¹), während die „normalen“ Reste um 213 Mio. Euro leicht gesunken sind.

Entwicklung des ins Folgejahr übertragenen konsumtiven Restevolumens



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten und Erläuterungen in der Haushaltsrechnung 2020

65. Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden (darunter 1,1 Mrd. Euro bei den Sonstigen Investitionen und Investitionsprogrammen).² Das sind 0,4 Mrd. Euro mehr als noch im Vorjahr (+ 29 %). Auf die zentral im Einzelplan 9.2 Allgemeine Finanzwirtschaft veranschlagten investiven Ermächtigungen entfallen dabei 681 Mio. Euro (2018: 339 Mio. Euro, 2019: 440 Mio. Euro). Die dort enthaltenen Ermächtigungen zur Bekämpfung der Coronakrise in Höhe von rund 11 Mio. Euro vermögen den enormen Resteanstieg nicht zu erklären.

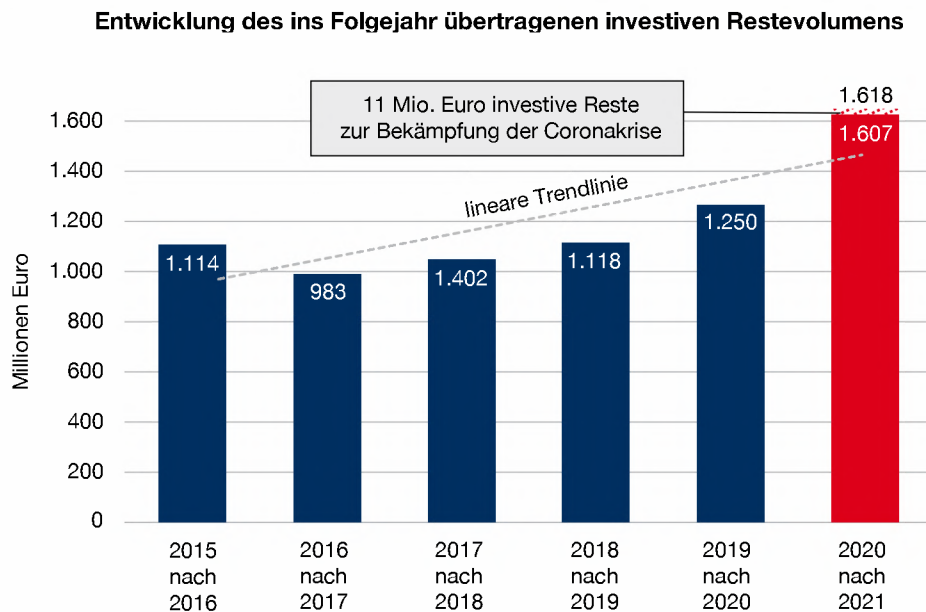
Die aus dem Haushaltsjahr 2020 übertragenen investiven Reste erreichen 121 % der im Plan 2020 veranschlagten Investitionen. Das stellt einen nochmaligen Anstieg gegenüber 2019 um 7 % dar.³ Allein mit den nicht verbrauchten Ermächtigungen könnte weit mehr als ein kompletter Investitionshaushalt eines Jahres für die FHH abgedeckt werden.

Investive Reste auf 121 % des Haushaltsplanvolumens gestiegen

¹ Gemäß Erläuterungen zum Bereinigten Jahresergebnis der Gesamtergebnisrechnung 2020.

² 352 Mio. Euro für Sonstige Investitionen, 747 Mio. Euro für Investitionsprogramme, 519 Mio. Euro für einzeln veranschlagte Investitionsmaßnahmen.

³ 2015: 170 %, 2016: 112 %, 2017: 97 %, 2018: 97 %, 2019: 114 %.



66. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass hohe Ermächtigungsüberträge ein Liquiditätsrisiko für den Haushalt darstellen, weil sie das Gesamtermächtigungsvolumen des Folgejahres, das finanziert werden muss, vergrößern.

Unabhängig davon betrachtet der Rechnungshof die Entwicklung nach wie vor auch unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten kritisch. Eine von der Bürgerschaft gegebene Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten bzw. Kosten zu verursachen, hat eine zeitlich begrenzte Gültigkeit (Tz. 62). In der seit Jahren gelebten Haushaltspraxis gibt es allerdings nahezu keine wirksame Begrenzung des Restebetrags. Aus diesem Grunde hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, insbesondere ungebundene Ermächtigungen aus den Zentralen Ansätzen im Einzelplan 9.2 nicht zu übertragen sowie die Behörden und Ämter darauf hinzuweisen, den Bedarf der Ermächtigungsübertragung konkret zu begründen.⁴

67. Der Rechnungshof erwartet von den Behörden und Ämtern einen signifikanten Abbau der konsumtiven und investiven Reste am Ende der pandemiebedingten Notlage (d. h. bei der Übertragung von 2022 nach 2023). Denn vorhandene Ermächtigungen sind vorrangig gegenüber notfallkreditfinanzierten Ermächtigungen einzusetzen.

Übertrag bereits verbrauchter Ermächtigungen ins Folgejahr

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

⁴ Zentrale Vorsorgemittel im Einzelplan 9.2, Tz. 795 ff.

69. Der Rechnungshof hatte im Vorjahr drei Fälle festgestellt, in denen mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen wurden, als rechnerisch (Soll-Ist-Abweichungen) zur Verfügung standen.⁵ Alle Fehler wurden im Haushaltsjahr 2020 geheilt.

70. Im Haushaltsjahr 2020 hat der Rechnungshof jedoch erneut vergleichbare Mängel festgestellt:

Erneute Erfassungsfehler im Übertragungsverfahren

Fall Nr.	Ermächtigung	nicht verbrauchte Ermächtigung (rechnerischer Rest)	ins Folgejahr übertragene Ermächtigungen	zu viel übertragene Ermächtigungen (Differenz)
		in Euro		
1	Epl. 9.2, AB 283 Zentrale Finanzen, <i>Auszahlungen für Sonstige Investitionen</i>	21.966.532	22.391.000	424.468
2	Epl. 7.0, AB 269 Verkehr und Straßenwesen, <i>Auszahlungen für B+R-Anlage Kellinghusenstraße (Paket G)</i>	3.458.767	3.459.000	233
3	Epl. 7.0, PG 269.02 „Infrastruktur“ <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	32.713.334	34.538.942	1.825.608
4	Epl. 8.1, PG 272.03 „Sport“ <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	32.980	410.749	377.770
5	Epl. 6.1, PG 286.12 „Zentraler Ansatz“ <i>Kosten des Finanzergebnisses</i>	37.793.584	37.794.584	1.000

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

In allen Fällen handelte es sich um Erfassungsfehler. In den Fällen drei und vier wurden an anderer Stelle spiegelbildlich weniger Reste ins Folgejahr übertragen.

71. Der Rechnungshof hat die Mängel im Zusammenhang mit dem Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen ins Haushaltsjahr 2021 als Verstoß gegen § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO beanstandet und die Behörden aufgefordert, im Benehmen mit der Finanzbehörde in Höhe der zu viel übertragenen Ermächtigungen im Haushaltsjahr 2021 entsprechende Sperren bzw. Korrekturen vorzunehmen. Er hat der Finanzbehörde erneut empfohlen, derartige Fehler, die eine Erhöhung des Gesamtermächtigungsvolumens bewirken können, durch organisatorische Maßnahmen auszuschließen.
72. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die fehlerhaft in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ermächtigungen jeweils nicht in Anspruch zu nehmen und auch nicht ins Folgejahr zu übertragen. Sie werde dies beim Übertragungsverfahren auf das Haushaltsjahr 2022

⁵ Einzelplan 7, AB 270 *Auszahlungen für Einzelinvestition Gl. St. Pauli Elbtunnel* 3.-5. BA, 2.708.463 Euro; Einzelplan 3.3, PG 251.04 „Staatsarchiv“ *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*, 640.436 Euro; Einzelplan 9.2 AB 283 *Auszahlungen für Investitionsprogramm Zentrale Verstärkung Investition*, 19.355 Euro.

sicherstellen. Im Rundschreiben zu den Ermächtigungsüberträgen werde überdies ein Hinweis aufgenommen, um derartige Erfassungsfehler zu vermeiden.

Umgehen nicht vorhandener Übertragbarkeit

73. Die Sollveränderungsbuchung einer nicht durch die Bürgerschaft für übertragbar erklärten Ermächtigung zugunsten einer übertragbaren Ermächtigung mit der Folge, dass bei der übertragbaren Ermächtigung anschließend ein Rest gebildet und ins Folgejahr übertragen wird, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Mehrere haushaltsrechtliche Regelungen dürfen nicht miteinander verbunden werden. Andernfalls würde von der Verwaltung eine von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeit geschaffen. Bei einer Übertragung auf das Folgejahr wird eine im Wege der Deckungsfähigkeit im selben Haushaltsjahr übertragene Ermächtigung (Deckungsfähigkeits-/DEF-Buchung) nicht in Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“. Auch in den Fällen des § 37 Absatz 3 Satz 2 LHO darf eine fehlende Übertragbarkeit nicht dadurch umgangen werden, dass Ermächtigungen per Sollübertragungsbuchung (SUB-Buchung) auf einen übertragbaren Kontenbereich übertragen werden. In diesen Fällen fehlt es schon an der Übertragung auf einen sachlich zutreffenden Kontenbereich.⁶
74. Der Rechnungshof hat – wie bereits in den Vorjahren – überprüft, inwieweit die Behörden und Ämter von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeiten mithilfe von Deckungsfähigkeits- oder Sollübertragungsbuchungen umgangen haben und ob die Mängel des Vorjahres in 2020 geheilt wurden.

*Mängel des
Vorjahres nicht
geheilt*

In dem im Februar 2021 veröffentlichten Jahresbericht hatte er vier Fälle beanstandet, bei denen die Schranken der Übertragbarkeit umgangen worden sind, und die betreffenden Behörden und Ämter aufgefordert, die zu Unrecht in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Ermächtigungen nicht zu verbrauchen.⁷ Der Forderung des Rechnungshofs aus dem Vorjahr ist lediglich eine Behörde nachgekommen (Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft). Hier wurden nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 53 Tsd. Euro im Resteverfahren gestrichen. In allen anderen Fällen wurden die zu Unrecht übertragenen Ermächtigungen entweder verbraucht oder als neue Reste in voller Höhe ins Folgejahr übertragen.

⁶ Siehe auch Stüber, in: David/Stüber, HV, Artikel 66 Rn. 98.

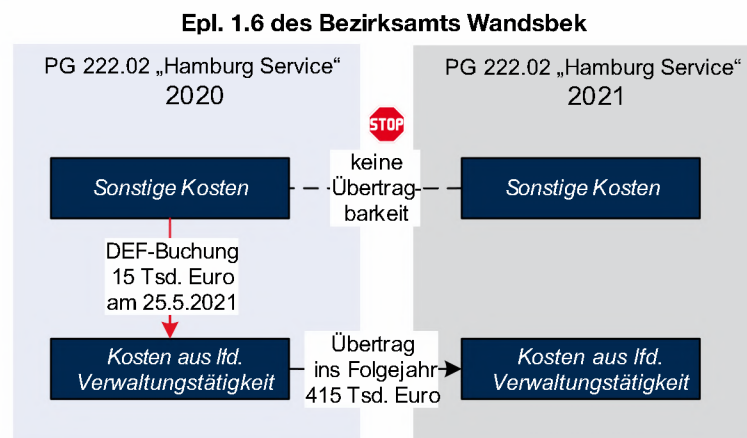
⁷ Jahresbericht 2021, Tz. 91 ff.

Epl. 1.4, PG 213.01 „Steuerung und Service“, <i>Sonstige Kosten</i> , 991 Tsd. Euro	
Epl. 1.4, PG 213.01 „Steuerung und Service“, <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i> , 203 Tsd. Euro	
Epl. 1.6, PG 221.01 „Steuerung und Service“, <i>Sonstige Kosten</i> , 44 Tsd. Euro	
Epl. 3.1, PG 240.01 „Soziale Leistungen für Schüler/Innen“, <i>Sonstige Kosten</i> , 38 Tsd. Euro	
Epl. 6.2, PG 292.14 „Zentrale Programme N“, <i>Globale Mehrkosten</i> , 53 Tsd. Euro	

75. Im Haushaltsjahr 2020 hat der Rechnungshof überdies neue vergleichbare Mängel festgestellt:

Nicht vorhandene Übertragbarkeit auch 2020 umgangen

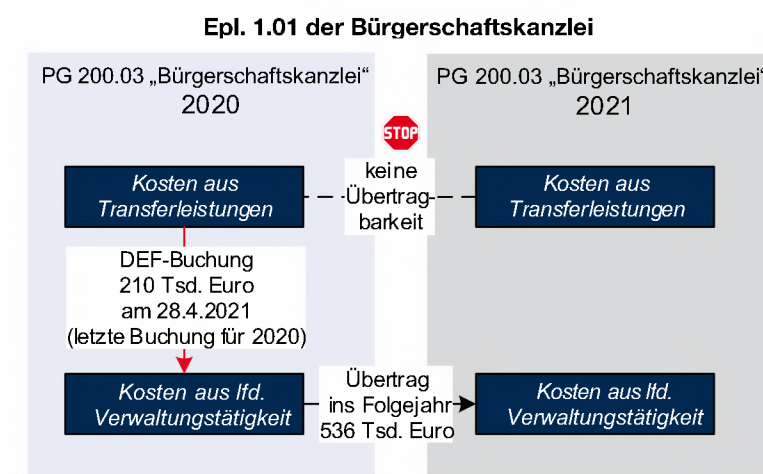
76. Fall 1:



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

Das Bezirksamt Wandsbek hat am 25. Mai 2021 – also weit nach Ende des Kalenderjahres 2020 – per DEF-Buchung vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Sonstige Kosten* Ermächtigungen in Höhe von 15 Tsd. Euro innerhalb der PG 222.02 „Steuerung und Service“ zugunsten des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* umgebucht. Der Kontenbereich *Sonstige Kosten* mit seinen nicht übertragbaren Ermächtigungen wurde dabei betragsmäßig „leergeräumt“. Beim verstärkten Kontenbereich wurden im Anschluss nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 415 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen – mithin 15 Tsd. Euro zu viel.

Das Bezirksamt Wandsbek hat den Sachverhalt bestätigt. Es hat zugesagt, den Betrag bis zum Jahresende vorzuhalten und im Rahmen des Ermächtigungsübertragverfahrens keinen Antrag auf Übertrag ins Haushaltsjahr 2022 gegenüber der Finanzbehörde zu stellen.

77. Fall 2:

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

Die Bürgerschaftskanzlei hat am 28. April 2021 mit der letzten die PG 200.03 betreffenden Sollveränderungsbuchung Ermächtigungen in Höhe von 210 Tsd. Euro vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* zugunsten des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* derselben Produktgruppe umgebucht. Der Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* mit seinen nicht übertragbaren Ermächtigungen wurde in diesem Fall nicht vollständig „leergeräumt“. Es verblieb ein nicht übertragener Rest von 681 Tsd. Euro. Beim verstärkten Kontenbereich wurden im Anschluss nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 536 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen – mithin 210 Tsd. Euro zu viel.

Die Bürgerschaftskanzlei gab an, dass es sachliche Gründe für die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit gab und sie nicht der Restebildung dienten.

Der Rechnungshof konnte die vorgetragene Bewertung, dass es sachliche Gründe auf Ebene einzelner Geschäftsvorfälle gab, nachvollziehen. Die Ausführungen der Bürgerschaftskanzlei laufen in Bezug auf die Deckungsfähigkeit dennoch ins Leere, da es auf der für die Betrachtung maßgeblichen aggregierten Ermächtigungsebene des Kontenbereichs keine zu deckenden Mehrkosten gab. Der Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* wäre – trotz der Mehrkosten im konkreten Einzelfall – in Bezug auf das Haushaltsjahr 2020 auch ohne die Deckungsfähigkeit auskömmlich gewesen. Haushaltsrechtlich waren die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit somit nicht gegeben. Die deckungsfähige Ermächtigung wurde nicht in Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“.

78. Der Rechnungshof hat das Umgehen von Schranken für Übertragbarkeiten im Haushaltsjahr 2020 als Verstöße gegen § 48 Absatz 1 LHO beanstandet.

79. Er hat darüber hinaus missbilligt, dass die Bezirksämter Eimsbüttel und Wandsbek sowie die Behörde für Schule und Berufsbildung die zu Unrecht ins Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ermächtigungen verbraucht bzw. nicht im Resteverfahren gestrichen haben, obwohl der Senat die Feststellungen des Rechnungshofs im Jahresbericht 2021 geteilt hat.

Er hat sie aufgefordert, die Fehler der Vorjahre im Benehmen mit der Finanzbehörde im Haushaltsjahr 2021 durch das Sperren von Ermächtigungen in den betreffenden Kontenbereichen zu korrigieren und dem Rechnungshof nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 hierüber zu berichten.

80. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Umsetzung der Forderungen beim Übertragungsverfahren auf das Haushaltsjahr 2022 sicherzustellen.

Die Bürgerschaftskanzlei hat mitgeteilt, sie habe die Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Die korrekte Kostenzuordnung in die dafür vorgesehenen Kontenbereiche werde künftig nicht direkt oder mittelbar verändert werden. Verkettungen haushaltsrechtlicher Regelungen entstünden somit nicht mehr.

Nachbewilligungen ohne Bedarf im laufenden Haushaltsjahr

81. Dem Fälligkeitsprinzip folgend dürfen im Haushaltsplan nur diejenigen Erlöse oder Kosten veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich ergebniswirksam werden (Artikel 66 HV in Verbindung mit § 12 Absatz 2 LHO und Nr. 1 VV zu § 12 LHO).

Das Fälligkeitsprinzip verdeutlicht die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans. Es dürfen keine Kosten- bzw. Auszahlungsermächtigungen für ein Haushaltsjahr veranschlagt bzw. im Wege einer Nachbewilligung nachgefordert werden, wenn die Ermächtigungen voraussichtlich erst in künftigen Haushaltsjahren benötigt werden.

82. Fall 1: Mit der Nachbewilligungsdrucksache (Bürgerschaftsdrucksache 22/2110 vom 10. November 2020, beschlossen am 16. Dezember 2020) hat der Senat im Zuge der Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells für städtische Kulturimmobilien Haushaltsplananpassungen für das abgelaufene Haushaltsjahr 2020 in den Einzelplänen 3.3 und 9.2 beantragt. Der Drucksache ist zu entnehmen, dass der Verkehrswert der Objekte über die Gesamtzahl der Immobilien hinweg betrachtet zum 1. Januar 2020 höher gewesen ist als ursprünglich angenommen. Die sich aus der Wertsteigerung ergebenden zusätzlichen Erlöse für den Kernhaushalt von 54 Mio. Euro sollten zu einem geringen Teil zum Ausgleich von weiteren Bedarfen im Zusammenhang mit dem

Mieter-Vermieter-Modell für städtische Kulturimmobilien genutzt⁸ und darüber hinaus dem Einzelplan 9.2 zugeführt werden.⁹

Das Zahlenprotokoll sah folgende konkreten Plananpassungen vor:

Zahlenprotokoll Plananpassungen			
Kontenbereich	Fortg. Plan bisher	Veränderungs- betrag	Fortg. Plan neu
2020, in Tsd. Euro			
Epl. 9.2, PG 283.05 „Beteiligungen“			
Erlöse	101.917	+54.000	155.917
Epl. 3.3, PG 250.02 „Zentraler Ansatz“			
Globale Mehrkosten	0	+7.488	
Kosten aus Abschreibungen	0	+1.000	
Epl. 9.2, PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“			
Globale Mehrkosten	1.193.346	-7.488	1.185.858
Sonstige Kosten	465.409	+53.000	518.409

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 22/2110 vom 10. November 2020

- Nachbewilligungsantrag von mehr als 50 Mio. Euro ohne Bedarf*
83. Durch die Überführung der Kulturimmobilien wurden in 2020 erhebliche stille Reserven gehoben. Mit Beschluss über den Nachbewilligungsantrag des Senats wurden in entsprechender Höhe die Kostenermächtigungen insbesondere im Zentralen Ansatz I des Einzelplans 9.2 verstärkt. Aufgrund des späten Antragszeitpunkts sowie der Tatsache, dass die Aufstockungen insbesondere zugunsten des Zentralen Ansatzes I im Einzelplan 9.2 erfolgen sollten, d. h. zugunsten einer Produktgruppe ohne Leistungszweck, war bereits zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass die vom Senat für das Haushaltsjahr 2020 beantragten zusätzlichen Kostenermächtigungen überwiegend zur Deckung zukünftiger Bedarfe im Haushaltsjahr 2021 (oder später) dienten. Der Nachbewilligungsantrag diene insoweit keiner Bedarfsdeckung im Haushaltsjahr 2020, sondern der Vorsorge in künftigen Haushaltsjahren. Dies steht nicht im Einklang mit dem Fälligkeitsprinzip.
84. Fall 2: Mit der Nachbewilligungsdrucksache (Bürgerschaftsdrucksache 22/1916 vom 27. Oktober 2020, beschlossen am 16. Dezember 2020) hat der Senat folgende Plananpassungen beantragt:
- Der Senat führt in der Drucksache aus, dass ein neuer „Stadtentwicklungsfonds Lebendige Quartiere“ eingerichtet werden soll, um auch außerhalb von RISE-Fördergebieten Nachbarschaften zu

⁸ Hierzu gehören die im Rahmen der Einbringung der Laeishalle anfallende Körperschaftssteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag, nachträgliche Steuerkorrekturen im Zusammenhang mit dem Verkauf und der Überführung des Planetariums in das Mieter-Vermieter-Modell, anfallende Grundsteuern, erhöhter Abschreibungsbedarf, Buchwertberichtigungen, erforderliche Sicherungsmaßnahmen an der Tiefgarage bei den Deichtorhallen sowie der Ausgleich von Aufwendungen bei den betroffenen Einrichtungen aufgrund der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 22/2110 vom 10. November 2020, S. 1.

unterstützen. Hierfür sollen in den Jahren ab 2020 rund 24 Mio. Euro bereitgestellt werden.

Laut Zahlenprotokoll sollte mit den zusätzlich zur Verfügung stehenden *Erlösen des Finanzergebnisses* der PG 287.11 „Wohnen“ insbesondere der Kontenbereich *Globale Mehrkosten* der PG 287.13 „Zentrales Programm WSB“ um 6 Mio. Euro verstärkt werden. Die Mehrerlöse resultierten aus Ausschüttungen der SAGA im Juni 2020.

Der Stadtentwicklungsausschuss hat sich am 12. November 2020 mit diesem Thema befasst. Aus seiner Stellungnahme an den Haushaltsausschuss ist zu entnehmen, dass hierzu zunächst eine Förderrichtlinie verfasst werden müsse. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten ferner, die Förderrichtlinie werde derzeit erarbeitet. Sie warteten auf die Zustimmung zu diesem „Stadtentwicklungsfonds Lebendige Quartiere“, um die Richtlinie dann präzisieren und in Abstimmung mit anderen Beteiligten treten zu können. Sie rechneten mit der Vorlage im Februar oder März nächsten Jahres.¹⁰

85. Die Annahme, dass es keinen zu deckenden Bedarf im Haushaltsjahr 2020 gab, hat die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen im Prüfungsverfahren bestätigt. Sie gab an, dass der einvernehmliche politische Wille bestand, dass die Zahlung der SAGA zur Verbesserung quartiersbezogener sozialer und soziokultureller Infrastruktur, für Orte der Begegnung und Kommunikation und sozialintegrative Maßnahmen verwendet werden solle. Das Konzept wurde entwickelt und mit allen Beteiligten abgestimmt. Dass ein Mittelabfluss wahrscheinlich nicht mehr in 2020 erfolgen würde, war bei Beginn der Erarbeitung der Nachbewilligungsdrucksache absehbar. Die gewünschte Verwendung der Ermächtigungen aus der Ausschüttung konnte jedoch nur durch die erfolgte Plananpassung sichergestellt werden.
86. Zum Zeitpunkt des Nachbewilligungsantrags war ersichtlich, dass die vom Senat für das Haushaltsjahr 2020 benannten konsumtiven Mehrbedarfe erst 2021 (oder später) ergebniswirksam werden würden. Dementsprechend erhöhte sich der am Jahresende 2020 vorhandene Rest auf 6,9 Mio. Euro. Der Nachbewilligungsantrag steht insoweit nicht im Einklang mit dem Fälligkeitsprinzip. Die haushaltsrechtlichen Folgen des Verstoßes wurden auch nicht im Resteverfahren geheilt, da der gesamte rechnerische Rest ins Folgejahr übertragen worden ist. Der Ansatz für *Globale Mehrkosten* der PG 287.13 ist in 2021 mithin um 5.981 Tsd. Euro zu hoch.
87. Der Rechnungshof hat auf seine vergleichbaren Feststellungen im Jahresbericht 2019, Tz. 58 ff., verwiesen. Diesen ist die Finanzbehörde seinerzeit nicht entgegengetreten.

Weiterer Nachbewilligungsantrag ohne Bedarf

Er hat die vorstehenden beiden Fälle als Verstoß gegen § 12 Absatz 2 LHO in Verbindung mit Nr. 1 VV zu § 12 LHO beanstandet,

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 22/2449 vom 7. Dezember 2020, S. 8.

da Nachbewilligungsanträge gestellt wurden, ohne dass ein zu deckender Bedarf im laufenden Haushaltsjahr bestand.

Der Rechnungshof hat die betreffenden Behörden aufgefordert, die Mängel im Haushaltsjahr 2021 durch das Sperren von Ermächtigungen in den betreffenden Kontenbereichen zu korrigieren und dem Rechnungshof nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 hierüber zu berichten.

88. Die Finanzbehörde beurteilt beide Fälle anders als der Rechnungshof. Sie stellt fest, dass die Bürgerschaft Änderungen des Haushaltsplans 2020 beschlossen und damit ihr Budgetrecht auf Initiative des Senats und auf Grundlage umfangreicher Informationen ausgeübt habe. Zugrundeliegende Bedarfe und zeitliche Abläufe seien sowohl in beiden Drucksachen erläutert als auch in den bürgerschaftlichen Beratungen thematisiert worden. Bei der Bürgerschaftsdrucksache 22/1916 sollten die Mittel explizit in einen neu einzurichtenden „Stadtentwicklungsfonds Lebendige Quartiere“ fließen, der auch überjährig Mittel verwendet. Im Stadtentwicklungsausschuss seien die Abgeordneten darüber hinaus informiert worden, dass zunächst eine Förderrichtlinie erstellt werden müsse.

In der Bürgerschaftsdrucksache 22/2110 werde ebenfalls der in Zusammenhang mit dem MVM Kulturimmobilien stehende Bedarf erläutert – auch mit dem Hinweis, dass zum Beispiel ein Steuerbescheid noch ausstehe. Die Drucksache enthalte – neben dem „Zahlenprotokoll“ – auch im Text den ausdrücklichen Hinweis, dass 46 Mio. Euro der Risikovorsorge im Einzelplan 9.2, PG Zentrale Ansätze I dienen sollten. Hierbei handele es sich um nichtzahlungswirksame Kosten. Allein für die spätere – aber noch im selben Haushaltsjahr 2020 – erforderliche Bildung einer Rückstellung zur Beamentalimentation aus den Reservemitteln des Einzelplans 9.2 seien rund 461 Mio. Euro benötigt worden (Bürgerschaftsdrucksache 22/3821). Dies zeige bereits, dass die Auffassung des Rechnungshofs, es handele sich hier nicht um Bedarfe des Haushaltsjahres 2020, anders, mindestens aber differenzierter zu beurteilen sei. Der Sachverhalt bestätige, dass eine auch überjährige Risikovorsorge haushaltspolitisch sinnvoll sei. Aus den vorgenannten Gründen würden die betreffenden Behörden der Forderung des Rechnungshofs nicht folgen und keine Mittelspernung vornehmen.

89. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für die Bildung der Rückstellung zur Beamentalimentation bereits ausreichend Ermächtigungen im Haushaltsjahr 2020 zur Verfügung standen. Die gehobenen stillen Reserven haben betragsmäßig nur die in das Folgejahr übertragenen Ermächtigungen erhöht. Im verstärkten Kontenbereich *Sonstige Kosten* wurden selbst nach Bildung der Rückstellung noch Reste von rund 656 Mio. Euro nach 2021 übertragen.

Auf die Zustimmung der Bürgerschaft zu den Nachbewilligungsanträgen kommt es hierbei im Übrigen nicht an. Der Senat hat im Rahmen seines Budgetinitiativrechts die Bedarfsdeckungsfunk-

tion des Haushaltsplans sowie das Fälligkeitsprinzip zu beachten. Auch der Umstand, dass eine vom Senat eingebrachte Drucksache durch die Bürgerschaft beschlossen wurde, kann das Haushaltsrecht nicht aushebeln.

Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Behörden und Ämter haben Kosten verursacht, ohne zu diesem Zeitpunkt über ausreichende Ermächtigungen zu verfügen.

Die Produktgruppenverantwortlichen müssen dafür Sorge tragen, dass unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen vermieden werden.

Bewirtschaftungsgrundsätze

90. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen und für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (Ermächtigungen). Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden. Dementsprechend ist zum Beispiel eine Kostenermächtigung so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen. Mehrerlöse dürfen ohne gesonderte Bewilligung der Bürgerschaft verwendet werden, um Ermächtigungsüberschreitungen in der Produktgruppe zu vermeiden, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist (§ 37 Absatz 1 LHO).

Bei Kosten- und Auszahlungsermächtigungen gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Bei Verpflichtungsermächtigungen gilt der Grundsatz „Kein Eingehen einer Verpflichtung, die in künftigen Jahren zu Kosten oder Auszahlungen führen kann, ohne Ermächtigung“.

Damit gewährleistet werden kann, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze eingehalten werden, sind alle Erlöse und Kosten, Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen sowie die eingegangenen Verpflichtungen laufend zu überwachen und zu steuern (Nr. 1.1 VV zu § 37 LHO).

Dem jeweiligen Produktgruppen- bzw. Aufgabenbereichsverantwortlichen obliegt die Ressourcenverantwortung. Sie haben u. a. dafür Sorge zu tragen, dass höchstens die im Haushaltsplan veranschlagten Kosten verursacht bzw. Auszahlungen geleistet werden (Nr. 3.3 VV zu § 9 LHO).

91. Soweit eine Ermächtigung, Kosten zu verursachen, dennoch überschritten wird, ist der Fehlbetrag mit Einwilligung der Finanzbehörde auf das nachfolgende Haushaltsjahr vorzutragen. Dies gilt ent-

sprechend für die Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, sowie für den Fall, dass Mindererlöse und Mindereinzahlungen nicht durch Minderkosten bzw. Minderauszahlungen gedeckt werden können (§ 47 Absatz 3 Sätze 1 und 2 LHO).

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

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

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

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

Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitungen

92. Abgesehen von einer aufgrund eines Büroversehens entstandenen minimalen Ermächtigungsüberschreitung in der PG 244.01 „Jugendmusikschule“, für die entgegen § 47 Absatz 3 LHO kein Fehlbetrag ins Folgejahr vorgetragen worden ist, gab es keine ausgewiesenen Ermächtigungsüberschreitungen.

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

93. Der Rechnungshof ist im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung der Frage nachgegangen, ob es verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen gegeben hat. Diese sind Folge von Mängeln in der Soll- oder Ist-Bewirtschaftung. Verdeckte Überschreitungen sind weder unterjährig noch zum Abschluss eines Haushaltsjahres in der Haushaltsrechnung sichtbar. Sie liegen vor, wenn der Ermächtigungsrahmen ausweislich der Haushaltsrechnung zwar numerisch eingehalten wurde, dies aber nur unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regelungen möglich war.
94. Eine Analyse der im Soll gebuchten Deckungsfähigkeiten ergab, dass es – anders als in den Vorjahren – im Haushaltsjahr 2020 keine unzulässigen Kettenbuchungen (d. h. die Verkettung von zwei Sollveränderungen innerhalb eines Haushaltsjahres im Rahmen der Bewirtschaftung) zur Vermeidung von Ermächtigungsüberschreitungen mehr gegeben hat. Die von der Finanzbehörde an-

Maßnahmen zur Vermeidung von Kettenbuchungen zeigen Wirkung

lässlich des Ersuchens der Bürgerschaft¹ ergriffenen Maßnahmen haben insoweit 2020 ihre Wirkung entfaltet.

Verdeckte
Überschrei-
tungen durch
Mängel in der
Anlagenbuch-
haltung

95. Darüber hinaus hat der Rechnungshof stichprobenartig überprüft, ob die Verwaltung im Haushaltsjahr 2020 vertragliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit Einzelinvestitionen eingegangen ist, die in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen werden, ohne über eine ausreichende Verpflichtungsermächtigung zu verfügen und ohne das Eingehen der Verpflichtung durch das Anlegen einer Mittelbindung im Ist zu dokumentieren. Auch diese Prüfung ergab keinen Anlass zu Kritik.

96. Im Rahmen der Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses 2020 hat der Rechnungshof jedoch festgestellt, dass die überwiegend seit Jahren bestehenden Mängel in der Ist-Bewirtschaftung noch immer fortbestehen. Im Bestätigungsvermerk ist hierzu ausgeführt, dass in dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 140 Mio. Euro ausgewiesen werden, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben. Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet in Höhe von mindestens 325 Mio. Euro fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.²

Da in den betreffenden Produktgruppen überwiegend keine oder nur sehr geringe Ermächtigungen zur Verfügung standen, hätten die zur Deckung der Abschreibungskosten notwendigen Ermächtigungen zumeist auch nicht ausgereicht, um eine Ermächtigungsüberschreitung zu vermeiden.

97. Die Bürgerschaft hat die wiederholten Beanstandungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, den Senat um Folgendes zu ersuchen:

1. *Die bereits fertiggestellten Vermögensgegenstände, die noch als Anlagen im Bau geführt werden, unverzüglich zu aktivieren, die korrespondierenden erhaltenen Investitionszuschüsse als Sonderposten zu passivieren und die unterbliebenen Abschreibungen nachzuholen. Soweit die hierfür erforderlichen Ermächtigungen in den betroffenen Einzelplänen nicht ausreichen sollten, wird der Senat ersucht, in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 Mittel aus dem Einzelplan 9.2, Zentrale Finanzen, Produktgruppe Zentrale Ansätze I, „Sonstige Zentrale Ansätze“ zu übertragen.*

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/18533 vom 23. Oktober 2019.

² Eingeschränkter Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2020.

2. *Im Entwurf des Haushaltsplans 2023/24 ausreichend Mittel einzuplanen für die Aufwendungen für Abnutzung für in diesem Zeitraum fertiggestellten Investitionen.*
 3. *Sicherzustellen, dass bis zum 31.12.2024 ein den einschlägigen Vorschriften für die städtische Bilanzierung vollumfänglich entsprechendes Anlagenverzeichnis vorliegt, das alle Vermögensgegenstände und fertiggestellten Anlagen im Bau ordnungsgemäß aktiviert und abgeschrieben enthält.*
 4. *Über Petitionspunkt 3. bis zur vollständigen Umsetzung regelmäßig bis zum 30.09. eines Jahres zu berichten.³*
98. Der Rechnungshof erwartet von den Behörden und Ämtern – insbesondere vor dem Hintergrund des Ersuchens der Bürgerschaft an den Senat –, dass sie die Mängel in der Ist-Bewirtschaftung abstellen, sodass es auch keine verdeckten Ermächtigungsüberschreitungen mehr in den betreffenden Produktgruppen geben wird.

Der Rechnungshof wird nach der Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 im Jahresbericht 2023 hierzu berichten.

Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen

99. Der Rechnungshof hat – wie in den Vorjahren – eine Vielzahl unterjähriger Überschreitungen im konsumtiven Bereich festgestellt. Diese liegen vor, wenn unterjährig Kosten verursacht werden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine ausreichende Ermächtigung der Bürgerschaft im betreffenden Kontenbereich vorhanden ist. Bei 171 Kostenermächtigungen⁴ haben die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen in mindestens einer Buchungsperiode von wenigstens 0,5 Mio. Euro zugelassen. Quantitativ bedeutsame temporäre Überschreitungen lagen damit in rund jedem siebten Kontenbereich vor. Deren Häufigkeit hat gegenüber dem Vorjahr weiter zugenommen.
100. Hierzu zählen auch Kostenermächtigungen, bei denen – entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit – eine Überschreitung vorlag, bevor die Bürgerschaft einer Erhöhung des Planansatzes im Wege einer Nachbewilligung zugestimmt hat.

Anzahl der unterjährigen Überschreitungen gestiegen

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang vier Fälle festgestellt.⁵ In zwei Fällen lagen unterjährige Überschreitungen in mindestens vier aufeinanderfolgenden Monaten vor:

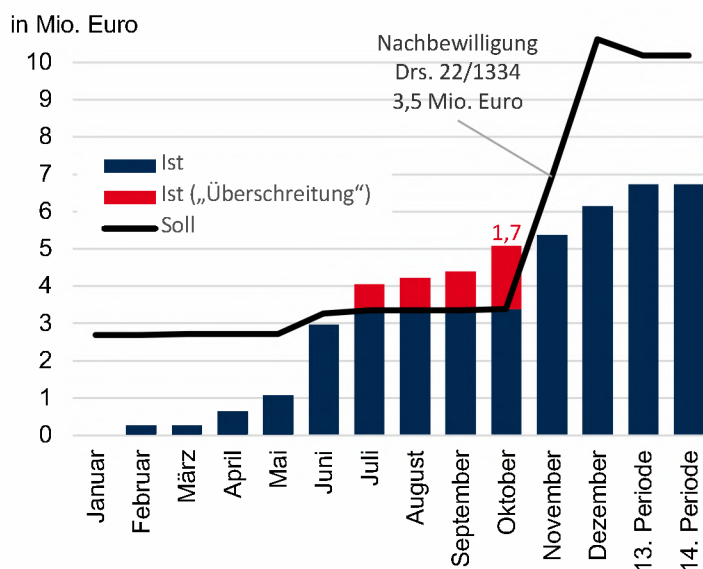
³ Bürgerschaftsdrucksache 22/5739 vom 14. September 2021.

⁴ Darunter 69 Überschreitungen im Kontenbereich *Personalkosten* und 40 im Kontenbereich *Sonstige Kosten*.

⁵ Bei zwei Fällen gab es unterjährige Überschreitungen von weniger als vier aufeinanderfolgenden Monaten: Einzelplan 7, PG 269.01 „Übergeordnete Verkehrsangelegenheiten, -entwicklung und Mobilität“, *Kosten aus Transferleistungen* (Überschreitung von bis zu 26 Mio. Euro); Einzelplan 7, PG 269.02 „Infrastruktur“, *Kosten aus Transferleistungen* (Überschreitung von bis zu 8 Mio. Euro).

101. Mit der Nachbewilligungsdrucksache (Bürgerschaftsdrucksache 22/1334 vom 8. September 2020) hat der Senat für die BSW die Verstärkung der PG 289.11 „Landesplanung und Stadtentwicklung“, *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* um 3,5 Mio. Euro beantragt. Begründet wurde der Antrag mit Mehrbedarfen für die Lärmschutzwand Mittlerer Landweg. Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 25. November 2020 zugestimmt. Auch diese Kostenermächtigung war zuvor bereits um 1,7 Mio. Euro überschritten. Zu späteren Zeitpunkten gab es weitere Sollverstärkungen in Form von Sollüberträgen und Deckungsfähigkeiten.

**Einzelplan 6.1, PG 289.11 „Landesplanung und Stadtentwicklung“
*Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit***



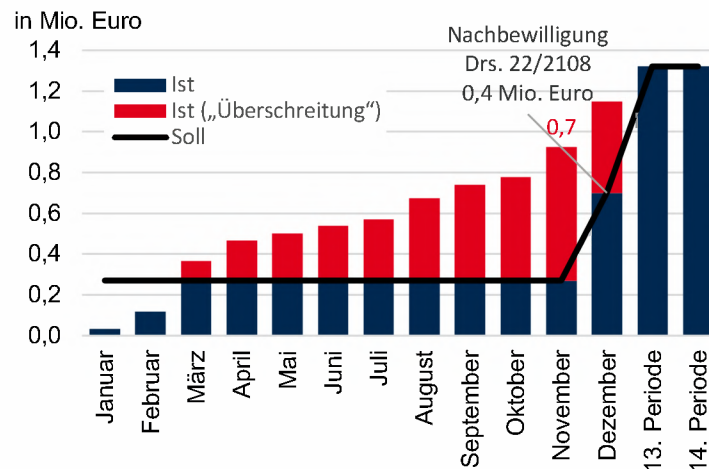
Wesentliche Soll-Veränderungen im Detail:

Saldo in Mio. Euro	Veränderungsart	Monat/ Periode
1,4	Plan	-
+1,3	Ermächtigungsübertrag Vorjahr	Januar
+0,5	Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten	Juni
+3,5	Planänderung Drs. 22/1334	November
+3,1	Sollübertrag	Dezember
+0,6	Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten	
-0,5	Sollübertrag	13. Periode

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

102. Mit der Nachbewilligungsdrucksache (Bürgerschaftsdrucksache 22/2108 vom 10. November 2020) hat der Senat für die damalige BGV beantragt, den Ansatz der *Sonstigen Kosten* der PG 256.01 „Steuerung und Service“ um 430 Tsd. Euro zu verstärken, um periodenfremde Personalkostenerstattungen zu decken. Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 25. November 2020 zugestimmt. Auch diese Kostenermächtigung war zuvor bereits um 0,7 Mio. Euro überschritten. In der 13. Periode wurde der Ansatz zusätzlich durch eine Deckungsfähigkeit verstärkt.

**Einzelplan 5, PG 256.01 „Steuerung und Service“
Sonstige Kosten**



Soll-Veränderungen im Detail:

Saldo in Mio. Euro	Veränderungsart	Monat/ Periode
0,3	Plan	-
+0,4	Planänderung Drs. 22/2108	Dezember
+0,6	Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten	13. Periode

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

103. Alle temporären Überschreitungen konnten wie im Vorjahr zwar mithilfe von Nachbewilligungen der Bürgerschaft bzw. im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung durch Deckungsfähigkeiten, Sollüberträge oder Mehrerlöse – zum überwiegenden Teil im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten – ausgeglichen werden. Gleichwohl steht diese Praxis nicht in Einklang mit den geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen (siehe Tz. 90 f.). Sie birgt v. a. das budgetrechtliche Risiko, dass unterjährige Überschreitungen am Ende nicht mehr mit den vorhandenen Bewirtschaftungsinstrumenten ausgeglichen werden können und folglich (unzulässige) Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssen.
104. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter verstärkt dafür Sorge tragen, unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden, indem sie vorab eine hinreichende Deckung bei den betreffenden Kontenbereichen sicherstellen. Er hat auch die Finanzbehörde gebeten, die Verantwortlichen in geeigneter Weise darauf hinzuweisen.
105. Die Finanzbehörde hat zugesagt, erneut Hinweise in die entsprechenden Rundschreiben (Bewirtschaftung und Ermächtigungsüberträge) aufzunehmen. Sie beabsichtige, dabei die Verantwortung der Aufgabenbereichs- und Produktgruppenverantwortlichen hervorzuheben.

Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

Vermögensgegenstände werden unvollständig oder fehlerhaft bilanziert. Zu berücksichtigende Aufwendungen werden nicht in den Haushaltsausgleich einbezogen.

Einzelne Sachverhalte werden nicht nach den tatsächlichen Verhältnissen, sondern nach den Ansätzen im Haushaltsplan bilanziert.

106. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für das Haushaltsjahr 2020 mit Einschränkungen bestätigt. Über die für die Einschränkungen des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen.

Sondervermögen Stadt und Hafen

107. Das Sondervermögen „Stadt und Hafen“ (Sondervermögen) finanziert Projekte der städtebaulichen Umgestaltung des Gebietes „Innenstädtischer Hafenrand“ (HafenCity). Im Jahr 2020 wurde das Sondervermögen um das Plangebiet Grasbrook erweitert.
108. Das Sondervermögen erhält von der FHH Grundstücke, die es im Rahmen von Infrastrukturprojekten entwickelt. Nach Abschluss der Projekte werden die fertiggestellten Bauten der Infrastruktur (Straßen, Straßenbegleitgrün, Ampeln usw.) und die dazugehörigen (Straßen-)Grundstücke unentgeltlich an die FHH oder deren Tochtergesellschaften, wie zum Beispiel die Hamburg Port Authority AöR, übertragen.
109. Das Sondervermögen bilanziert die Infrastrukturprojekte (Bauten und Grundstücke), an denen sie arbeitet, als Vorratsvermögen. Erfasst wird das einzelne Infrastrukturprojekt als Ganzes, d. h. die Kosten für die hergestellte Fläche werden nicht aufgeteilt in zum Beispiel Straßen, Wege, Ampeln und Grünanlagen. Eine Aufteilung ist jedoch Voraussetzung für eine korrekte Bilanzierung im Anlagevermögen der FHH im Zeitpunkt der Rückübertragung.
110. Bis zum Jahr 2015 buchte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI), nun Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI), das vom Sondervermögen übertragene Infrastrukturvermögen auf eine Anlage im Bau. Im Jahresabschluss 2020 werden auf dieser Anlage 40,1 Mio. Euro ausgewiesen.

Ab 2016 lehnte die BWVI die Übernahme weiteren Infrastrukturvermögens ab. Sie begründete dies damit, dass neben der BWVI

auch andere Organisationseinheiten wie die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, das Bezirksamt Hamburg-Mitte, die Hamburg Port Authority AöR und die HAMBURG WASSER Service und Technik GmbH für das übertragene Vermögen zuständig seien. Darüber hinaus führte sie an, dass das Sondervermögen unzureichende Angaben zu dem übertragenen Infrastrukturvermögen liefere. Eine den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) entsprechende Bilanzierung könne so nicht erfolgen. Seit 2021 ist die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) zuständig.

Seit 2016 hat das Sondervermögen weiteres Infrastrukturvermögen in Höhe von rund 22 Mio. Euro an die FHH übertragen, ohne dass die Vermögensgegenstände bei der FHH bzw. ihren Tochtergesellschaften bilanziert wurden.

*Vermögens-
gegenstände
unvollständig
bilanziert*

111. Nach den VV Bilanzierung sind in die Bilanz des Kernhaushalts alle Vermögensgegenstände aufzunehmen, die im Eigentum der FHH stehen und der Kernverwaltung zugeordnet sind. Die Vermögensgegenstände sind einzeln zu bewerten und abzuschreiben, sofern ihre Nutzung zeitlich begrenzt ist.
112. Die unterbliebene Bilanzierung durch die BWI bzw. die fehlende Aufteilung der durch das Sondervermögen durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen in Kosten für die einzelnen abgrenzbaren Vermögensgegenstände führt im Ergebnis zu einem im Betrag unvollständigen Ansatz des Vermögens der Stadt und einem falschen Ausweis im Jahresabschluss der FHH.
113. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vom Sondervermögen an die FHH übertragenen Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens:
 - nicht in der Bilanz der FHH ausgewiesen werden oder
 - trotz Fertigstellung unter den Anlagen im Bau ausgewiesen werden, nicht der richtigen Anlageklasse zugeordnet wurden und Abschreibungen bisher unterblieben sind bzw.
 - nicht – sofern sie nicht der Kernverwaltung zuzuordnen sind – an die eigentlichen Empfänger im FHH Konzern übertragen wurden.
114. Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei den am Verfahren beteiligten Behörden BSW und BWI, dem Bezirksamt Hamburg-Mitte und der nunmehr zuständigen BVM darauf hinzuwirken, dass das vom Sondervermögen übertragene Infrastrukturvermögen vollständig und fehlerfrei bilanziert wird.

Kulturfabrik Kampnagel

115. Die Kulturfabrik Kampnagel ist eine städtische Kulturimmobilie, die nach dem Mieter-Vermieter-Modell verwaltet wird. Hierzu wurden das Grundstück und das Gebäude (Objekt Kampnagel) im

Haushaltsjahr 2020 mit einem Buchwert von 4,4 Mio. Euro in die IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH & Co. KG (IVK) überführt.

116. Zur Vorbereitung des Mieter-Vermieter-Modells entnahm die Finanzbehörde das Objekt Kampnagel bilanziell bereits 2018 aus dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), an den es im Rahmen der Ausgründung des LIG im Jahr 2013 übertragen worden war. Der LIG sollte vor der Entnahme den Buchwert des Objekts Kampnagel durch eine außerplanmäßige Abschreibung reduzieren. Der LIG sah allerdings von dieser Abschreibung ab, da nach seiner Ansicht der ausgewiesene Buchwert einen nach handelsrechtlichen Grundsätzen als werthaltig anzusehenden Ansatz darstellte. Der Wirtschaftsprüfer des LIG testierte die Jahresabschlüsse entsprechend. Die Finanzbehörde entnahm das Objekt Kampnagel aus dem LIG daraufhin zum Buchwert in Höhe von 8,6 Mio. Euro und übertrug es an die Behörde für Kultur und Medien (BKM).
117. Im Jahr 2020 bewertete ein Gutachter im Auftrag der Sprinkenhof GmbH das Objekt Kampnagel erneut. Nach dem erstellten Gutachten beträgt der Sachwert des Objekts 4,4 Mio. Euro. Die BKM buchte auf Grundlage des Gutachtens sowohl auf das Gebäude als auch auf das Grundstück eine außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von insgesamt 4,2 Mio. Euro. Mit 3,4 Mio. Euro entfiel dabei der wesentliche Teil der Abschreibung auf das Grundstück. Zu dieser deutlichen Abwertung kam das Gutachten, da neben einem Abschlag für den kulturellen Gemeinnutzungsbedarf des Objekts zusätzlich ein Abschlag für Investitionsbedarf in Höhe von 50 % vorgenommen wurde. Begründet wurde der Abschlag damit, dass der Denkmal- und Ensembleschutz einen Abriss nicht zulasse und Sanierungskosten in Höhe von rund 58 Mio. Euro erforderlich mache.
118. Mit Zustimmung der Finanzbehörde blieben die Aufwendungen für die außerplanmäßige Abschreibung beim Haushaltsausgleich 2020 unberücksichtigt. Es wurde die Übergangsvorschrift Artikel 40 § 5 Absatz 5 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) angewendet. Ihre Zustimmung begründete die Finanzbehörde im Prüfungsverfahren damit, dass der nunmehr zu berücksichtigende Abschlag für Investitionsbedarf bereits in der Eröffnungsbilanz der FHH zu berücksichtigen gewesen wäre.
119. Die Bilanzierungsregeln der FHH sehen vor, dass eine außerplanmäßige Abschreibung nur im Fall einer voraussichtlich dauernden Wertminderung vorgenommen werden darf (Nr. 2.3.5.2 VV Bilanzierung).

Bei Immobilien muss die bilanzielle Bewertung auf Grundlage der entsprechenden Zweckbestimmung sowie gegebenenfalls einer darauf aufbauenden Planung des Bilanzierenden erfolgen. Bei dauerhafter Nutzungsabsicht ist bei einem bebauten Grundstück

für die Überprüfung der Wertansätze auf den subjektiven Immobilienwert abzustellen.¹

120. Die BKM zog den Wert gemäß Gutachten unmittelbar für die bilanzielle Bewertung des Objekts Kampnagel heran. Ob die gemäß Gutachten für das Grundstück und die Gebäude ermittelten Wertminderungen unter Berücksichtigung der Vorgaben tatsächlich dauernde Wertminderungen darstellen, wurde nicht überprüft. Die Prüfung wäre jedoch erforderlich gewesen.

Zulässigkeit von Abschreibungen nicht überprüft

Die Sanierungs- und Instandhaltungsabsichten der Stadt stützen die Annahme einer dauerhaften Nutzungsabsicht als kulturelle Einrichtung. Unter Berücksichtigung dieser Zweckbestimmung ist der entsprechende subjektive Immobilienwert als Ausgangspunkt für die Bewertung durch die Behörde maßgeblich.

121. In keinem Fall durften die entstandenen Aufwendungen aus außerplanmäßigen Abschreibungen durch Nutzung der Ausnahmeregelung aus dem Haushaltsausgleich herausgehalten werden. Die Übergangsvorschriften des SNHG enthalten in Artikel 40 § 5 Absatz 5 folgende Regelung: Erträge und Aufwendungen bleiben beim Haushaltsausgleich unberücksichtigt, soweit sie durch Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen entstehen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind. Die Regelung bezieht sich explizit auf Korrekturbedarfe an den Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen im Jahresabschluss der FHH auf den 31. Dezember 2014, also dem Zeitpunkt des Übergangs des Rechnungswesens des Kernhaushalts in die Doppik. Das Objekt Kampnagel wurde zu diesem Zeitpunkt nicht im Jahresabschluss der Kernverwaltung, sondern im Abschluss des LIG bilanziert und unterlag dort bereits ab 2013 den Bewertungsvorschriften des Handelsgesetzbuches. Ein Bilanzierungs- und Bewertungsansatz im Sinne von Artikel 40 Absatz 5 SNHG lag nicht vor.

Aufwendungen aus Abschreibungen im Haushaltsausgleich nicht berücksichtigt

122. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, bei der BKM auf eine Überprüfung des gewählten Bilanzansatzes (vor Übertragung an die IVK) hinzuwirken und erforderliche Korrekturen auch hinsichtlich des fehlerhaften Haushaltsausgleichs vorzunehmen.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, auf eine Überprüfung sowie eine ordnungsgemäße Umsetzung des Ergebnisses hinzuwirken.

123. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die im Rahmen von Vermögensübertragungen eingeholten Wertgutachten zunächst nur Anhaltspunkte für außerplanmäßige Abwertungsbedarfe liefern können. Sie ersetzen nicht die bilanzielle Würdigung der jeweiligen Sachverhalte.

¹ Institut der Wirtschaftsprüfer, Stellungnahme zur Rechnungslegung: Bewertung von Immobilien des Anlagevermögens in der Handelsbilanz (IDW RS IFA 2), Tz. 34. Der subjektive Immobilienwert stellt auf den spezifischen Nutzen für den Bilanzierenden ab und kann auch über dem Wert liegen, den Dritte ansetzen würden.

124. Sollte eine außerplanmäßige Abschreibung im Einzelfall gerechtfertigt sein, stellt sich für die Verwaltung die Frage, wer die Abschreibungslast zu tragen hat. Sofern hierüber zwischen Behörden oder mit Landesbetrieben Meinungsverschiedenheiten bestehen, dürfen diese nicht durch Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikel 40 Absatz 5 SNHG gelöst werden, mit der Folge, dass heute keine Stelle die Kosten tragen muss, sondern letztlich die Abschlüsse der Zeit vor 2015 belastet werden. Diese Lösung ist haushaltsrechtlich unzulässig und bilanziell nicht nachhaltig.

Anschaffungskosten und Haushaltsplan

125. Unter den Überschriften „Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung I und II“ berichtete der Rechnungshof 2020 und 2021 über Fehler in der Bilanzierung, die darauf zurückzuführen waren, dass für die Erfassung von Geschäftsvorfällen nicht die tatsächlichen Verhältnisse als Maßstab genommen worden waren, sondern eine Orientierung an den Haushaltsplanansätzen erfolgt war.²

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2020 zeigt, dass es weiterhin Sachverhalte gibt, bei denen die Auskömmlichkeit von Planansätzen dafür ausschlaggebend war, wie bilanziert wird.

126. Die FHH beauftragte den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) mit der Beseitigung der Bahnübergänge in der Hammer Straße und der Errichtung eines Trogbauwerks (Bahngleisunterführung). Die hierfür angefallenen Kosten – bisher über 50 Mio. Euro – stellte der LSBG der FHH in Rechnung. Die FHH erfasste diese auf einer Anlage im Bau.

Unzulässige Umbuchung

127. Im Haushaltsjahr 2020 veranlasste die für das Bauvorhaben zuständige BWVI beim Hamburger Dienstleister Buchhaltung (HDB), dass drei Baukostenabrechnungen in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. Euro nachträglich in den Aufwand aus Bewirtschaftung und Unterhaltung des Infrastrukturvermögens umgebucht wurden. In den buchungsbegründenden Unterlagen führte sie hierfür die Überschreitung der Grenze für investive Baukosten an. Trotz Hinweis des HDB, dass eine Umbuchung von investiven Ausgaben in den Aufwand unzulässig sei, bestand die BWVI auf die Umbuchung.
128. Nach den vom Rechnungshof eingesehenen Rechnungen des LSBG handelt es sich eindeutig um investive Baukosten, die für die Baumaßnahme zur Beseitigung der Bahnübergänge in der Hammer Straße und der Errichtung des Trogbauwerks angefallen waren. Sie zählen damit zu den Anschaffungskosten.
129. Die Finanzbehörde hat auf die entsprechende Forderung des Rechnungshofs zugesagt, bei der jetzt zuständigen BVM auf eine Nachaktivierung der im Haushaltsjahr 2020 in den Aufwand umgebuchten Anschaffungskosten für das Bauvorhaben Bahnübergänge Hammer Straße hinzuwirken.

² Jahresbericht 2020, „Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung“, Tzn. 112 bis 126; Jahresbericht 2021, „Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung II“, Tzn. 98 bis 106.

Sonstige Feststellungen

130. In seinem Jahresbericht 2021 hatte der Rechnungshof über weitere Feststellungen aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 berichtet.³ In den folgenden Fällen bestehen die Mängel weiterhin:

- Der für die Straßenbäume bilanzierte Festwert in Höhe von 225,8 Mio. Euro spiegelt nicht die tatsächlichen Verhältnisse zum aktuellen Bilanzstichtag wider, sondern weiterhin jene des Jahres 2014. Aufgrund eines geringeren Baumbestands im Vergleich zu 2014 wären weitere Abschreibungen erforderlich gewesen. Abschreibungen sind weiterhin nur insoweit vorgenommen worden, wie sie aufgrund der Ausnahmeregelungen für Fehler vor 2014 das Behördenbudget nicht belasten.
- Bewegliche, abnutzbare und selbstständig nutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) übersteigen, sind zu aktivieren. Im Zuständigkeitsbereich der BSB findet diese Aktivierungsgrenze im Bereich der Schulen weiterhin noch keine Anwendung.
- Weiterhin erfolgt die Bilanzierung einer Sammelanlage für Grundstücksübertragungen, die von der Finanzbehörde bebucht wird. Sie bildet die bei der Übertragung zwischen der Kernverwaltung und Tochterorganisationen auftretende (Buchwert-)Differenzen aller Behörden hilfsweise ab. Die Bilanzierung widerspricht dem Grundsatz der Einzelbewertung.
- Es ist nicht sichergestellt, dass Forderungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe vollständig und richtig erfasst wurden (IT-Verfahren PROSOZ).
- Die zugesagte Überprüfung der Rückstellung für Pensionen bei Dienstherrnwechsel war nicht abgeschlossen. Damit ist eine vollständige Bilanzierung weiterhin nicht sichergestellt.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, bei den beteiligten Behörden und Ämtern auf eine Behebung der Mängel hinzuwirken und die Überprüfung der Rückstellung für Dienstherrnwechsel für den Jahresabschluss 2021 abzuschließen.

131. Unter den sonstigen finanziellen Verpflichtungen sind künftige Zahlungsverpflichtungen, denen sich die FHH nicht entziehen kann, im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben. Zweck dieser Darstellung ist es, über wesentliche zukünftige Verpflichtungen, die nicht in der Bilanz auszuweisen sind, zu informieren.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Angaben zu den sonstigen finanziellen Verpflichtungen im Anhang zum Jahresabschluss unvollständig. So wurden Verpflichtungen auf-

*Angabe zu
den sonstigen
finanziellen Ver-
pflichtungen
unvollständig*

³ Jahresbericht 2021, „Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss 2019“, Tzn. 119 bis 141.

grund bereits zugesagter Zuwendungen nicht in der Übersicht dargestellt. Beispielsweise war die Verpflichtung der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft für die Sanierung der Alsterschwimmhalle 55 Mio. Euro an die Bäderland Hamburg GmbH zuzuwenden, nicht berücksichtigt. Auch eine Verpflichtung der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz aus der Einzelförderung von Krankenhausinvestitionen in Höhe von 42 Mio. Euro fehlte. Die Überprüfung von 21 Einzelsachverhalten ergab, dass insgesamt Zuwendungsverpflichtungen in Höhe von rund 180 Mio. Euro in der Angabe fehlten.

132. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Anhangangabe zu den sonstigen finanziellen Verpflichtungen einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen.

Notfallkredite für Corona-Maßnahmen

Finanzbehörde / Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie
und Integration / Behörde für Wirtschaft und Innovation /
Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Eimsbüttel /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und
Bezirke / Behörde für Kultur und Medien /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /
Senatskanzlei

Eine Finanzierung mit Notfallkrediten ist bei einem Teil der im Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm für die Jahre 2021 und 2022 aufgeführten bzw. für eine Finanzierung aus zentralen Mitteln des Einzelplans 9.2 in 2020 benannten Corona-Hilfsmaßnahmen nicht mit der Schuldenbremse vereinbar.

133. Der Rechnungshof hat der Bürgerschaft und dem Senat im Dezember 2021 einen Sonderbericht nach § 92 der Landeshaushaltsordnung über seine Prüfungsergebnisse zur Zulässigkeit der Kreditfinanzierung von Corona-Hilfsmaßnahmen vorgelegt.¹
134. Der Rechnungshof hat bei 20 Maßnahmen aus dem Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm (HWSP) für 2021 und 2022 sowie bei 22 Maßnahmen aus zentralen Mitteln des Haushalts für 2020 geprüft, ob sie die Kriterien des Haushalts- und Verfassungsrechts für eine notsituationsbedingte Kreditfinanzierung erfüllen.
135. Auch der Rechnungshof hält kreditfinanzierte Corona-Hilfsprogramme für sinnvoll, um die Wirtschaft in dieser Notsituation zu stabilisieren und den Betroffenen zu helfen. Eine derartige Kreditaufnahme ist unter bestimmten Voraussetzungen in der Schuldenbremse auch ausdrücklich vorgesehen.

Die rechtlichen Kriterien der Schuldenbremse erfordern es aber, dass die ausnahmsweise zulässigen Notfallkredite nur für Maßnahmen verwendet werden, die zur Bekämpfung der Pandemie bzw. deren Folgen beschlossen wurden (sachlicher Zusammenhang). Dies können auch Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft sein.

Zudem dürfen die Kreditmittel nur während des von der Bürgerschaft festgestellten Notsituationszeitraums bis Ende 2022 eingesetzt werden (zeitlicher Zusammenhang).

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/6770 vom 17. Dezember 2021.

Über die Ausnahmeregelung darf außerdem nichts finanziert werden, was ohnehin im Haushalt geplant ist oder zwingend hätte geplant werden müssen (Zusätzlichkeit).

136. Der Rechnungshof hat anhand dieser Kriterien bewertet, ob die geprüften Maßnahmen aus Notfallkrediten finanziert werden dürfen. Dabei können auch die als nicht kreditfinanzierbar bewerteten Maßnahmen durchgeführt werden. Für sie dürfen allerdings keine Notfallkredite aufgenommen werden.
137. Die Finanzbehörde teilt zwar den grundsätzlichen Ansatz des Rechnungshofs und hat bei vier Maßnahmen erklärt, sie werde auf eine Finanzierung aus Notfallkrediten verzichten. Die Finanzbehörde verweist aber darauf, dass der Senat einen weiten Beurteilungsspielraum habe. Für die Maßnahmen sei deshalb lediglich eine plausible Begründung zum Zeitpunkt der Planung ausreichend. Diese läge in den übrigen Fällen auch vor.
138. Der Rechnungshof sieht bei einer Reihe von Maßnahmen jedoch keine plausible Begründung. Teilweise sind ohnehin vorgesehene Maßnahmen oder solche, die nicht mit der Pandemie zusammenhängen, als Corona-Maßnahme deklariert worden, um sie kreditär finanzieren zu können.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Digitalisierung

Digitalisierung der Verwaltung

Ausgangslage

139. Der digitale Wandel stellt die Verwaltung vor erhebliche Herausforderungen. Der Senat hat deshalb Anfang 2020 eine Digitalstrategie für Hamburg vorgelegt und ausgeführt, es gehe bei der Digitalisierung in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) „um weit mehr als den Einsatz neuer Technik oder die elektronische Abbildung von ehemals analogen Geschäftsmodellen und Verwaltungsprozessen. Digitalisierung betrifft jede und jeden – in allen sozialen und gesellschaftlichen Lagen.“¹ Auch alle Hamburger Behörden sowie die Bezirksverwaltung haben für ihren Geschäftsbereich jeweils eine Digitalstrategie erarbeitet.
140. Finanzielle und personelle Kapazitäten für Neuentwicklungen von Digitalisierungsvorhaben, aber auch für die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebes sind begrenzt. Umso wichtiger sind eine vorhabenübergreifende Planung und Steuerung, um eine größtmögliche Wirkung bei der Digitalisierung zu erzielen.
141. Neben der fachlichen Zielorientierung sind dabei weitere grundlegende Rahmenbedingungen wie insbesondere die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zu beachten. Hiernach sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Darüber hinaus muss die Verwaltung bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben die Einhaltung weiterer Vorgaben, wie zum Beispiel zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kassensicherheit oder Informationssicherheit, gewährleisten.

Feststellungen des Rechnungshofs

142. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen untersucht, inwieweit diese Anforderungen von der Verwaltung beachtet worden sind:
- Umsetzung der Strategie „Digitale Stadt“ (Tz. 145–197)
 - Planung, Steuerung und Verwaltung von IT-Vorhaben und -Verfahren (Tz. 198–218)
 - Planung und Controlling von IT-Vorhaben in den Bezirksämtern (Tz. 219–238)

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/19800 vom 21. Januar 2020, S. 2.

- IT-Verfahren der Justizkasse (Tz. 239–256)
- Smartphones bei der Polizei (Tz. 257–270)
- Stichprobenkontrollverfahren im IT-Verfahren OPEN/PROSOZ (Tz. 271–314)

Planungs- und Steuerungsprozesse

143. Hinsichtlich der verfahrens- und maßnahmenübergreifenden Planungs- und Steuerungsprozesse ist Folgendes zu bilanzieren:
- Für alle vom Bund finanzierten OZG-Umsetzungsprojekte der FHH war der Abschluss der Konzeption zum 31. Juli 2021 Voraussetzung für das Erreichen des ersten Meilensteins. Diesen Termin hat die Senatskanzlei bei keinem Projekt eingehalten. Dies birgt das Risiko, dass das Ziel des OZG, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen digital anzubieten, nicht erreicht wird.²
 - Das Auseinanderklaffen von IT-Finanzbedarfen und zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln erschwert deren Bewirtschaftung.³ Unterjährige Budgetüberschreitungen bergen das Risiko, dass unzulässige Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssten.⁴ Darüber hinaus sind laufend Prioritäts- und Posterioritätsentscheidungen erforderlich.⁵ Letzteres behindert – sofern nicht ein Verfahren zur Priorisierung besteht – eine verlässliche Planung der Bedarfsträger. Insbesondere die hamburgische Finanzierung der Umsetzungsmaßnahmen aus dem OZG ist noch nicht vollständig geklärt, obwohl der Gesetzgeber eine Umsetzungsfrist bis Ende 2022 vorgegeben hat.⁶
 - In der Verwaltung der FHH fehlt es an Grundlagen für eine wirksame Steuerung. So kann die Lebenszyklussteuerung auf Basis eines Bestandsportfoliomanagements für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren insbesondere aufgrund unzureichender Datenbestände ihre erhoffte Wirkung noch nicht entfalten.⁷ Unter anderem kann ohne vollständige Kenntnis über die mit der Digitalisierung verbundenen Finanzbedarfe die entsprechende Haushaltsaufstellung nicht hinreichend unterstützt werden.⁸ In der Bezirksverwaltung fehlen ein vorhabenübergreifendes Controlling und ein geeignetes Verfahren der Priorisierung.⁹

² Tz. 151.

³ Tz. 187 f.

⁴ Tz. 226.

⁵ Tz. 189.

⁶ Tz. 161 und 179.

⁷ Tz. 206 f., 211 und 214.

⁸ Tz. 162.

⁹ Tz. 220 und 222.

Vorhabenbezogene Feststellungen

144. Im Einzelnen hat der Rechnungshof außerdem folgende Defizite festgestellt:
- Der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird weiterhin nicht das erforderliche Augenmerk gewidmet.¹⁰ Mangelbehaftete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind als Entscheidungsgrundlage für die Realisierung von IT-Vorhaben nur eingeschränkt geeignet.
 - Gleiches gilt für die Durchführung von Erfolgskontrollen.¹¹ Ohne Erfolgskontrollen bleibt Nachsteuerungsbedarf unerkannt, sodass zum Beispiel die Wirtschaftlichkeit eines IT-Vorhabens nicht mehr gewährleistet wird. Auch bedeutet dies einen Verzicht auf den Gewinn von Erfahrungswerten, die für die Planung anderer IT-Vorhaben genutzt werden können, zum Beispiel für Kostenschätzungen.¹²
 - Sofern kassenrechtliche Anforderungen, wie zum Beispiel die ordnungsmäßige Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips, die Einhaltung der Vorgaben zur IT-Sicherheit oder die Sicherstellung der Revisionsfähigkeit, nicht bereits bei der Inbetriebnahme von IT-Verfahren umgesetzt sind, kann dieses die Kassensicherheit gefährden.¹³ Notwendige Nachbesserungen sind mit zusätzlichen Kosten verbunden.
 - Werden Konzepte, Verfahrensbeschreibungen oder Freigabeerklärungen wie zum Beispiel beim Test und der Freigabe von IT-Verfahren für den Betrieb¹⁴ oder im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements¹⁵ nicht erstellt, birgt dies Risiken für einen verlässlichen Betrieb der IT-Verfahren und die Wahrnehmung der damit unterstützten Fachaufgaben. Auch bei der revisionssicheren Dokumentation des Verwaltungshandelns waren grundsätzliche Mängel vorhanden.¹⁶

¹⁰ Tz. 200, 231 und Tzn. 258 bis 262.

¹¹ Tz. 202 und 232.

¹² Tz. 168 f.

¹³ Tz. 40, 244 f. und Tzn. 281 bis 292 sowie Tz. 294.

¹⁴ Tz. 252 und 267.

¹⁵ Tzn. 240 bis 242.

¹⁶ Tz. 235 ff., 245, 252 und 269.

Umsetzung der Strategie „Digitale Stadt“

Senatskanzlei / Behörde für Wirtschaft und Innovation /
Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /
Bezirksamt Hamburg-Mitte / Bezirksamt Altona /
Bezirksamt Hamburg-Nord

Ein erster Meilenstein bei der Umsetzung der Hamburger Digitalisierungsprojekte wurde nicht eingehalten. Dies birgt das Risiko, dass das Ziel des Onlinezugangsgesetzes, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen digital anzubieten, nicht erreicht wird.

Die Senatskanzlei sowie die Behörden und Ämter müssen die Instrumente des Fach- und Finanzcontrollings stärker nutzen, um frühzeitig Finanzbedarfe für die Digitalisierung zu ermitteln und die Finanzierung abzusichern.

145. Im Januar 2015 hat der Hamburger Senat eine „Strategie Digitale Stadt – Chancen für Wirtschaftskraft, Kommunikation und öffentliche Dienstleistungen“ beschlossen und damit Grundlagen für eine weitgreifende Digitalisierung in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) geschaffen. Mit der Drucksache 21/19800 „Digitalstrategie für Hamburg“ hat er im Januar 2020 eine übergreifende Digitalstrategie vorgelegt.

Für die Umsetzung dieser Strategie sind zwei Rahmenbedingungen wesentlich: Die FHH muss die Vorgaben des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)¹ erfüllen und den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen (OZG-Leistungen) über Verwaltungsportale digital anbieten. Eine weitere grundlegende Rahmenbedingung ist die Finanzierung der Digitalisierung. Der Rechnungshof hat in Bezug auf diese beiden Themenfelder Erhebungen in der Senatskanzlei und in ausgewählten Behörden und Bezirksamtern vorgenommen.

Umsetzung des OZG

146. Zur Umsetzung des OZG sind bundesweit 575 unterschiedliche OZG-Leistungen in 14 Themenfeldern vorgesehen. Die Federführung für die Umsetzung haben Bund und Länder untereinander

¹ Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

aufgeteilt. Die Umsetzungsverantwortung für das Themenfeld „Unternehmensführung und Entwicklung“ (UFE) mit 75 OZG-Leistungen liegt federführend bei der FHH.

Der Bund und die Bundesländer schlossen Ende 2020 ein sog. „Dachabkommen“ mit dem Ziel, eine bundesweit einheitliche Digitalisierung sicherzustellen und so in ganz Deutschland den Zugang mit einem einzigen Online-Dienst für eine OZG-Leistung in wirtschaftlicher Weise zu ermöglichen. Wesentlicher Inhalt ist u. a. das Umsetzungs- und Betriebsmodell „Einer für Alle/Viele“ (EfA). Hiernach entwickeln ein oder mehrere Länder eine Leistung zentral und stellen diese anschließend anderen Ländern und Kommunen kostenfrei zur Verfügung. Die Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung eines Dienstes teilen sich die angeschlossenen Länder und Kommunen.

Der Bund hat insgesamt 3 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG zur Verfügung gestellt.

Umsetzungsprojekte

147. Um die konkreten rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Einzelheiten der Zusammenarbeit für die nach dem EfA-Prinzip bereitzustellenden OZG-Leistungen im Hamburger Themenfeld UFE zu regeln, hat die FHH mit dem Bund im März 2021 eine Einzelvereinbarung abgeschlossen. Danach werden für dieses Themenfeld 80 Mio. Euro Bundesmittel bereitgestellt. Die Inanspruchnahme dieser Mittel ist an definierte Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen wie zum Beispiel die vollständige digitale Abwicklung einer OZG-Leistung gebunden.
148. Im Rahmen der Umsetzung der Einzelvereinbarung stellte die Senatskanzlei konkrete Projektanträge (zum Beispiel für den Bereich „Veranstaltungen“ mit dem Umfang von rund 22 Mio. Euro), die der Bund im Juni 2021 genehmigte.

Die genehmigten Projektanträge sehen jeweils drei Meilensteine vor. Danach waren in den Umsetzungsprojekten folgende Leistungen zur Erreichung des ersten Meilensteins (Konzeptionsphase) zum 31. Juli 2021 zu erbringen:

- Aufbau einer Projektorganisation,
- Identifikation der Probleme im Ist-Zustand aus Nutzer- und Verwaltungsperspektive,
- Entwicklung eines nutzerfreundlichen Soll-Prozesses (Zielvision),
- Definition eines Minimalprodukts und
- zeitliche Ablaufplanung der Umsetzung.

Weitere Meilensteine werden die Nutzbarkeit eines Online-Dienstes im für das jeweilige Themenfeld federführenden Land zum

1. April 2022 und der Roll-out in weitere Länder zum 31. Dezember 2022 sein.

In der FHH ist die Senatskanzlei für diese Projekte umsetzungsverantwortlich. Sie stellt in der Regel die Projektleitungen sowie das Projektpersonal zur Verfügung. Die jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheiten der FHH werden beteiligt.

149. Zum 31. Juli 2021 konnte die Senatskanzlei weder eine abgeschlossene Umsetzungsplanung (einschließlich Termin-, Ressourcen- und Projektstrukturplanung) noch eine Umsetzungskonzeption (zum Beispiel mit der Identifikation der Probleme im Ist-Zustand und der Entwicklung eines nutzerfreundlichen Soll-Prozesses) für die Umsetzungsprojekte aus dem OZG-Themenfeld UFE vorlegen. Auch war der Aufbau der Projektorganisationen einschließlich der Einrichtung von Lenkungsgruppen nicht abgeschlossen.
150. Das OZG verpflichtet Bund und Länder dazu, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Der Erreichung dieses Ziels dienen die in den Projektbewilligungen vorgegebenen Meilensteine.
151. Für alle Umsetzungsprojekte der FHH war der Abschluss der Konzeptionsphase Voraussetzung für das Erreichen des ersten Meilensteins zum 31. Juli 2021. Diesen Termin hat die Senatskanzlei für alle genehmigten Umsetzungsprojekte nicht eingehalten.

Dies birgt Risiken auch für die nachfolgenden Meilensteine, wenn diese wegen der bereits eingetretenen Verzögerungen nicht (mehr) zeitgerecht erreicht werden können oder die Arbeitsergebnisse nicht den vorgegebenen Mindestanforderungen wie zum Beispiel der vollständigen digitalen Abwicklung einer OZG-Leistung (Tz. 146 f.) genügen.

Da bislang keine konkrete zeitliche und inhaltliche Planung gemäß der Projektgenehmigungen vorliegt und auch die Projektorganisation noch nicht vollständig aufgebaut ist, ist die Umsetzung nach den Vorgaben des OZG bis Ende 2022 insgesamt gefährdet. Aus einer möglichen Mittelrückforderung könnte zudem ein finanzielles Risiko für den hamburgischen Haushalt entstehen.

152. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der vorgegebene erste Meilenstein für die Umsetzungsprojekte nicht rechtzeitig erreicht wurde. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den fachlich betroffenen Organisationseinheiten der FHH alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 zu erreichen.
153. Die Senatskanzlei hat mitgeteilt, dass sich die vorgesehenen Planungsprozesse noch im Aufbau befunden hätten und in Zusammenarbeit mit dem Bund am Beispiel Hamburgs aufgesetzt worden seien, sodass es zu Verzögerungen gekommen sei. Sie sehe trotz erforderlicher Überplanungen die fristgerechte Umsetzung des OZG als dritten Meilenstein (d. h. den Roll-out in weitere Länder bis Ende 2022) nicht als gefährdet an. Es liege inzwischen

*Meilenstein für
die Umsetzung
nicht erreicht*

eine vom Bund genehmigte Umsetzungsplanung mit überarbeiteter Meilensteinplanung vor. Diese Meilensteine werde die Senatskanzlei einhalten.

154. Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass die Verzögerung Risiken für das Erreichen des Gesamtziels beinhaltet. Wenn Zeitpuffer bereits frühzeitig im Projektablauf in Anspruch genommen werden, wird es erfahrungsgemäß mit zunehmender Projektdauer immer weniger gelingen, die vorgegebenen Zeitziele einzuhalten.

Einzelvereinbarung

155. Die Einzelvereinbarung zwischen der FHH und dem Bund ist am 11. März 2021 in Kraft getreten (Tz. 147). Mitte April 2021 wurde auf Arbeitsebene per einfacher E-Mail ergänzend verabredet, dass eine Rückforderung von Mitteln durch den Bund dann nicht erfolgt, wenn die Mittel nachweislich zur Erfüllung des Projektziels verausgabt wurden (sog. „Handschlag plus“).

Im Juli 2021 wurde eine Änderungsvereinbarung abgeschlossen, als eine Hamburger OZG-Leistung an Thüringen übertragen wurde. Die Änderung hinsichtlich der Rückforderung wurde jedoch nicht aufgenommen, obwohl sich dies angeboten hätte.

156. Nach § 6 Nr. 1 der Einzelvereinbarung sind Nebenabreden, Änderungen und Ergänzungen nur im Einvernehmen zwischen den Vertragspartnern möglich und bedürfen der Schriftform. Diese erfordert nach den im Rechtsverkehr geltenden Grundsätzen entweder eine beiderseitige Unterschrift oder im Fall einer E-Mail eine qualifizierte elektronische Signatur.

Die per einfacher E-Mail erfolgte Abstimmung mit dem Bund genügt dieser Anforderung nicht.

157. Der Rechnungshof hat die fehlende Schriftform der geänderten Rückforderungsregelung bemängelt und die Senatskanzlei aufgefordert, diesen Mangel schnellstmöglich zu beheben.

Nicht rechtssichere Vereinbarung zwischen der FHH und dem Bund

158. Die Senatskanzlei hat die Feststellung anerkannt. Sie hat ergänzend mitgeteilt, dass der Bund eine formgerechte Änderungsvereinbarung wegen des bürokratischen Aufwands abgelehnt habe, dass aber Bund- und Länderorgane grundsätzlich vertragstreu seien. Die Senatskanzlei sei jetzt erneut auf den Bund zugegangen, um die Änderung in der vorgesehenen Form zu dokumentieren.

159. Der Rechnungshof begrüßt die Initiative der Senatskanzlei.

Finanzierung der Digitalisierung

Ermittlung der Finanzbedarfe

160. Für die Ermittlung von IT-Finanzbedarfen nutzen die Behörden und Ämter grundsätzlich das IT-Verfahren Projekt Portfolio Management (PPM) zur Beantragung, Auswahl und Genehmigung von Mitteln für die Einführung neuer Vorhaben bzw. Reinvestitionen in bestehende IT-Verfahren. Zusammen mit dem IT-Verfahren Application Portfolio Management (APM), das zur Verwaltung bestehender IT-Verfahren dient, verfolgt die Senatskanzlei das Ziel, auf Basis eines zu entwickelnden Bestandsportfoliomanagements für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren eine Lebenszyklussteuerung aufzubauen.

Die Ermittlung und Vorbereitung der Haushaltsveranschlagung der künftigen Betriebskosten neuer IT-Vorhaben der Behörden und Ämter erfolgt separat in deren Verantwortung. Eine Erfassung in APM ist erst vorgesehen, wenn diese neuen IT-Verfahren in Betrieb sind.

Finanzbedarfe zur Umsetzung des OZG

161. Die Bundesmittel sind ausschließlich für die Umsetzung von Online-Diensten nach dem EfA-Prinzip vorgesehen. Deren Verwendung ist an vom Bund definierte Rahmenbedingungen gebunden (Tz. 147). Die Mittel sollen insbesondere die Finanzbedarfe für Konzeptions- und Entwicklungskosten der Online-Dienste sowie deren Betriebskosten für maximal ein Jahr bzw. bis Ende 2022 abdecken.

Darüber hinausgehende Finanzbedarfe aus der Umsetzung des OZG sind aus dem Hamburger Haushalt zu bestreiten. Dies betrifft die Anbindung von IT-Verfahren der Stadt sowohl an die von ihr entwickelten Online-Dienste im Rahmen von UFE als auch an jene Online-Dienste, die andere Länder zur Mitnutzung zur Verfügung stellen. Auch die nach 2022 anfallenden Weiterentwicklungs- und Betriebskosten der neuen IT-Verfahren sind von Hamburg anteilig zu tragen.

162. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derzeit die IT-Finanzierungsbedarfe für die Umsetzung des OZG in dem IT-Verfahren PPM nur eingeschränkt abgebildet sind:
- Zu den in Verantwortung der Senatskanzlei umzusetzenden OZG-Leistungen aus dem Themenfeld UFE sind im Frühjahr 2021 separate Vorhaben eingerichtet worden. Bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs wurden jedoch wesentliche Daten (zum Beispiel zum Einsatz von Ressourcen und Kosten) nicht erfasst.
 - Für die zusätzlich erforderliche Anbindung von IT-Verfahren der Stadt sind nur in Einzelfällen Finanzbedarfe erfasst.

- Für die Mitnutzung von Online-Diensten, die von anderen Ländern zur Verfügung gestellt werden, sind die jeweils fachlich betroffenen Behörden und Ämter verantwortlich. Auch hier sind zum Beispiel mit der Anbindung von bestehenden städtischen IT-Verfahren Voraussetzungen zu schaffen, damit diese von der FHH genutzt werden können. Für die Anbindung an diese Online-Dienste sind in dem IT-Verfahren PPM keine Finanzbedarfe eingeplant.
- Eine Planung künftiger Betriebskosten ist im IT-Verfahren PPM nicht vorgesehen (Tz. 160).

163. Die Behörde für Wirtschaft und Innovation, die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende sowie die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Hamburg-Nord haben hierzu mitgeteilt, dass die Finanzbedarfe für die künftige Anbindung von IT-Verfahren und die späteren Betriebskosten noch nicht geklärt seien.

Die Senatskanzlei hat ergänzend darauf verwiesen, dass es mit Stand Ende November 2021 weit fortgeschrittene Anstrengungen der Behörden und Ämter gäbe, gemeinsam mit der Senatskanzlei ein Modell zu entwickeln, um den Finanzierungsbedarf für Betriebskosten transparent und nachvollziehbar abschätzen und tragen zu können.

Weitere Finanzbedarfe

164. Die Behörden und Ämter sowie teilweise auch die Landesbetriebe haben weitere Finanzbedarfe u. a. für Digitalisierungsvorhaben auf Basis der Digitalstrategie des Senats und der eigenen Digitalstrategien sowie anderer Weiter-/Neuentwicklungen im Bereich der IT im IT-Verfahren PPM erfasst.

Mit Stand Mai 2021 ergab sich aus dem IT-Verfahren PPM für das Jahr 2021 insgesamt ein Bedarf von rund 155 Mio. Euro. Dabei sind Umsetzungsmaßnahmen aus den Digitalstrategien überwiegend noch nicht ausgeplant gewesen.

165. Die Finanzbedarfe für die laufenden Betriebskosten, die für alle bestehenden IT-Verfahren vorzusehen sind und dezentral in den Einzelplänen der Behörden und Ämter veranschlagt werden, sind derzeit nur teilweise im IT-Verfahren APM erfasst.
166. Auch hier haben die geprüften Stellen (Tz. 163) darauf hingewiesen, dass die künftigen Betriebskosten neuer IT-Vorhaben noch ungeklärt seien.

Bewertung und Forderung

167. Gemäß § 3 Absatz 4 LHO sind u. a. für die Aufstellung des Haushaltsplans Informations- und Steuerungsinstrumente einzusetzen, die ein Fach- und Finanzcontrolling ermöglichen.

Darüber hinaus dient § 3 Absatz 4 LHO der Sicherstellung des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans gemäß § 12 LHO. Dafür sind u. a. die voraussichtlich entstehenden Kosten und Auszahlungen nach den Verwaltungsvorschriften zu § 12 LHO mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

- Finanz-
controlling mit
Mängeln*
168. Die IT-Verfahren PPM und APM werden für Zwecke eines Fach- und Finanzcontrollings eingesetzt. Ihre Nutzung erfüllt derzeit aber noch nicht die Anforderungen, die an derartige Instrumente im Interesse eines wirksamen Controllings und einer ordnungsgemäßen Aufstellung des Haushaltsplans zu stellen sind:
- Zwar sind für die von der FHH umzusetzenden OZG-Leistungen aus dem Themenfeld UFE separate Vorhaben im IT-Verfahren PPM eingerichtet worden. Die Daten waren jedoch zum Zeitpunkt der Erhebung unvollständig. Für die Anbindung von bestehenden städtischen IT-Verfahren sind zudem nur in Einzelfällen Kosten geplant.
 - Auch die Finanzbedarfe für die Umsetzungsmaßnahmen aus den Digitalstrategien sind weitestgehend nicht ermittelt und erfasst (Tz. 164).
 - Gleiches gilt generell für künftige Betriebskosten, die erst nach der Inbetriebsetzung über das IT-Verfahren APM erfasst werden.

Damit gelten für das Finanzcontrolling Einschränkungen hinsichtlich der Vollständigkeit und Transparenz der für die Gesamtaufgabe der Digitalisierung erforderlichen Finanzbedarfe. Dies gilt umso mehr, als die IT-Verfahren PPM und APM auch aus anderen Gründen (u. a. weil nicht alle Organisationseinheiten der FHH die erforderlichen Daten in den IT-Verfahren erfassen) keine Gewähr für eine vollständige Datenerfassung bieten. Ohne entsprechende IT-Unterstützung sind auch anderweitig behördenübergreifende Auswertungen kaum möglich.

Die eingesetzten Informations- und Steuerungsinstrumente können daher ihre volle Wirkung noch nicht entfalten. Die unvollständige Datenlage erschwert Entscheidungen über Priorisierungen und Finanzierungen bei der Aufstellung der Haushalte. Aus der fehlenden Vollständigkeit und Transparenz über einmalige und laufende Kosten ergibt sich eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der insgesamt erforderlichen Finanzbedarfe je Haushaltsjahr. Auch für den weitergehenden Planungszeitraum ist angesichts der Dimension der anstehenden Kosten und der zu erwartenden Konkurrenz vieler IT-Vorhaben eine möglichst konkrete Abbildung der Finanzbedarfe angezeigt.

169. Der Rechnungshof erkennt an, dass noch bestehende Klärungsbedarfe, auf die die geprüften Stellen verwiesen haben, eine solche Planung erschweren. Eine Kostenkalkulation zum Beispiel künftiger Betriebskosten ist jedoch auch im Vorfeld noch zu konkretisierender Vorhaben, gegebenenfalls mit Abbildung unterschiedlicher Szenarien, möglich. Genutzt werden sollten hier-

für Kostenschätzungen gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 12 LHO, zum Beispiel unter Heranziehung von Erfahrungswerten vergleichbarer oder bereits realisierter Online-Dienste² und ihrer Anbindung an IT-Verfahren.

Derartige Kostenschätzungen sind im Zeitablauf durch genauer werdende Kostenberechnungen zu ersetzen. Eine solche iterative Kostenermittlung ist im Baubereich gängige Praxis.³

Im Übrigen sind künftige Betriebskosten auch in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO, die dem Einsatz von neuen Vorhaben vorausgehen müssen, ein relevanter Faktor. Auch deshalb ist ihre frühzeitige Ermittlung unerlässlich.

170. Der Rechnungshof hat die unzureichende Nutzung der für das Fach- und Finanzcontrolling eingesetzten Instrumente kritisiert, weil sie keinen vollständigen Überblick über die mit der Digitalisierung verbundenen Finanzbedarfe ermöglichen und damit die Haushaltsaufstellung nicht hinreichend unterstützen.
171. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, in ihrer Rolle der übergreifenden Steuerung der IT und Digitalisierung auf die Behörden und Ämter derart einzuwirken, dass Vollständigkeit und Transparenz über die erforderlichen Finanzbedarfe der Digitalisierung hergestellt werden.
172. Die Senatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass erst nach Schaffung der Möglichkeit, Buchungen im Haushaltssystem des Bundes vornehmen zu können, die entsprechenden Daten auch in PPM gepflegt werden könnten. Dies sei nunmehr der Fall.
173. Der Rechnungshof merkt dazu an, dass über die OZG-Projekte hinaus eine Erfassung auch aller weiteren Maßnahmen wie der Finanzbedarfe für die Umsetzungsmaßnahmen aus den Digitalstrategien oder künftiger Betriebskosten erforderlich ist (Tz. 168).
174. Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Innovation, die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende sowie die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Hamburg-Nord aufgefordert, in Abstimmung mit der Senatskanzlei ihre einmaligen und laufenden Finanzbedarfe, insbesondere für den Einsatz der sie betreffenden Online-Dienste, frühzeitig zu ermitteln und vollständig zu erfassen.
175. Die Behörden sowie die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Hamburg-Nord haben auf noch ausstehende Konkretisierungen der Kosten verwiesen. Die Behörden haben gleichwohl zugesagt, der Forderung des Rechnungshofes zum frühestmöglichen Zeitpunkt nachzukommen. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat hinsichtlich der Ermittlung der Finanzbedarfe auf die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke sowie das feder-

² Laut Bürgerschaftsdrucksache 22/5435 vom 20. August 2021 sind 161 Hamburger Online-Dienste verfügbar.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“, Abschnitt 2.

führende Bezirksamt Hamburg-Nord verwiesen. Das Bezirksamt Hamburg-Nord will sich gegenüber Fachbehörden und der Senatskanzlei dafür einsetzen, dass die Finanzbedarfe frühzeitig und vollständig erfasst werden. Das Bezirksamt Altona hat sich dazu nicht geäußert.

176. Der Rechnungshof bewertet insofern die Bemühungen von Behörden, Ämtern und Senatskanzlei, ein Modell zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für Betriebskosten zu entwickeln (Tz. 163), positiv.

Finanzmittel

177. Unabhängig von den für die Umsetzung des OZG bereitgestellten Bundesmitteln stehen für die Finanzierung der Digitalisierung die zentralen Mittel des IT-Globalfonds im Einzelplan 9.2, die von der Senatskanzlei bewirtschaftet werden, und dezentrale Mittel aus den Einzelplänen der Behörden und Ämter zur Verfügung.

Finanzierung aus dem IT-Globalfonds

178. Eine wesentliche Finanzierungsquelle in der FHH für die Finanzbedarfe der Digitalisierung sind die konsumtiven zentralen IT-Mittel im IT-Globalfonds. Die Entwicklung und weitere Planung der Haushaltsansätze seit 2019 in diesem Bereich stellt sich wie folgt dar:

- In den Jahren 2019 und 2020 war jeweils ein Planansatz von insgesamt 84,6 Mio. Euro für Projekt- und Betriebsmittel vorhanden. Dieser wurde im Jahr 2019 durch mehrfache Verstärkungen und Umverteilungen aus deckungsfähigen Produktgruppen ausgeweitet. Insgesamt standen rund 132 Mio. Euro für IT-Vorhaben zur Verfügung.

Im Jahr 2020 erfolgte eine Nachbewilligung über 50 Mio. Euro. Hieraus ergab sich ein fortgeschriebener Planansatz in Höhe von rund 134,6 Mio. Euro. Davon wurden insgesamt rund 133 Mio. Euro in Anspruch genommen.

- Bis einschließlich 2020 wurden neben Projektmitteln auch teilweise Mittel für Betriebskosten an die Behörden und Ämter übertragen. Ab dem Jahr 2021 sind diese vollständig bei den Behörden und Ämtern zu veranschlagen.
- Der aktuelle Haushaltsansatz für die Jahre 2021 und 2022 beträgt jeweils 120 Mio. Euro. Dieser setzt sich aus den sog. Projektmitteln für IT-Maßnahmen der Behörden und Ämter (91 Mio. Euro) und den zentral bei der Senatskanzlei eingesetzten Betriebsmitteln (für zentrale Infrastrukturen) von 29 Mio. Euro zusammen.

In der mittelfristigen Planung weist der aktuelle Haushaltsplan für die Jahre 2023 und 2024 ebenfalls jeweils 120 Mio. Euro aus.

- Unabhängig davon strebt die Senatskanzlei nach derzeitigem Stand an, die konsumtiven IT-Mittel ab 2023 wesentlich über das Niveau der im Jahr 2020 in Anspruch genommenen Mittel von rund 133 Mio. Euro zu erhöhen und damit mehr zentrale IT-Mittel bereitzustellen.
179. Für die Anbindung der hamburgischen IT-Verfahren an eigene Online-Dienste oder die anderer Bundesländer stehen keine Bundesmittel zur Verfügung (Tz. 161). Im IT-Globalfonds sind für diesen Zweck keine Mittel eingeplant. Nach Auskunft der neben der Senatskanzlei geprüften Stellen ist für derartige Zwecke im laufenden Haushaltsplan 2021/2022 auch anderweitig keine Vorsorge getroffen worden.
180. Mit Stand Ende Mai 2021 war bei den zentralen konsumtiven IT-Mitteln nach Darstellung der Senatskanzlei ein ungedecktes Budget (d.h. die Differenz zwischen den in PPM genehmigten IT-Vorhaben mit einem Budget von rund 134 Mio. Euro und den zur Verfügung stehenden Projektmitteln von 91 Mio. Euro) in Höhe von rund 43 Mio. Euro vorhanden.
181. Diese von der Senatskanzlei sog. „Überbuchung“ im Bereich der zentralen IT-Mittel des IT-Globalfonds gehört nach ihren Angaben zur geübten Praxis, um sicherzustellen, dass die verfügbaren Mittel in einem Haushaltsjahr vollständig umgesetzt werden. Dies liege an der „Planungsunschärfe“ aller umzusetzenden IT-Vorhaben in der FHH.
- Nach Auffassung der Senatskanzlei gäbe es derzeit keinerlei Spielraum in den konsumtiven Projektmitteln für neue Projekte. Auch im Bereich der investiven Haushaltsmittel des IT-Globalfonds (2021/2022: jeweils 10 Mio. Euro zuzüglich übertragener Reste aus den Vorjahren) bestünden keine großen Spielräume. Im behördenübergreifenden Entscheidungsgremium „Digital Management Board“ wurde Ende Juni 2021 darauf hingewiesen, dass das konsumtive Budget im IT-Globalfonds allein aus rechtlichen und technischen Gründen notwendigen IT-Vorhaben mehr als ausgebucht sei.
182. Die Senatskanzlei hat erklärt, dass Mitte Oktober 2021 die Überbuchung der genehmigten Mittel nur noch 9 Mio. Euro und somit weniger als 10 % der Gesamtmittel betragen habe (Tz. 180). Dies zeige, dass die Steuerung des IT-Globalfonds funktioniere und entsprechend geringe Finanzierungsrisiken bestünden.

Finanzierung aus Einzelplänen

183. Seit 2021 sind die Betriebskosten von IT-Verfahren vollständig dezentral zu veranschlagen (Tz. 178). Auch IT-Vorhaben werden neben den zentralen Mitteln aus dem IT-Globalfonds in Einzelfällen über dezentrale Mittel aus den Einzelplänen der Behörden und Ämter finanziert, so zum Beispiel durch Einzelveranschlagung großer IT-Vorhaben im Haushalt gemäß § 18 Absatz 2 LHO.

184. Für die von der FHH bereitgestellten Online-Dienste für das Themenfeld UFE können nur die Betriebskosten bis längstens Ende 2022 direkt aus den bereitgestellten Mitteln des Bundes finanziert werden (Tz. 161). Auch für die Mitnutzung der Online-Dienste anderer Bundesländer fallen Betriebskosten an.

Im Haushaltsplan 2021/2022 sind dafür bei den geprüften Stellen Behörde für Wirtschaft und Innovation, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende sowie in den Bezirksämtern Hamburg-Mitte, Altona und Hamburg-Nord keine Mittel eingeplant.

185. Die Senatskanzlei geht nach eigener Einschätzung davon aus, dass die IT-Betriebskosten wahrscheinlich in Zukunft steigen werden. Um dem entgegenzuwirken, sollen u. a. Synergiepotenziale, beispielsweise durch den Einsatz der Robotic Process Automation-Technologie (RPA-Technologie), gehoben werden. Auch gingen in der Regel mit der Digitalisierung zugleich Organisations- und Personalveränderungen mit möglichen Einsparpotenzialen einher.

Bewertung und Forderung

186. Gemäß § 3 Absatz 4 LHO sind auch für die Ausführung des Haushaltsplans Informations- und Steuerungsinstrumente einzusetzen, die ein Fach- und Finanzcontrolling ermöglichen. Diese Anforderung zielt u. a. darauf ab, Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden. Ohne vollständige Bedarfsdaten (Tz. 168) besteht die Gefahr von unwirtschaftlichen Entscheidungen.
187. Der IT-Globalfonds als zentrales Finanzierungsinstrumentarium konnte bei der Ausführung des Haushalts bereits seit 2019 die bestehenden Finanzbedarfe mit den vorhandenen Planansätzen nicht ausreichend abdecken. Auch zum Zeitpunkt der Erhebung im Mai 2021 überschritten die in PPM geplanten Kosten in Höhe von 155 Mio. Euro (Tz. 164) die zur Verfügung stehenden Projektmittel von 91 Mio. Euro um mehr als zwei Drittel. Die genehmigte Planung in Höhe von rund 134 Mio. Euro lag um rund 43 Mio. Euro (Tz. 180) und damit um fast die Hälfte über dem vorhandenen Budget von 91 Mio. Euro.
188. Diese Situation wird sich durch die Finanzierungsnotwendigkeit der zu erwartenden, aber noch nicht im IT-Verfahren PPM erfassten Finanzbedarfe für die OZG-Umsetzung verschärfen. Sowohl für die nach der Meilensteinplanung schon jetzt in Angriff zu nehmende Anbindung von Fachverfahren an die Hamburger Online-Dienste im Themenfeld UFE als auch für jene an die von anderen Bundesländern zu entwickelnden Online-Dienste stehen bei summarischer Betrachtung gegenwärtig keine finanziellen IT-Mittel aus dem IT-Globalfonds zur Verfügung. Sofern auf die zeitnahe Durchführung von IT-Vorhaben, die aus rechtlichen oder technischen Gründen notwendig sind, nicht verzichtet werden soll (Tz. 181) oder keine anderweitige Deckung im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung erfolgt, resultiert hieraus ein Finanzierungsproblem.

Gleiches gilt für die anstehenden Digitalisierungsmaßnahmen, die sich aus den gesamtstädtischen und behördlichen Digitalstrategien ergeben.

Der bereits beschriebene Mangel unvollständiger Bedarfsdaten bei der Vorbereitung zur Aufstellung des Haushalts setzt sich damit auch bei der Ausführung fort.

189. Die zum Zeitpunkt der Erhebung sehr hohe Überbuchung macht – sofern nicht eine anderweitige Deckung erfolgt – in der Bewirtschaftung unterjährige Prioritäts- und Posterioritätsentscheidungen erforderlich. Kurzfristige Genehmigungen von Finanzmitteln oder die zeitliche Verschiebung neuer oder bereits begonnener Vorhaben erschweren als Folge allen Beteiligten die verlässliche Planung.

Überbuchung zentraler IT-Mittel erschwert verlässliche Planung und zeitgerechte Nutzenrealisierung

190. Der Hinweis der Senatskanzlei, dass eine Überbuchung des IT-Globalfonds angesichts von Planungs- und Projektumsetzungsunsicherheiten erforderlich sei, um einen vollständigen Einsatz der jährlich ermächtigten Mittel sicherzustellen, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar. Er vermag aber weder die im Jahresverlauf teilweise erhebliche Höhe der Überbuchungen (Tz. 180 f.) noch die Tatsache zu erklären, dass die Mittel bereits seit Längerem unterjährig deutlich aufgestockt werden mussten. Dies ist vielmehr Beleg für eine unzureichende Ermittlung der Finanzbedarfe, die sich in einer entsprechenden Bewirtschaftung widerspiegelt. Können im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung die Bedarfe nicht mehr gedeckt werden, ist die Finanzierung der Maßnahmen am Ende nicht sichergestellt.

Der Hinweis der Senatskanzlei auf die zum Oktober 2021 deutlich gesunkene Überbuchung entkräftet diese Feststellung nicht, sondern bestätigt sie vielmehr. Bereits in der Vergangenheit gab es regelmäßig eine Reduzierung der Überbuchungen zum Abschluss der Haushaltsjahre. Diese waren aber u. a. mit Verschiebungen von Bedarfen auf die nächsten Haushaltsjahre und entsprechenden Vorbelastungen für die Budgetplanung der Folgejahre verbunden.

191. Hinsichtlich der Betriebskosten ist ebenfalls bisher nur eingeschränkt Vorsorge getroffen worden (Tz. 183 f.).
192. Der Rechnungshof hat die erhebliche Überbuchung des IT-Globalfonds mit den daraus entstehenden Risiken für die Umsetzung geplanter Vorhaben sowie die mangelnde Vorsorge bei den Betriebskosten kritisiert.

Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Behörden und Ämtern Maßnahmen zu ergreifen, um den Finanzierungsrisiken der Digitalisierung, insbesondere bezüglich der Anbindung an die Online-Dienste und deren Nutzung entsprechend den Anforderungen des OZG, zu begegnen.

193. Die Senatskanzlei hat hierzu mitgeteilt, dass Modelle zur dauerhaften Finanzierung der Betriebskosten und eine Effizienzkomponente bei der Priorisierung zentraler IT- und Digitalisierungsmittel

aktuell im Digital Management Board zwischen den Behörden und der Senatskanzlei diskutiert würden. Die im Rahmen der Haushaltsplanung für 2023/2024 vorgesehene Erhöhung der zentralen IT-Mittel werde u. a. auch die Frage der Betriebskosten von Efa-Diensten im Zuge der Umsetzung des OZG berücksichtigen.

Übergreifende Empfehlung

194. Der Rechnungshof hält es angesichts der Dimension der Digitalisierung für zielführend, die Ermittlung der Finanzbedarfe um eine mittelfristige Planungsperspektive zu ergänzen. Entsprechend den Eckdatenbeschlüssen des Senats zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs könnte sich die Senatskanzlei mit den Behörden und Ämtern auf mittelfristige Eckdaten zur Finanzierung von IT-Bedarfen verständigen. Dann wäre es für die antragstellenden Behörden und Ämter besser möglich, sich bereits bei ihrer zeitlichen Planung auf die Finanzierungsgegebenheiten einzustellen. Sie würden zugleich Klarheit über gegebenenfalls notwendige dezentrale Finanzierungsnotwendigkeiten erlangen. Im Rahmen eines Fach- und Finanzcontrollings ließen sich auch Unstimmigkeiten erkennen und rechtzeitig Lösungsansätze entwickeln.

Eine derartige mittelfristige Planung könnte zugleich als Grundlage für die parlamentarische Entscheidung über die von der Senatskanzlei bereits erwogene Erhöhung der zentralen IT-Mittel dienen.

195. Die mittelfristige Planung sollte auch für die Ermittlung und Finanzierung der Betriebskosten vorgesehen werden.

Sie könnte zugleich Überlegungen zu Synergiepotenzialen aufgrund einer möglichst vollständigen Digitalisierung von verwaltungsinternen Prozessen oder des Einsatzes der RPA-Technologie einbeziehen. Die Vorteile solcher IT-Vorhaben mit Einsparpotenzial könnten bei Prioritätsentscheidungen über die Finanzierung berücksichtigt werden.

196. Der Rechnungshof hat der Senatskanzlei empfohlen, zusammen mit den Behörden und Ämtern dauerhaft tragfähige Lösungen für die im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung anfallenden Finanzbedarfe zu erarbeiten und hierbei die Überlegungen des Rechnungshofs zu einer mittelfristigen Finanzplanung mit einer Festlegung von Eckdaten einzubeziehen.

197. Die Senatskanzlei teilt die Stoßrichtung der Empfehlungen des Rechnungshofs und strebt im Rahmen der laufenden Haushaltsplanungen entsprechende Anpassungen an.

Planung, Steuerung und Verwaltung von IT-Vorhaben und -Verfahren

Senatskanzlei

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die für die Einführung einer Lebenszyklussteuerung für Software-Anwendungen durchgeführt wurden, entsprachen nicht den Vorgaben. Auch eine Erfolgskontrolle erfolgte nicht.

Die Nutzenpotenziale der für die Lebenszyklussteuerung eingeführten IT-Verfahren können bislang nur eingeschränkt realisiert werden.

198. Application Lifecycle Management (ALM) bezeichnet das Management von Software-Anwendungen über deren gesamten Lebenszyklus – von der Idee über Entwicklung und Betrieb bis hin zur Ablösung. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) bedient sich dafür der im Jahr 2018 eingeführten IT-Verfahren Application Portfolio Management (APM) und Projekt Portfolio Management (PPM). Im APM erfolgt die Verwaltung bestehender IT-Verfahren. Über das PPM werden die Beantragung, Auswahl und Genehmigung von Mitteln für die Einführung neuer IT-Vorhaben bzw. für Reinvestitionen in bestehende IT-Verfahren vorgenommen. Es umfasst darüber hinaus die Planung und Umsetzung dieser IT-Vorhaben.
199. Grundlage hierfür war der Auftrag des Senats, auf Basis eines zu entwickelnden Bestandsportfoliomanagements für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren eine Lebenszyklussteuerung aufzubauen. Diese sollte eine zielgerichtete Erneuerung, Verbesserung oder Aufgabe von IT-Lösungen ermöglichen. Zudem sollte ein vereinfachter Zugriff auf Informationen zu den IT-Verfahren der FHH geschaffen sowie die Auskunftsfähigkeit für in- und externe Fragestellungen verbessert werden.

Wirtschaftlichkeit des Application Lifecycle Management

200. Zu der Einführung des ALM wurde ab dem Jahr 2015 das bis Ende 2018 befristete Projekt „Application Lifecycle Management (ALM)“ eingesetzt. Begleitend hierzu wurden zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt, die aber nicht den Vorgaben des § 7 Absatz 2 LHO und den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften entsprachen.

Keine anforderungsgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Unter anderem lag ihnen jeweils die unrealistische Annahme zugrunde, dass bereits während der Projektlaufzeit und damit vor dem ersten vollen Jahr der Inbetriebnahme der IT-Verfahren APM und PPM der volle Nutzen erreicht werde.

Darüber hinaus enthielt die zweite, überarbeitete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung methodische Mängel. So erfolgten nur pauschale und nicht überprüfbare Bewertungen der Nutzeneffekte. Durch die Einbeziehung von monetären Nutzeneffekten auch in die (qualitative) Nutzwertanalyse kam es zu einer Doppelerfassung von inhaltlich gleichen Aspekten. Ohne diese Doppelerfassung hätte sich anstelle eines Überschusses in Höhe von 3,2 Mio. Euro eine Unterdeckung in Höhe von 3,9 Mio. Euro errechnet.

201. Der Rechnungshof hat die beiden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet und die Senatskanzlei aufgefordert, künftig für ihre finanzwirksamen Maßnahmen anforderungsgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Erfolgskontrolle

202. Nach dem Ende des Projekts ALM sollte die flächendeckende Einführung der IT-Verfahren APM und PPM in der FHH ursprünglich in einem weiterführenden Projekt realisiert werden. Die Senatskanzlei hat die beiden IT-Verfahren jedoch nach Abschluss des Projekts ALM als Daueraufgabe unmittelbar in die Linie integriert. Sie beabsichtigt, nunmehr im Zusammenhang mit einer strategischen Neuausrichtung im Bereich APM eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit für die Einführung des ALM insgesamt durchzuführen.
203. Erfolgskontrollen sind gemäß § 7 Absatz 4 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften jedenfalls nach Abschluss einer finanziell bedeutsamen Maßnahme durchzuführen. Sie sollen zudem bei längerfristigen Maßnahmen nach zwei Jahren in Bezug auf vorher festgelegte Zwischenziele erfolgen.
204. Eine Erfolgskontrolle anhand der Zielsetzungen für die Einführung des ALM führte die Senatskanzlei weder während der mehrjährigen Projektlaufzeit noch nach Abschluss des Projekts ALM durch. Damit konnte die Senatskanzlei Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des ALM bislang nicht nachweisen.
205. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei noch keine Erfolgskontrolle zur Einführung des ALM durchgeführt hat. Er hat sie aufgefordert, diese nach Abschluss der von ihr geplanten strategischen Neuausrichtung im Bereich APM vorzunehmen.

Keine Erfolgskontrolle

Qualität, Vollständigkeit und Nutzbarkeit der Daten

206. Für den Aufbau des Bestandsportfoliomanagements mit dem Ziel einer Lebenszyklussteuerung für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren sind die Qualität und Vollständigkeit der in den IT-Verfahren APM und PPM enthaltenen Daten¹ sowie deren Nutzbarkeit von entscheidender Bedeutung.

¹ Die in den folgenden Darstellungen verwendeten Daten wurden überwiegend im Zeitraum Juni bis August 2020 erhoben.

Application Portfolio Management

207. Die Daten der im APM erfassten IT-Verfahren wiesen einen sehr unterschiedlichen Pflegezustand auf und waren teilweise nicht plausibel. So waren bei rund 76 % der insgesamt 508 Verfahren Abschaltzeitpunkte hinterlegt, die nach der üblichen Abschreibungs- und Nutzungsdauer für Software von maximal zehn Jahren liegen. 9 % der Einträge wiesen ein Abschaltdatum zwischen den Jahren 2099 bis 9998 auf.

Nicht alle Organisationseinheiten erfassten ihre IT-Verfahren im APM. Von den insgesamt 19 Landesbetrieben der FHH taten dies nur fünf. 34 IT-Verfahren waren andererseits keiner Organisationseinheit zugeordnet.

Für die behördenübergreifende Nutzung des APM gibt es mit Ausnahme einer Vorgabe zur Erfassung von Betriebskosten neuer IT-Verfahren keine verbindlichen Regelungen der Senatskanzlei. Diese bezieht sich zudem nur auf zentral finanzierte Vorhaben. Offen ist insbesondere auch die Einbeziehung der Landesbetriebe.

208. Der Rechnungshof führte ergänzende Erhebungen zur Praxis bei vier Behörden und einem Landesbetrieb durch. Diese gaben u. a. an, dass im APM diverse Anforderungen, wie zum Beispiel ein behördeneigenes Berichtswesen, noch nicht realisiert seien und von ihnen überwiegend nur Pflichtangaben zur Bedienung der Grundfunktionalitäten eingetragen würden. Die Nutzung führe bislang weder zur Vereinfachung der für die IT-Planung zu treffenden Entscheidungen noch zu Einsparungen durch planvolles/zeitiges Ablösen von IT-Verfahren.

209. Steuerungsentscheidungen aufgrund nicht plausibler und unvollständiger Daten bergen das Risiko von Fehlentscheidungen, etwa über Folgeinvestitionen bei fehlerhaftem Abschaltdatum eines IT-Verfahrens. Auch infolge der fehlenden Einbeziehung aller IT-Verfahren der FHH (zum Beispiel der Landesbetriebe) können die Nutzenpotenziale des APM nur unzureichend realisiert werden.

*Nutzenpotenziale
unzureichend
realisiert*

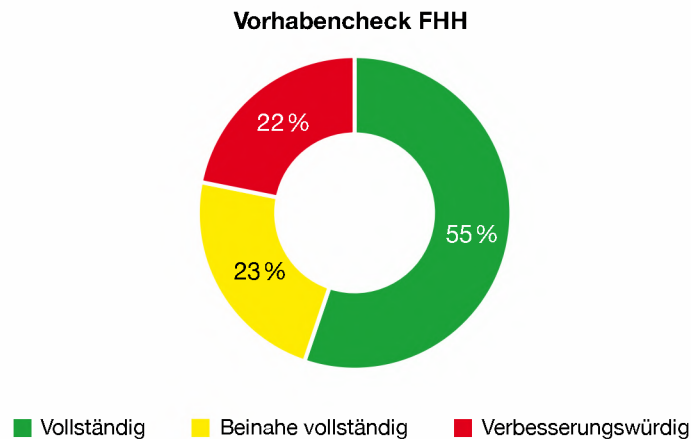
210. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Senatskanzlei aufgefordert, über verbindliche Regelungen eine vollständige Datenerfassung im APM in Bezug auf alle IT-Verfahren der FHH sicherzustellen.

Er hat darüber hinaus empfohlen, bei der Weiterentwicklung des APM die Bedarfe und Anforderungen der nutzenden Dienststellen nach Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzbarkeit zu berücksichtigen.

Project Portfolio Management

211. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren im PPM Einträge zu 530 IT-Vorhaben vorhanden.

Die Senatskanzlei stellt den Organisationseinheiten, die PPM einsetzen, regelmäßig Auswertungen (sog. Vorhabencheck FHH) zur Verfügung, mit denen diese überprüfen können, zu welchem Anteil die einzelnen Datenkategorien² mit den erforderlichen Daten belegt sind. Nach einer Auswertung des Rechnungshofs waren bei 45 % aller Einträge im PPM noch Verbesserungspotenziale vorhanden bzw. mussten Einträge vervollständigt werden, um der Senatskanzlei Entscheidungen in Bezug auf die IT-Planung und -Bewirtschaftung zu ermöglichen.



Quelle: Auswertung des Vorhabenchecks in PPM (ohne Organisationsprojekte) durch den Rechnungshof

Nicht alle Organisationseinheiten der FHH verwendeten das PPM, zum Beispiel nur neun der 19 Landesbetriebe.

Die Senatskanzlei hatte mit den nutzenden Organisationseinheiten Vorgaben über die einzutragenden Daten in PPM in Form eines „Portfoliomanagement-Rahmenwerks (PMR)“ abgestimmt. Diese Vorgaben enthalten aber zum Teil widersprüchliche Aussagen zu den einzubeziehenden IT-Vorhaben und betreffen auch hier nur die zentral finanzierten (Tz. 207). Sie beinhalten zudem unklare Festlegungen zum Nutzerkreis, zum Beispiel bei Landesbetrieben, bzw. fehlen diese ganz, zum Beispiel bei Sondervermögen.

212. Der Rechnungshof führte auch hier bei fünf Organisationseinheiten (Tz. 208) ergänzende Erhebungen zu der Anwendung des PPM durch. Die beteiligten Bereiche haben u. a. angegeben, dass sie für das Management bei IT-Projekten zwar überwiegend PPM einsetzten, daneben aber weiterhin dezentrale Lösungen nutzen würden. Im PPM seien diverse Anforderungen, wie beispielsweise Schnittstellen zu anderen IT-Verfahren der FHH, noch nicht realisiert.
213. Zu den bisher nicht realisierten Anforderungen in PPM gehört nach einer Übersicht der Senatskanzlei auch die Erstellung von

² Zum Beispiel Grunddaten, Ziele, Kostenplanung, Meilensteine oder Personalplanung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Senatskanzlei hat hierzu erläutert, dass die Überlegungen zur konkreten inhaltlichen Umsetzung noch nicht abgeschlossen seien.

214. Durch die – ebenso wie beim APM – unvollständige Datenerfassung im PPM und die verbesserungsbedürftigen Regelungen zu den einzubeziehenden IT-Vorhaben und zum Nutzerkreis wird die Vorgabe des Senats, für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren eine Lebenszyklussteuerung aufzubauen, nur unvollständig umgesetzt. Damit können auch die Nutzenpotenziale des PPM bisher noch nicht vollständig realisiert werden.
215. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Er hat der Senatskanzlei empfohlen, die Verbindlichkeit des PMR (Tz. 211) bei der geplanten Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften zur transparenten und kostenstabilen Umsetzung von IT-Projekten durch eine ausdrückliche Bezugnahme zu stärken, um eine vollständige Nutzung des PPM in Bezug auf alle IT-Vorhaben der FHH sicherzustellen. Das Erstellen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in PPM sollte wegen ihrer hohen Bedeutung für die Entscheidung über IT-Vorhaben ermöglicht und bestehende funktionelle Defizite sollten – soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist – abgestellt werden.

*Nutzenpotenziale
nicht vollständig
realisiert*

Weiterentwicklung des ALM

216. Zusammenfassend können nach den vorgenannten Feststellungen bislang weder die Erreichung der strategischen Ziele des ALM (Tz. 199) noch dessen Wirtschaftlichkeit (Tz. 200 und Tz. 202 ff.) belegt werden. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, zur Erreichung der strategischen Ziele des ALM an Umsetzungsprioritäten orientierte Arbeitsplanungen zu erstellen und für deren Umsetzung unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten Sorge zu tragen.
217. Er hat in diesem Zusammenhang angeregt zu prüfen, ob die zur Nutzung der IT-Verfahren weitgehend noch zu erstellenden bzw. zu verbessernden verbindlichen Regelungen für APM bzw. PPM (Tz. 207 und 211) auch in einem gemeinsamen Regelwerk erfolgen können.

Stellungnahme der Verwaltung

218. Die Senatskanzlei hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Teilweise wurde mit der Umsetzung bereits begonnen und erste Arbeitsergebnisse vorgelegt.

Planung und Controlling von IT-Vorhaben in den Bezirksamtern

Bezirksämter / Behörde für Wissenschaft,
Forschung, Gleichstellung und Bezirke
(Amt Bezirksverwaltung)

Die Priorisierung bezirklicher IT-Vorhaben benötigt eindeutige und objektive Kriterien.

Für die Vielzahl parallel durchzuführender IT-Vorhaben ist ein vorhabenübergreifendes Controlling zur systematischen Planung, Steuerung und Überwachung des gesamten Portfolios zu etablieren.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weisen Mängel auf.

Das Dokumentations- und Aktenwesen ist weder ordnungsgemäß noch revisions-sicher.

219. Das zentrale Fachamt „IT-Angelegenheiten der Bezirksverwaltung“ des Bezirksamts Hamburg-Nord (N/ITB) koordiniert die IT-Unterstützung der sieben Bezirksämter. Diese verfügen über mehr als 8.500 Bildschirmarbeitsplätze¹, auf denen über 300 unterschiedliche Softwares eingesetzt werden.

Der Rechnungshof hat die Zusammenarbeit zwischen N/ITB und den Bezirksamtern in den Jahren 2019 und 2020 bei der Planung von IT-Vorhaben und deren Controlling geprüft und folgende Mängel festgestellt:

Priorisierung von IT-Vorhaben

220. Die Bezirksämter bewerten und entscheiden die Einsetzung von IT-Vorhaben regelhaft auf den Einzelfall bezogen, ohne diese im Kontext zu anderen IT-Vorhaben abzuwägen.

Dies ist für eine valide Priorisierung, die in Anbetracht begrenzter Ressourcen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz staatlicher Mittel erforderlich ist, nicht ausreichend. Die unterschiedlichen sachlichen Interessen können so nicht angemessen bewertet werden. Es besteht das Risiko, dass dringendere IT-Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig berücksichtigt werden.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/1100 vom 14. August 2020 (Halbjahresbericht 2020) zum Vorbericht der Bezirksämter, S. 184.

Ein sachgerechtes Verfahren der Priorisierung hat aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Berücksichtigung einschlägiger Vorgaben aus dem Portfoliomanagement der FHH der Senatskanzlei,
- einheitliche Anwendung und Dokumentation von eindeutigen und objektiven Kriterien, die die inhaltliche und zeitliche Dringlichkeit der IT-Vorhaben darstellen,
- Feststellung einer nach einheitlichen Kriterien ermittelten Reihenfolge der umzusetzenden IT-Vorhaben und
- Herstellung einer Verbindung mit der Prioritätenfolge laufender IT-Vorhaben.

221. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Priorisierung der IT-Vorhaben kritisiert und die Bezirksämter aufgefordert, ein geeignetes Verfahren der Priorisierung einzuführen.

*Geeignetes
Verfahren der
Priorisierung
einführen*

Vorhabenübergreifendes Controlling

222. N/ITB berichtet den Bezirksämtern hauptsächlich spezifisch zu einzelnen IT-Vorhaben. Vorhabenübergreifende Berichte erfolgen nur anlassbezogen, zu bestimmten Sitzungen oder auf Nachfragen.

Als zentral zuständiges Fachamt obliegt es N/ITB, die Bedarfe aller Bezirksämter zu koordinieren. Wegen der Vielzahl durchgeführter IT-Vorhaben benötigt N/ITB dafür steuerungsrelevante Informationen über alle IT-Vorhaben, um daraus Erkenntnisse für ein vorhabenübergreifendes Controlling gewinnen sowie gegebenenfalls Maßnahmen ableiten zu können. Dies ist bisher nicht gewährleistet.

223. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter entgegen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bisher kein regelmäßiges, vorhabenübergreifendes Controlling zur systematischen Planung, Steuerung und Überwachung des IT-Vorhabenportfolios der Bezirksämter betreiben.

Er hat sie aufgefordert, ein entsprechendes Controlling und Berichtswesen von N/ITB einzuführen und dabei alle wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen, wie Kostenangaben und Daten zu Zeitzielen von laufenden IT-Vorhaben, zu berücksichtigen.

*Vorhabenübergrei-
fendes Controlling
und Berichtswesen
etablieren*

224. Das im Rahmen des Controllings einzuführende Berichtswesen von N/ITB kann seinen Zweck nur dann erfüllen, wenn seine Informationen adressatengerecht sind. Daher sollten N/ITB und die Bezirksämter als Adressaten des Berichtswesens gemeinsam festlegen,

- über welche steuerungsrelevanten Informationen regelmäßig und standardisiert berichtet wird,

- über welchen Berichtszeitraum zu informieren ist,
- welches Entscheidungsgremium zu unterrichten ist und
- zu welchen Zeitpunkten, gegebenenfalls auch zu welchen Anlässen, Berichte vorzulegen sind.

Der Rechnungshof hat den Bezirksämtern empfohlen, ein dementsprechend standardisiertes Verfahren einzurichten.

225. Die Bezirksämter haben die Notwendigkeit eines vorhabenübergreifenden Controllings anerkannt. Zurzeit entwickelt N/ITB ein Controlling und Berichtswesen, welches die Kostenentwicklung der IT-Verfahren der Bezirksämter darstellen soll. Auf dieser Basis soll gegenüber den Bezirksämtern zukünftig sowohl anlassbezogen als auch regelmäßig, systematisch und strukturiert berichtet werden.

Budgetcontrolling

226. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat im Kontenbereich Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit der PG 217.04 „Bezirksüberg. IT-Angelegenheiten (N)“ Buchungen vorgenommen und damit Kosten verursacht, denen zeitweilig keine ausreichenden Ermächtigungen gegenüberstanden. Es hat Kostenermächtigungen im Haushaltsjahr 2019 um bis zu 4 Mio. Euro sowie im Haushaltsjahr 2020 um über 1 Mio. Euro überschritten. Die Unterdeckungen resultierten aus den IT-Kosten, die neben den Betriebskosten für den dauerhaften Betrieb von IT-Verfahren auch weiteren IT-Verwaltungsbedarf umfassen.

Diese Unterdeckungen hat das Bezirksamt zwar im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung durch Mehrerlöse und Sollüberträge nachträglich, im überwiegenden Teil erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten, ausgeglichen. Diese Praxis steht gleichwohl nicht in Einklang mit den geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen (§ 37 LHO und dazu erlassene VV). Damit sichergestellt werden kann, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze eingehalten werden können, sind alle Erlöse und Kosten laufend zu überwachen und zu steuern. Unterjährige Überschreitungen bergen das Risiko, dass sie am Ende des Haushaltsjahres nicht mehr mit den vorhandenen Bewirtschaftungsinstrumenten ausgeglichen werden können, eine Nachbewilligung der Bürgerschaft entweder zu spät oder gar nicht mehr beantragt werden kann und folglich (unzulässige) Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssten.

227. Der Rechnungshof hält es für geboten, unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden, indem das Bezirksamt Hamburg-Nord vorab für hinreichende Deckung sorgt, und verweist in diesem Zusammenhang auf seine Äußerung zu den temporären Ermächtigungsüberschreitungen im Rahmen der Prüfung
- Erlöse und
Kosten laufend
überwachen
und steuern*

der Haushaltsrechnung 2019². Er hat das Bezirksamt aufgefordert, im Rahmen eines regelgerechten Budgetcontrollings

- die gesamte Kostenentwicklung der im regelhaft auf das Haushaltsjahr bezogenen Betrachtungszeitraum relevanten IT-Verfahren, also in Betrieb befindliche und einzuführende IT-Verfahren, zu berücksichtigen,
- alle Erlöse und Kosten auf der jeweiligen Ermächtigungsebene laufend zu überwachen und zu steuern und
- künftig rechtzeitig für die erforderliche Deckung zu sorgen.

228. N/ITB und die jeweils beteiligten Fachämter der Bezirksamter klären die Finanzierung der Betriebskosten einzelner IT-Vorhaben bzw. IT-Verfahren in enger Zusammenarbeit. Die Leitungen der Dezernate Steuerung und Service (D1) der Bezirksamter treffen in ihren D1-Sitzungen in einem nicht standardisierten Vorgehen individuelle Einzelfallentscheidungen, die die jeweilige Kostenaufteilung unter den Bezirksamtern festlegen. Für das IT-Verfahren der Gesundheitsämter wurde zum Beispiel lediglich eine Zwischenlösung für nur ein Jahr getroffen.

229. Um zu erreichen, dass Einzelfälle effektiver und effizienter abgearbeitet werden, also Klärungen nicht unterlassen, doppelt oder zeitverzögert erfolgen, sollten in einem grundsätzlich festgelegten Vorgehen die jeweiligen Verantwortlichkeiten von N/ITB und den Bezirksamtern als Bedarfsträgern eindeutig benannt werden. Dies wäre zum Beispiel in Form eines Prozesses, der die verschiedenen Varianten der Finanzierungen der IT-Betriebskosten der Bezirksamter berücksichtigt, denkbar.

230. Der Rechnungshof hat den Bezirksamtern daher empfohlen, ein standardisiertes Vorgehen zur Klärung der Finanzierung der IT-Betriebskosten zu etablieren.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

231. Die zu den beiden vom Rechnungshof untersuchten IT-Vorhaben³ durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen genügen nicht den Anforderungen gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO und den dazu erlassenen VV. Sie weisen u. a. folgende Mängel auf:

- kein Vergleich alternativer Lösungsmöglichkeiten oder kein Vergleich anhand von Zielen, sodass die Entscheidung für die gewählte Alternative nicht nachvollziehbar ist;

² Siehe Jahresbericht 2021, „Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2019“, Tz. 15 und „Ermächtigungsüberschreitungen“, Tz. 73 f.

³ Zum einen „Softwareersatz für Fachamt ‚Hilfen nach dem Betreuungsgesetz‘“ im Bezirksamt Altona, zum anderen „Cockpit Städtische Infrastrukturen (CoSI I)“.

- kein geeigneter Kostenvergleich; insbesondere wegen der erheblich variierenden Betriebskosten wäre für eine Entscheidung eine monetäre Bewertung mit dem dynamischen Verfahren der Kapitalwertmethode notwendig gewesen, um eine Vergleichbarkeit der Handlungsalternativen herzustellen;
- fehlende monetäre Bewertungen als Ergänzung von Nutzwertanalysen; die Wirtschaftlichkeit von IT-Vorhaben, die mehrjährige finanzwirksame Maßnahmen darstellen, wird nur mit der Kombination monetärer sowie qualitativer Methoden für die Entscheidungsträger transparent;
- Methoden und Ergebnisse der Untersuchungen sind in verschiedenen Dokumenten enthalten und weisen keine Bezüge zueinander auf, sodass die Ergebnisse nicht nachvollziehbar sind.

In der Folge haben die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den seinerzeitigen Entscheidungsträgern keine ausreichende Transparenz bezüglich der wirtschaftlichsten Alternative geboten.

232. Bereits während der vorangehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind die für eine spätere Erfolgskontrolle nötigen Voraussetzungen zu schaffen⁴ und ist festzulegen, welche Organisationseinheit wann die notwendige Erfolgskontrolle durchführt. Im Rahmen der abschließenden Erfolgskontrolle erfolgt ein Vergleich zu den Daten der Planung (Soll-Ist-Vergleich). Voraussetzung für einen solchen Soll-Ist-Vergleich ist, dass für die einzelne Maßnahme messbare Ziele oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg, also operationalisierte und damit SMARTe Ziele⁵, vorliegen. Die in den durchgeführten Nutzwertanalysen dargelegten Ziele, zum Beispiel „Beschleunigung von Arbeitsabläufen und -prozessen“ sind für die Überprüfung nicht hinreichend konkret formuliert, weil Ausgangswerte und/oder Zielwerte fehlen und sie daher nicht hinreichend messbar gemacht wurden⁶.

Es ist daher notwendig, bereits jetzt die Zielformulierungen in den qualitativen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auf ihre Messbarkeit hin zu überprüfen und qualitätszusichern, um bei der abschließenden Erfolgskontrolle eine Überprüfung, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, zu ermöglichen.

233. Der Rechnungshof hat gegenüber den Bezirksämtern als Verstoß gegen § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO und die dazu erlassenen VV beanstandet, dass für die Einführung der IT-Verfahren
- unvollständige und unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt sowie
 - Methoden und Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuch-

⁴ Nr. 4 WV zu § 7 LHO.

⁵ SMART: spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert.

⁶ Zum Beispiel Beschleunigung durch Reduzieren der Bearbeitungszeiten für ABC von x Minuten auf y Minuten.

ungen nicht zusammenhängend und nachvollziehbar dokumentiert worden sind.

Er hat die Bezirksämter aufgefordert,

- bei der Planung von finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und deren Methoden und Ergebnisse zusammenhängend und nachvollziehbar zu dokumentieren sowie
- gemäß § 7 Absatz 4 LHO und der dazu erlassenen VV für alle Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ordnungsgemäße Erfolgskontrollen vorzusehen und durchzuführen.

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anforderungsge-
recht durchführen*

234. Dazu ist es notwendig, dass das Bezirksamt Hamburg-Nord und die beteiligten Bezirksämter bereits jetzt die Zielformulierungen zu den untersuchten IT-Verfahren auf Messbarkeit hin überprüfen, damit bei der abschließenden Erfolgskontrolle eine Überprüfung, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, möglich ist.

Aktenführung

235. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat im Jahr 2018 die elektronische Dokumentenverwaltung Eldorado eingeführt und zur Aktenführung in Eldorado Dienstanweisungen erlassen. N/ITB führt keine Papierakten und legt Vorgänge zu einzelnen IT-Vorhaben und zur Zusammenarbeit zwischen den Bezirksämtern in übergeordneten Themen regelhaft nicht in Eldorado ab. Stattdessen sind Vorgänge und Dokumente auf Gruppenlaufwerken in diversen Unterordnern und zusätzlich Dokumente auf verschiedenen Sharepoints gespeichert. Diese liegen teilweise mehrfach, in verschiedenen Versionen und in veränderbaren Dateiformaten, zum Beispiel in Microsoft Office-Formaten, vor. Aktenwürdige Dokumente hat N/ITB bisher nur vereinzelt in Eldorado abgelegt, v.a. im Rahmen von IT-Vorhaben geschlossene Verträge, die später im laufenden Betrieb benötigt werden.

236. Diese Praxis widerspricht der Aktenordnung und den erlassenen Dienstanweisungen. Nur mit der Sicherheit, dass ein Dokument zum Zeitpunkt der Entscheidung abgelegt und seitdem nicht verändert worden ist, lässt sich Verwaltungshandeln nachvollziehen und überprüfen. Die Dokumente auf dem Gruppenlaufwerk und den Sharepoints sind für alle Berechtigten zugänglich. Diese können Dokumente löschen oder nachträglich hinzufügen. Dokumente in veränderbaren Dateiformaten – wie Microsoft Word, Excel oder Power-Point – können abgewandelt werden. Diese Änderungen sind im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar. Die von N/ITB auf dem Gruppenlaufwerk oder in Sharepoints gespeicherten Dokumente sind somit nicht revisionssicher abgelegt, das Handeln von N/ITB nur eingeschränkt überprüfbar.

Die Akte soll auf einen Blick alle wichtigen Informationen chronologisch und strukturiert zusammenfassen, um einen schnellen

inhaltlichen Überblick zu ermöglichen. Die Ordnerstruktur eines Gruppenlaufwerks bietet dies nicht. Wichtige Dokumente gehen in der Vielzahl der Ordner und Dateien unter, zumal Dopplungen vorliegen und Ordnerstrukturen zumeist weit verzweigt sind⁷.

*Revisions-
sichere
Dokumentation
sicherstellen*

237. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Verwaltungshandeln im Bezirksamt Hamburg-Nord nicht revisionssicher dokumentiert wird und dass N/ITB entgegen den bezirklichen Dienstanweisungen aktenwürdige Aufzeichnungen nicht in Eldorado ablegt hat. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, künftig die Vorgaben der Aktenordnung und seiner eigenen Dienstanweisungen einzuhalten.

Stellungnahme der Verwaltung

238. Die Bezirksämter haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen. Ein transparentes und durchgängiges Prioritäten- und Portfoliomanagement sei derzeit in der Einführungsphase.

⁷ Zum Beispiel 73 Ordner mit 711 Dateien laut Eigenschaften für „Projekt A_HB Softwareersatz“ im Gruppenlaufwerk, Stand 6. Januar 2021.

IT-Verfahren der Justizkasse

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Die Justizkasse und die Staatsanwaltschaften haben bei den geprüften IT-Verfahren die Senatsvorgaben zur Informationssicherheit nur teilweise umgesetzt.

Der Betrieb von IT-Verfahren der Justizkasse, der Staatsanwaltschaften und der Gerichte verstößt in Teilen auch gegen IT- und kassenrechtliche Vorgaben. Dies birgt Risiken für einen verlässlichen Betrieb.

239. Die Justizkasse der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) ist für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Buchführung und Beitreibung von Forderungen der Hamburgischen Justiz und des Hamburgischen Verfassungsgerichts zuständig. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften betreiben IT-Verfahren, mit denen die hierfür erforderlichen Daten geliefert werden.

Informationssicherheit

240. Nach den Vorgaben des Senats haben die Justizkasse und die Staatsanwaltschaften jeweils ihre IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auszurichten. IT-Grundschutz ist die vom BSI entwickelte Vorgehensweise zum Identifizieren und Umsetzen von Informationssicherheitsmaßnahmen.
241. Die notwendigen Maßnahmen nach dem IT-Grundschutzkonzept des BSI müssen folgende Punkte umfassen:
- Risikoanalyse und Bewertung der Risiken,
 - Bestimmung von Schutzmaßnahmen und deren Bewertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und
 - Umsetzung der Maßnahmen und Prüfung auf Wirksamkeit.
242. Die Justizkasse und die Staatsanwaltschaften haben dies nicht vollständig und systematisch umgesetzt. Die zur Informationssicherheit vorgelegten Dokumente setzen sich zum Beispiel nur mit einzelnen Sicherheitsaspekten auseinander und sind teilweise zuletzt vor über einem Jahrzehnt aktualisiert worden. Ohne vollständige Kenntnis der aktuellen Schutzbedarfe ihrer Daten fehlen der Justizkasse und den Staatsanwaltschaften jedoch die Informationen, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen auch unter Kosten- und Nutzenaspekten ableiten zu können. Dies birgt das Risiko fehlender und unwirtschaftlicher Schutzmaßnahmen. Ohne Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Schutzmaßnahmen wis-

*IT-Grundschutz
nur teilweise
umgesetzt*

sen die Justizkasse und die Staatsanwaltschaften auch nicht, ob der Schutzzweck erreicht worden ist.

243. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BJV aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Senatsvorgaben in der Justizkasse und bei den Staatsanwaltschaften vollständig umgesetzt werden.

Kassensicherheit

Einhaltung kassenrechtlicher Standards

Kassenrechtliche Vorgaben nicht vollständig eingehalten

244. Die Justizkasse, die Gerichte und die Staatsanwaltschaften betreiben verschiedene IT-Verfahren (Tz. 239) mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren), die kassenrechtliche Anforderungen¹ erfüllen müssen.
245. Dieses ist nicht in jedem Fall gegeben. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Mängel vorgefunden:
- Die Einhaltung kassenrechtlicher Standards ist überwiegend nicht durch die erforderlichen Dokumentationen (u. a. Verfahrensbeschreibung, Risikoanalyse, Berechtigungskonzept) belegt. Für drei HKR-Verfahren fehlt jegliche Dokumentation.
 - Im HKR-Verfahren der Staatsanwaltschaften sind die vorgeschriebenen Prüfberechtigungen nicht eingerichtet.
246. Der Rechnungshof hat diese Verstöße beanstandet und die BJV aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen. Dabei kann hinsichtlich der Prüfberechtigungen die zeitnah bevorstehende Ablösung des HKR-Verfahrens der Staatsanwaltschaften in die Überlegungen einbezogen werden.
247. Unter Bezugnahme auf ein früheres Prüfungsverfahren² hat der Rechnungshof ferner darauf hingewiesen, dass der Betrieb von jeweils einem HKR-Verfahren der Justizkasse und der Gerichte in einem Rechenzentrum erfolgt, das nicht den kassenrechtlichen Sicherheitsvorgaben entspricht. Die BJV hat angekündigt, die hierfür erforderlichen Ausnahmegenehmigungen bei der Finanzbehörde zu beantragen.

Künftiges Fachverfahren

248. Die BJV beteiligt sich an einem bundesweiten, unter der Federführung des Landes Bayern laufenden Programm zur

¹ Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO) der Freien und Hansestadt Hamburg – Anlage 10 – Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen; sie gelten weiterhin nach Maßgabe der jeweiligen Bewirtschaftungsgrundschriften.

² Jahresbericht 2021, „Kassensicherheit bei IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“, Tzn. 654 bis 659.

Erstellung eines gemeinsamen Fachverfahrens mit dem Ziel, bei den Gerichten und den Staatsanwaltschaften derzeit in verschiedenen IT-Verfahren genutzte Funktionalitäten abzulösen. Die BJV hat sich bislang noch nicht ausreichend mit den kassenrechtlichen Anforderungen an das künftige gemeinsame Fachverfahren befasst und die hamburgischen Anforderungen gegenüber dem Entwicklungsverbund artikuliert.

249. Das neue gemeinsame Fachverfahren hat die Anforderungen der Kassensicherheit zu erfüllen. Eine fehlende, unzureichende oder zu späte Berücksichtigung der kassenrechtlichen Anforderungen birgt die Gefahr von notwendigen Nachbesserungen mit zusätzlichen Kosten.
250. Der Rechnungshof hat die BJV aufgefordert, die notwendigen kassenrechtlichen Anforderungen frühzeitig in das bundesweite Programm einzubringen, um deren Berücksichtigung in der neuen Anwendung zu ermöglichen.

Risiko zusätzlicher Kosten bei fehlender Berücksichtigung kassenrechtlicher Anforderungen

Freigabe von IT-Verfahren

251. IT-Verfahren dürfen erst dann im Produktionsbetrieb eingesetzt werden, wenn sie freigegeben worden sind. Eine Voraussetzung für die Freigabe ist die Erstellung bestimmter Dokumentationen (zum Beispiel: Verfahrensbeschreibung, Softwaredokumentation) und ihre zeitgerechte Fortschreibung.
252. Die HKR-Verfahren der Justizkasse, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften werden in Verbünden mit anderen Bundesländern entwickelt. Für diese IT-Verfahren liegen keine durchgehenden Dokumentationen sowie teilweise nicht aktuell gehaltene Dokumente vor. Bei einigen der geprüften IT-Verfahren der Justizkasse und der Gerichte ist keine Freigabeerklärung dokumentiert.

Freigaben von IT-Verfahren teilweise nicht ordnungsgemäß

Die BJV hat hierzu ausgeführt, dass die Vorgaben der Freigabe-Richtlinie bei Softwareprodukten aus Entwicklungsverbünden zum Teil nur schwer zu erfüllen seien.

253. Ohne eine vollständige und aktuelle Dokumentation hätten die Justizkasse, die Gerichte und Staatsanwaltschaften das jeweilige IT-Verfahren nicht freigeben und ohne Freigabe nicht in Betrieb nehmen dürfen. Dies birgt Risiken für einen verlässlichen Betrieb. Den Besonderheiten von Entwicklungsverbünden kann erforderlichenfalls durch eine Änderung der Freigabe-Richtlinie Rechnung getragen werden.
254. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die BJV aufgefordert, die Vorgaben zur Freigabe von IT-Verfahren künftig zu beachten und bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften ebenfalls für deren Einhaltung Sorge zu tragen. Er hat der BJV empfohlen, mit der Senatskanzlei gegebenenfalls erforderliche Anpassungen der Freigabe-Richtlinie an Besonderheiten von in Entwicklungsverbünden erstellten Softwareprodukten zu erörtern.

Stellungnahme der Verwaltung

255. Die BJV hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Hinsichtlich der fehlenden Prüfberechtigungen (Tz. 245) will die BJV der Forderung des Rechnungshofs nur folgen, soweit deren rechtliche Zulässigkeit festgestellt sowie die Kostenübernahme geprüft worden ist. Eine Verpflichtung zur Einrichtung der geforderten Prüferrolle sei nach allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen zumindest zweifelhaft. Die Einrichtung von Benutzerrollen, die über die bestehenden für Fachanwendende hinausgingen, könne nicht verlangt werden.

Erwiderung des Rechnungshofs

256. Der Rechnungshof verweist demgegenüber auf die verbindlichen Vorgaben für den Einsatz von IT-Verfahren mit HKR-Bezug. Hiernach ist die Einrichtung einer Prüfberechtigung im HKR-Verfahren der Staatsanwaltschaften nicht nur rechtlich zulässig, sondern sogar verpflichtend. Inwieweit allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze dem entgegenstehen könnten, ist nicht ersichtlich. Die Prüfberechtigung richtet sich nach der Prüfaufgabe, sodass der Rechnungshof erforderlichenfalls auch die Einrichtung einer nicht bestehenden Benutzerrolle fordern kann.

Smartphones bei der Polizei

Behörde für Inneres und Sport

Die Mobilfunkversorgung der Smartphones der Polizei bedarf einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, um Einsparpotenziale zu erschließen.

Für die von der Polizei entwickelten und auf den Smartphones eingesetzten Apps fehlen ordnungsgemäße Freigaben.

Das Dokumentations- und Aktenwesen ist nicht revisionssicher.

257. Die Polizei setzt seit dem Jahr 2016 Smartphones als Einsatzmittel ein. Im März 2021 verfügte sie über rund 2.800 Smartphones und plant eine Gesamtausstattung der Polizeivollzugskräfte mit 4.000 Geräten. Die Smartphones sind mit Apps zur gesicherten Nachrichtenübertragung und zur Abfrage polizeilicher Datenbanken ausgestattet. Apps entwickelt die Polizei im eigenen Auftrag oder in Kooperation mit anderen Ländern. Für die Nachrichtenübertragung setzt sie seit Mai 2021 Standardsoftware von Dataport ein. Weitere Entwicklungsvorhaben für Apps sind in Vorbereitung oder in Umsetzung.

Mobilfunkversorgung

258. Die Smartphones der Polizei sind in das öffentliche Mobilfunknetz eingebunden. Im Jahr 2016 untersuchte die Polizei die Leistungsfähigkeit der Mobilfunknetze verschiedener Provider hinsichtlich Netzabdeckung und Datenübertragungsraten vor dem Hintergrund der anfallenden Kosten und entschied sich für einen Provider.

Seit Juli 2020 verfügt Dataport über ein erweitertes Angebot von Mobilfunkleistungen und stellt den Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) alternative Provider zur Auswahl. Darunter befindet sich ein im Vergleich zu dem 2016 von der Polizei ausgewählten Provider preisgünstigerer Anbieter.

259. Qualitätsunterschiede zwischen den Providern sind auch bei Erfüllung der von der Bundesnetzagentur vorgegebenen Versorgungsaufgaben vorhanden. Der preisgünstigste über Dataport verfügbare Provider bietet geringere Datenübertragungsraten als der von der Polizei ausgewählte Provider. In der Netzabdeckung im Gebiet der FHH sind im Breitband-Monitoring der Bundesnetzagentur im Standard 2G bei beiden Providern keine Lücken sichtbar. Im Standard 4G sind kleine Lücken bei beiden Providern sichtbar, die nicht deckungsgleich sind.

260. Die Polizei hat die Leistungsfähigkeit der Netze als Qualitätsziel in Gestalt von Netzabdeckung und Leistungsfähigkeit als maßgeblich für die Auswahl des Providers angeführt. Sie hat aber keine Definition dieser Qualitätsziele anhand konkreter Bewertungskriterien und Zielvorgaben vorgenommen, mit denen festgelegt wird, welche Mindestanforderungen für die auf den Smartphones genutzten Apps erforderlich sind. Qualitätsziele für die Auswahl des Mobilfunkproviders hätte die Polizei nach messbaren Kriterien definieren und auf dieser Grundlage eine Nutzwertanalyse unter Berücksichtigung der Kosten der verschiedenen Provider durchführen müssen. Einen Kostenvergleich zwischen den verschiedenen über Dataport seit Juli 2020 verfügbaren Providern hat die Polizei ebenfalls nicht vorgenommen.
- Einsparpotenziale nicht erschlossen*
261. Der Preisunterschied zwischen dem günstigsten und dem aktuell von der Polizei ausgewählten Provider beträgt bei gleichen Tarifmerkmalen 5,70 Euro pro Monat und Gerät. Bei der vorgesehenen Ausstattung von 4.000 Smartphones besteht ein Einsparpotenzial von mehr als 270.000 Euro pro Jahr, sofern die Qualität des preisgünstigeren Providers für die Anforderungen der Polizei ausreicht.
262. Die Polizei hat keine Provider als grundsätzlich ungeeignet ausgeschlossen und nach dem Jahr 2016 keine aktuelle Bewertung vorgenommen. Die Versorgung der Smartphones der Polizei durch den ausgewählten Provider basiert somit nicht auf einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anforderungsgerecht durchführen*
263. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde für Inneres und Sport (BIS) aufgefordert, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Versorgung der Smartphones der Polizei mit Mobilfunkleistungen durchzuführen.

Projekte zur Entwicklung von Apps

264. Die Polizei führte Projekte zur Entwicklung polizeispezifischer Apps zum Einsatz auf den Smartphones durch und fertigte vor Durchführung der Projekte Unterlagen zur Skizzierung der geplanten Projekte an. Die vor Durchführung der Projekte angefertigte Dokumentation enthielt keine Angaben zu Alternativen und zur Wirtschaftlichkeit der Projekte. Eine Dokumentation zu Betriebs- und Folgekosten hält die Polizei für die Gesamtheit der im Rahmen von MobiPol¹ durchgeführten Projekte vor. Sie erstellte aber keine Dokumentation für die zu erwartenden Betriebs- und Folgekosten vor Beginn der einzelnen Projekte.
265. Bei den Projekten zur Entwicklung von Apps handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen, für die nach § 7 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und die zusammenhängend zu dokumentieren sind. Zudem sind nach der

¹ Das 2015 eingesetzte Gesamtprojekt MobiPol hat das Ziel, für die Polizei eine moderne IT-Infrastruktur und erforderliche Applikationen (Apps) für eine mobile Systemnutzung zu entwickeln und umzusetzen.

VV IT-Projekte vor der Durchführung von IT-Projekten Ausführungen zu Alternativen, Betriebs- und sonstigen Folgekosten und der Wirtschaftlichkeit zu dokumentieren.

266. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Durchführung der Projekte zur Entwicklung von Apps, insbesondere die fehlenden Ausführungen zu Alternativen, Betriebs- und sonstigen Folgekosten beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, künftig die vorgeschriebenen Dokumentationspflichten einzuhalten.

Dokumentationspflichten einhalten

Freigabe von Apps für Smartphones

267. Gemäß den Bestimmungen der Freigabe-Richtlinie darf Software erst dann eingesetzt werden, wenn sie dafür ausdrücklich durch eine zuständige fachliche Leitstelle oder eine für die Freigabe als verantwortlich bestimmte Person freigegeben wurde. Die Polizei hat für die auf den Smartphones zur Abfrage polizeilicher Datenbanken eingesetzten Apps mSB 3.0 und mARS 3.0 sowie für die bis April 2021 zur Nachrichtenübertragung eingesetzte App m24 (iOS) keine entsprechenden Freigabeerklärungen erteilt. Sie hat stattdessen ein fachlich orientiertes Verfahren zur Produktivsetzung der Apps durchgeführt, das nicht der Freigaberichtlinie entspricht. Die Dokumentation zu den Apps mSB 3.0, mARS 3.0 und m24 weist keine Information aus, wer die Freigabe entschieden hat. Für die App m24 (iOS) konnte die Polizei keinen Testabschlussbericht vorlegen. Die BIS hat weder eine für die Smartphone-Apps der Polizei zuständige Fachliche Leitstelle eingesetzt noch für die Freigabe der Apps verantwortliche Personen bestimmt.

268. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS Apps im Produktionsbetrieb eingesetzt hat, ohne dass sie diese ordnungsgemäß freigegeben hatte. Er hat die BIS aufgefordert, entweder eine Fachliche Leitstelle einzusetzen oder verantwortliche Personen für die Freigabe von MobiPol-Apps zu bestimmen, die Voraussetzungen für Freigaben der aktuell auf den Smartphones eingesetzten MobiPol Apps zu prüfen und gegebenenfalls nachträglich Freigaben nach Maßgabe der Freigabe-Richtlinie für die eingesetzten Apps und künftig für noch zu entwickelnde Apps zu erteilen. Er hat die BIS aufgefordert, Testdokumentationen zu entwickelten Apps künftig revisionssicher aufzubewahren.

Apps ohne Freigaben eingesetzt

Aktenführung

269. Die Polizei hat entgegen den Bestimmungen der Aktenordnung keine papiergebundene revisionssichere Aufbewahrung der zur Nachverfolgung der Entscheidungen erforderlichen Unterlagen im Rahmen von MobiPol betrieben. Sie hat Dokumente elektronisch ohne eingeführte elektronische Akte aufbewahrt. Damit ist die Revisionssicherheit nicht gewährleistet.

Fehlende revisionssichere Dokumentation

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, künftig die Vorgaben der Aktenordnung einzuhalten.

Stellungnahme der Verwaltung

270. Die BIS hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Sie hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Stichprobenkontrollverfahren im IT-Verfahren OPEN/PROSOZ

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration / Bezirksämter /
Behörde für Inneres und Sport / Finanzbehörde /
Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke

Die Kassensicherheit des IT-Verfahrens OPEN/PROSOZ ist gefährdet. Die Sozialbehörde hat die für zahlungsrelevante Vorgänge vorgeschriebenen Kontrollquoten herabgesetzt und Kontrollen komplett ausgesetzt.

OPEN/PROSOZ wird ohne die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde und ohne das Einvernehmen des Rechnungshofs betrieben.

271. OPEN/PROSOZ ist ein IT-Verfahren zur Ermittlung, Festsetzung und Anordnung von Sozialleistungen sowie zur Geltendmachung der sich daraus ergebenden Forderungen. Es ersetzt das zur Gewährung von Sozialleistungen seit 1991 von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) betriebene IT-Verfahren PROSA¹, das nicht mehr die technischen Anforderungen erfüllte. Die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) wählte hierfür im Juli 2017 die bereits in mehreren Kommunen betriebene Standardsoftware OPEN/PROSOZ aus. Für die Anschaffung und Einführung von OPEN/PROSOZ bewilligte die Bürgerschaft rund 41,5 Mio. Euro.
272. Mit dem IT-Verfahren bewilligen ca. 1.000 Anwenderinnen und Anwender in der FHH Sozialleistungen von jährlich rund 1,1 Mrd. Euro. Es kommt in den bezirklichen Fachämtern für Grundsicherung und Soziales, dem Fachamt Eingliederungshilfe im Bezirkssamt Wandsbek, im Amt für Migration der Behörde für Inneres und Sport sowie in den Ämtern Gesundheit und Familie der Sozialbehörde zur Anwendung.
273. Das IT-Verfahren ging am 22. Juli 2019 zunächst im Parallelbetrieb zu PROSA produktiv. Auszahlungen aus OPEN/PROSOZ erfolgen seit dem 1. Oktober 2019, nur die Leistungen der Eingliederungshilfe werden erst seit dem 1. Januar 2020 hieraus bewilligt. Ein Betrieb von PROSA über den 31. Dezember 2019 hinaus war nicht möglich, da die Sozialbehörde im Zuge der Entscheidung zur Ablösung des Altverfahrens vorgesehen hatte, PROSA im Hinblick auf ab dem 1. Januar 2020 geltende sozialgesetzliche Neuregelungen nicht mehr zu ertüchtigen.

¹ Hamburger Projekt zur Sozialhilfe-Automation.

Kassensicherheit

Anforderungen des Kassenrechts

274. OPEN/PROSOZ ist über eine Schnittstelle an das SAP-Verfahren der FHH angeschlossen. Für derartige Anwendungen sehen die Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR)² detaillierte Regelungen zur Wahrung der Kassensicherheit vor. Die Einführung und gegebenenfalls spätere Änderung von IT-Verfahren sind nur zulässig, soweit Risiken für die Kassensicherheit durch technische oder organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden.
275. Nach den Vorschriften des Kassenrechts sind die in einem solchen Verfahren erfassten Daten, insbesondere die zahlungsrelevanten Daten, von einer zweiten Person zu prüfen (sog. Vier-Augen-Prinzip). Diese zweite Person darf weder bei der Datenermittlung noch an deren Erfassung beteiligt gewesen sein.
276. Eine Abweichung vom Vier-Augen-Prinzip ist gemäß Nr. 10 BestHKR nur zulässig, wenn die Sicherheit des IT-Verfahrens weiterhin gewährleistet ist. Die Datenerfassung und ihre Freigabe können durch dieselbe Person erfolgen, wenn ein dem Risiko angemessenes anderes Kontrollverfahren vorgesehen ist. Dies kann ein mathematisch-statistisches Stichprobenkontrollverfahren sein.
277. Wie bereits bei PROSA sollte auch bei OPEN/PROSOZ vom Vier-Augen-Prinzip abgewichen werden und ein Stichprobenkontrollverfahren zur Anwendung kommen. Der Hersteller hatte das IT-Verfahren OPEN/PROSOZ werkseitig durchgängig mit Anwendung des Vier-Augen-Prinzips angeboten. Neben anderen speziell für die FHH notwendigen Funktionalitäten hat die Sozialbehörde deshalb im Rahmen der Anschaffung auch die Entwicklung eines Stichprobenkontrollverfahrens beim Hersteller zusätzlich beauftragt.
278. Die Anforderungen an ein Stichprobenkontrollverfahren ergeben sich aus Nr. 11 BestHKR. Geschäftsvorfälle werden danach in die Gruppen Risiko-, Vorbehalts- und Normalfälle eingeteilt:
- Risikofälle sind aufgrund ihres hohen Fehler- und Missbrauchsrisikos weiterhin im Vier-Augen-Prinzip zu kontrollieren.
 - Gleiches gilt für die von der Sozialbehörde als Vorbehaltsfälle definierten Geschäftsvorfälle.
 - Von den verbleibenden Geschäftsvorfällen, den sog. Normalfällen, ist nach mathematisch-statistischen Grundsätzen eine Zufallsstichprobe zu ziehen, die vor der Bewilligung von einer

² Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR) – Anlage 10 – Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

zweiten Person zu prüfen ist. Die auf diese Weise aus einem kleinen Teilbestand der Fälle gewonnenen Erkenntnisse sind repräsentativ für die Gesamtheit aller Normalfälle. Für OPEN/PROSOZ sind laut Verfahrensbeschreibung 5 % der Normalfälle als Stichprobe vorgesehen.

Für die Risiko- und Vorbehaltsfälle ist ein Stichprobenkontrollverfahren ausnahmsweise zulässig, sofern die Kassensicherheit auf andere Weise gewährleistet und dies begründet und nachgewiesen wird.

279. Es ist ein Fehlermanagement und ein Berichtswesen einzurichten, um insbesondere Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Stichprobenkontrollverfahrens zu gewinnen. Auftretende Fehlerkonstellationen sind regelmäßig im Hinblick auf notwendige Anpassungen der Parameter des Stichprobenkontrollverfahrens zu überprüfen.

Außerdem ist mindestens jährlich zu untersuchen, ob die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Stichprobe zur Gewährleistung der Kassensicherheit zu ändern ist (Auswertungskonferenz).

280. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Anforderungen an ein Stichprobenkontrollverfahren im Betrieb von OPEN/PROSOZ beachtet werden.

Kontrollquoten

281. Die Sozialbehörde hat im IT-Verfahren in Bezug auf die im Vier-Augen-Prinzip zu prüfenden Leistungsfälle in den ersten Monaten nach Produktivsetzung vielfältige Modifikationen vorgenommen. Anstelle einer vollständigen Prüfung aller Risiko- und Vorbehaltsfälle waren überwiegend nur noch Kontrollquoten von 33 % vorgesehen. In einer Fallgruppe betrug die Kontrollquote sogar nur 10 %. Im Ergebnis wurden rund zwei Drittel der für Risiko- und Vorbehaltsfälle vorgesehenen Kontrollen nicht durchgeführt.

*Keine vollständige
Prüfung*

Anhebung der Betragsgrenzen

282. Geschäftsvorfälle mit monatlich wiederkehrenden Zahlungen, die im Bewilligungszeitraum den Betrag von 7.500 Euro überschreiten, sind vollständig im Vier-Augen-Prinzip zu kontrollieren. Sie gehören gemäß Nr. 11 BestHKR zur Kategorie der Risikofälle. Die Betragsgrenzen zur Aussteuerung der Kontrollen dürfen nur angepasst werden, wenn die Kassensicherheit auf andere Weise gewährleistet und dies begründet und nachgewiesen wird.
283. Die Sozialbehörde hat zur Reduzierung der Anzahl der zu kontrollierenden Fälle die Betragsgrenze bei den unterschiedlichen Geschäftsvorfällen auf teilweise bis zu 46.000 Euro erhöht. Sie hat zur Begründung angeführt, dass die Betragsgrenze von 7.500 Euro zum Beispiel bei Leistungen der Pflege und der Eingliederung

runghilfe schnell überschritten werde. Die daraus resultierende hohe Anzahl anfallender Kontrollen hätte in der Einführungsphase von den Anwenderdienststellen nicht bewältigt werden können.

284. Weder bei Absenkung der Kontrollquoten noch bei Erhöhung der Betragsgrenzen wurde ausreichend begründet und nachgewiesen, dass die Kassensicherheit auf andere Weise gewährleistet war.

Die Maßnahmen zur Reduzierung der Kontrollfälle bestehen weit über die Einführungsphase hinaus bis heute fort.

Aussetzung des Stichprobenkontrollverfahrens und automatisierte Freigaben

*Kontrollen
vollständig
ausgesetzt*

285. Für die erste Leistungsgewährung aus OPEN/PROSOZ wurde die Aussteuerung von Kontrollfällen vom 30. September bis zum 15. Oktober 2019 gänzlich ausgesetzt. In der Folge fand in keinem Fall, auch nicht bei den Risiko- und Vorbehaltsfällen, bei denen ein Stichprobenkontrollverfahren grundsätzlich keine Anwendung finden darf (Tz. 278, 1. und 2. Spiegelstrich), eine Prüfung durch eine zweite Person statt.

*Automatisierte
Freigabe von
Kontrollfällen
ohne Kontrolle*

Darüber hinaus sind von der Sozialbehörde innerhalb des 1. Halbjahres nach Produktivsetzung Mitte 2019 insgesamt 4.824 Kontrollfälle – ohne die vorgesehene Prüfung durch die Anwenderdienststellen – automatisiert freigegeben worden.

286. Die Sozialbehörde hatte als Ersatzmaßnahme vorgesehen, dass die Anwenderdienststellen im Fall der vollständigen Aussetzung des Stichprobenkontrollverfahrens Gesamtlisten aller in diesem Zeitraum bearbeiteten Fälle erhalten sollten. Ihnen sollten außerdem Listen der automatisiert freigegebenen Kontrollfälle übersandt werden. Von beiden Listen sollten 10 % der Fälle einer nachlaufenden Kontrolle unterzogen werden.
287. Der Rechnungshof konnte mangels Unterlagen weder feststellen, ob die Anwenderdienststellen diese Listen bearbeitet haben, noch ob die Fachliche Leitstelle sich über die Prüfungsergebnisse hat berichten lassen.

Kontrollen der Angebotsverwaltung

288. Systemeingaben von Daten, die für eine Vielzahl von Fällen Anwendung finden, werden zentral von der Angebotsverwaltung der Sozialbehörde in OPEN/PROSOZ eingepflegt. Hierzu gehören Stammdaten von Anbietern von Hilfsmaßnahmen und Werte, zum Beispiel vereinbarte Vergütungssätze von Pflegeleistungen, die Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungen sind. Diese Eingaben gehören gemäß der Verfahrensbeschreibung der Sozialbehörde zu den Vorbehaltsfällen (siehe Tz. 278) und sind immer durch eine zweite Person, also im Vier-Augen-Prinzip, zu überprüfen, da Fehler hier große finanzielle Auswirkungen haben können.

289. Das Kontrollverfahren für die Angebotsverwaltung wurde erst am 20. Januar 2020 aktiviert und musste wegen Performanceproblemen bereits nach zehn Tagen wieder deaktiviert werden. Mit händischen nachträglichen Kontrollen wurde erst am 5. März 2021 begonnen. Anstelle einer vollständigen Prüfung aller Fälle war eine Kontrollquote von 25 % vorgesehen. Davon soll laut Sozialbehörde lediglich eine Quote von 15,37 % erfüllt worden sein. Die dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen ließen jedoch nicht erkennen, ob die Kontrollen im Vier-Augen-Prinzip tatsächlich stattgefunden haben.

Kontrollen von zentralen Eingaben unterblieben

Fehlermanagement und Berichtswesen

290. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zum Produktivstart von OPEN/PROSOZ weder ein Fehlermanagement noch ein Berichtswesen eingerichtet war. Aufgetretene Fehlerkonstellationen konnten damit nicht festgestellt und gegebenenfalls notwendige Anpassungen der Aussteuerung von Kontrollfällen nicht vorgenommen werden.

Fehlermanagement und Berichtswesen fehlen bisher

Die erste Auswertungskonferenz (Tz. 279) hat im Sommer 2021 stattgefunden.

291. Die Sozialbehörde hat darauf hingewiesen, dass es für den Aufbau eines Fehlermanagements und Berichtswesens einer hinreichenden Datenbasis bedürfe. Diese sei erst mit Abschluss des Jahres 2020 nach dem Aufbau des Data Warehouse vorhanden gewesen.

292. Der Rechnungshof bekräftigt, dass die Konzepte für ein Fehlermanagement und Berichtswesen vor der Inbetriebnahme des IT-Verfahrens hätten erarbeitet werden müssen. Sie sind Voraussetzung, um fortlaufend ab Produktivsetzung Auswertungen nach zuvor definierten Kennzahlen vornehmen und bewerten zu können.

Beanstandungen und Forderungen

293. Die Sozialbehörde hat die Abweichungen von den kassenrechtlich vorgesehenen Kontrollen mit der Gefahr begründet, dass die Kontrollen durch die Vorgesetzten nicht rechtzeitig hätten bearbeitet werden können. Dies hätte dazu führen können, dass es zu nicht rechtzeitigen Auszahlungen von Sozialleistungen gekommen wäre.

294. Der Rechnungshof verkennt nicht die Notwendigkeit einer fristgerechten Zahlung der Sozialleistungen. Er hat die Mängel gleichwohl gegenüber der Sozialbehörde beanstandet, da er die Kassensicherheit durch die vielfältigen Abweichungen von den kassenrechtlichen Vorschriften für gefährdet hält. Hieraus ergeben sich angesichts der mit dem IT-Verfahren jährlich ausgezahlten Leistungen von rund 1,1 Mrd. Euro erhebliche Risiken für den Haushalt der FHH.

Kassensicherheit gefährdet

- Vermeidbare
Personal-
engpässe bei
Kontrollen*
295. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, schnellstmöglich für die Einhaltung der kassenrechtlichen Vorschriften zu sorgen und die vorgeschriebenen Kontrollen vollständig durchzuführen.
296. Hinsichtlich der von der Sozialbehörde angeführten Rahmenbedingungen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Vorgaben des Kassenrechts beim Betrieb von OPEN/PROSOZ zwingend zu beachten sind. Die Sozialbehörde und die Anwenderdienststellen haben entschieden, Kontrollen im Rahmen des Stichprobenkontrollverfahrens regelhaft durch die Vorgesetzten durchführen zu lassen. Diese Entscheidung ist nach Auffassung des Rechnungshofs ursächlich für die vorgetragenen Personalengpässe bei der Durchführung von Kontrollen. Dies wäre vermeidbar, da nach dem Kassenrecht viele Kontrollen auch durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter durchgeführt werden dürfen.
297. Die Sozialbehörde hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs zur Kassensicherheit aufgreifen zu wollen. Sie hat angekündigt, die Kontrollquoten in einem Stufenkonzept schrittweise wieder zu erhöhen, um die Kassenvorschriften im Laufe des Jahres 2023 zu erfüllen. Sie hat einschränkend darauf hingewiesen, dass dies nur in Abhängigkeit von den vom Hersteller vorzunehmenden Verbesserungen der Programmfunktionalitäten sowie der ausreichenden Personalausstattung der Anwenderdienststellen zur Durchführung der Kontrollen geschehen könne. Im Bereich der Angebotsverwaltung findet seit Oktober 2021 das Vier-Augen-Prinzip Anwendung.
298. Hinsichtlich des Fehlermanagements und Berichtswesens hat die Sozialbehörde mitgeteilt, dass der bisherige Fokus auf der Sicherstellung des Dienstbetriebes lag. Sie will das Fehlermanagement im Jahr 2021 und das Berichtswesen im Jahr 2022 aufbauen.
299. Der Rechnungshof bewertet die von der Sozialbehörde angekündigten Maßnahmen positiv, weist jedoch vorsorglich darauf hin, dass während des gesamten Prozesses der Umsetzung des Stufenkonzepts die Kassensicherheit zunächst weiterhin gefährdet sein wird. Ob danach weiterhin Risiken für die Kassensicherheit bestehen werden, wird u. a. auch von der Umsetzung der kassenrechtlichen Vorschriften bei der praktischen Anwendung von OPEN/PROSOZ abhängig sein.

Einwilligungsverfahren

- Betrieb
ohne vorge-
schriebene
Einwilligung*
300. Die Inbetriebnahme eines HKR-Verfahrens ist nach Nr. 14.4 BestHKR nur zulässig, wenn die Finanzbehörde ihre Einwilligung hierzu erteilt hat. Aufgrund der vorgesehenen Abweichungen von den Standards des Kassenrechts hatte die Finanzbehörde gemäß Nr. 16.1 BestHKR zudem vorab das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.
301. Die Sozialbehörde hat am 15. Februar 2019 den Antrag auf Einwilligung mit den erforderlichen Unterlagen bei der Finanzbehörde

eingereicht. Hierzu gehören u. a. die Verfahrensbeschreibung, eine Risikoanalyse, das Berechtigungskonzept sowie eine Dienst- oder Fachanweisung.

302. Die Finanzbehörde sah erheblichen Klärungs- und Nachbesserungsbedarf zu den eingereichten Unterlagen, u. a. in Bezug auf die Ausgestaltung des Stichprobenkontrollverfahrens und die erstellte Risikoanalyse. Die Sozialbehörde nahm Nachbesserungen der Unterlagen vor. Die erforderlichen Überarbeitungen konnten jedoch nicht kurzfristig abgeschlossen werden, da nach den Angaben der Sozialbehörde die hierfür benötigten Personalressourcen zur Behebung der im Testbetrieb aufgetretenen Fehler des IT-Verfahrens eingesetzt werden mussten.
303. Als sich abzeichnete, dass das Einwilligungsverfahren mit dem vorgeschalteten Einvernehmensverfahren nicht vor dem geplanten Produktivstart am 22. Juli 2019 abgeschlossen sein würde, hat die Kasse.Hamburg in Abstimmung mit der Sozialbehörde eine sog. „vorläufige Freigabe“ von OPEN/PROSOZ initiiert. Die Finanzbehörde erteilte am 11. Juli 2019 ihre Zustimmung hierzu, sodass das IT-Verfahren an das SAP-Verfahren angeschlossen werden konnte.
304. Bereits in der Vergangenheit hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzbehörde für mehrere IT-Verfahren sog. Ausnahmegenehmigungen zur „vorläufigen Freigabe“ erteilt hatte und darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen die LHO handelt.
305. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es für die Inbetriebnahme von OPEN/PROSOZ erneut zu einer sog. „vorläufigen Freigabe“ durch die Finanzbehörde gekommen ist. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, bei den Behörden und Ämtern weiterhin konsequent darauf hinzuwirken, dass vor Inbetriebnahme von IT-Verfahren ein abgeschlossenes Einwilligungsverfahren stattgefunden hat.
306. Der Rechnungshof hat gegenüber der Sozialbehörde beanstandet, dass OPEN/PROSOZ trotz fristgerechter Antragstellung aufgrund der unzureichenden eingereichten Unterlagen ohne die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde und ohne Einvernehmen mit dem Rechnungshof seit dem 22. Juli 2019 in Betrieb ist. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Überarbeitung des Antrags auf Einwilligung an die Finanzbehörde unter Berücksichtigung der kassenrechtlichen Anforderungen zu finalisieren.
307. Die Sozialbehörde hat zum Einwilligungsverfahren mitgeteilt, dass sie dieses nun zügig beenden möchte. Hierzu will sie kurzfristig eine Überarbeitung der zum Kassengenehmigungsverfahren vorzulegenden Risikoanalyse vornehmen und hat erklärt, sich mit der Finanzbehörde abgestimmt zu haben. Die Finanzbehörde hat zugesichert, bei künftigen Verfahren weiterhin konsequent auf den Abschluss des Einwilligungsverfahrens vor der Inbetriebnahme der IT-Verfahren hinzuwirken.

Revisionsfähigkeit

308. IT-Verfahren sind gemäß Nr. 7.1 BestHKR so auszugestalten, dass über sämtliche buchführungspflichtige Geschäftsvorfälle ein sachlicher und zeitlicher Nachweis erbracht werden kann. Um die Revisionssicherheit sicherzustellen, sind Berechtigungen zu Prüfzwecken einzurichten, die einen lesenden Zugriff auf alle Daten und Systemeinstellungen ermöglichen (Nr. 7.4 BestHKR).
309. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es nicht möglich war, ihm wie vorgeschrieben einen rein lesenden Zugriff auf alle Daten und Systemeinstellungen des IT-Verfahrens einzuräumen. Die Ausgestaltung der Revisorrolle entsprach nicht den im Berechtigungskonzept von OPEN/PROSOZ beschriebenen Anforderungen.
- Benutzerrechte für Revisoren nicht vollständig programmiert*
310. Der Rechnungshof hat den Mangel der Revisionsfähigkeit beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, diesen umgehend abzustellen.
311. Die Sozialbehörde hat erklärt, dass bei der Systemabnahme die Einrichtung der Revisorrolle aufgrund anderer Schwerpunktsetzungen nicht geprüft worden sei. Sie habe den Hersteller aufgefordert, Prüfinstanzen entsprechend der Definition der Revisorrolle im Berechtigungskonzept einen vollumfänglichen lesenden Zugriff auf das IT-Verfahren zu ermöglichen.

Dienst- und Fachanweisungen

312. Gemäß Nr. 11.2.6 BestHKR ist für jedes IT-Verfahren eine Dienst- oder Fachanweisung mit verbindlichen Vorgaben für die Arbeitsabläufe zu erlassen. Sie soll die Einhaltung der kassenrechtlichen Vorschriften sicherstellen.
313. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass zum Zeitpunkt des Produktivstarts von OPEN/PROSOZ im Juli 2019 weder von der Sozialbehörde noch von den anwendenden Dienststellen entsprechende Anweisungen in Kraft gesetzt worden waren.
- Erlass von Dienst- und Fachanweisung erst nach Inbetriebnahme*
314. Die geprüften Stellen haben die Beanstandung anerkannt.
- Zwischenzeitlich ist in allen anwendenden Dienststellen eine Dienstanweisung zur Führung und Verwaltung der elektronischen Akte in Verbindung mit den IT-Verfahren OPEN/PROSOZ in Kraft getreten. Die Sozialbehörde hat zudem einen Entwurf für eine Fachanweisung erstellt, der im Dezember 2020 zunächst als Arbeitshilfe verabschiedet worden ist. Sie hat angekündigt, diese zeitnah in eine Fachanweisung überführen zu wollen. Die externe Abstimmung sei zwischenzeitlich abgeschlossen worden.

Soziales und Gesundheit

Controlling von Sozialleistungen

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration / Bezirksämter /
Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke

Der Fokus des Controllings der Sozialbehörde liegt auf der Einhaltung selbst gesetzter Budgetvorgaben. Ein dezidiertes Fachcontrolling, das auch die Qualität der Leistungserbringung in den Blick nimmt, gibt es bislang nicht.

Eine Personalbedarfsbemessung und geeignete Kostenkennzahlen zur Steuerung der Leistungen und des Personals fehlen.

315. Die sozialen Hilfen sind einer der größten Ausgabeposten im Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Allein für die Hilfen zur Existenzsicherung¹ und die Eingliederungshilfe² entstanden im Jahr 2019 Kosten in Höhe von rund 1,8 Mrd. Euro. Für die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) und die Bezirksämter waren zusätzlich rund 160 Mio. Euro an Personalkosten zur Bearbeitung hauptsächlich dieser Transferleistungen in den Produktgruppen für soziale Hilfen veranschlagt.
316. Grundsätzlich besteht – soweit die Voraussetzungen vorliegen – ein Rechtsanspruch auf soziale Leistungen.³ Der Verwaltung sind damit bezüglich einer Begrenzung der Sozialausgaben und einer entsprechenden Steuerung Grenzen gesetzt. Gleichwohl ist ein Controlling sowohl der Leistungen als auch der Leistungsgewährung zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO erforderlich.

Controllingsystem der Sozialbehörde

317. Die Sozialbehörde verfügt über ein differenziertes operatives Budgetcontrolling, um im Rahmen der dezentralen Verantwortung (§ 36 LHO) unterjährig die Einhaltung der Vorgaben aus dem Haushaltsplan zu überwachen. Die ministerielle Steuerung gegenüber den leistungsgewährenden Bezirksämtern erfolgt

¹ Nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), SGB XII (Sozialhilfe) und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

² Nach dem SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen).

³ § 17 Absatz 1 Satz 1 SGB XII, § 19 SGB II, § 1 AsylbLG.

überwiegend durch Fachanweisungen, Arbeitshilfen sowie den Austausch in der Sitzung Sozialhilfesteuern und der AG Förderungsmanagement.

- Fachcontrolling
fehlt weitgehend*
318. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass der Fokus des Controllings der Sozialbehörde vorrangig auf der Einhaltung selbst gesetzter Budgetvorgaben und der Wahrnehmung der Fachaufsicht liegt. Ein dezidiertes Fachcontrolling, das insbesondere die Wirkungen oder Erfolge in den Blick nimmt, fehlt bisher weitgehend. Es sind weder Aussagen zur multiplen Hilfeinanspruchnahme möglich noch Betrachtungen im Zeitablauf oder leistungsträgerübergreifende Betrachtungen im Rahmen von § 67 c Absatz 5 SGB X (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz).
319. Das Beispiel der 2021 eingeführten Grundrente⁴ verdeutlicht Bedeutung und Notwendigkeit der Durchführung eines Fachcontrollings. Das Ziel der Grundrente ist es, dass diejenigen, die lange gearbeitet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, im Alter eine auskömmliche Rente bekommen sollen, die möglichst über der Grundsicherung liegt⁵. Ihrer Einführung liegt die Annahme zugrunde, dass eine Vielzahl von Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung trotz langjähriger Erwerbstätigkeit und Rentenbezug auf Sozialleistungen angewiesen sind.
320. Der Sozialbehörde lagen zur Planung der Fallzahlen und Ressourcen nach Inkrafttreten dieser Neuregelung keine Informationen vor. Ihr war nicht bekannt, wie viele Grundsicherungsempfänger überhaupt und in welcher Höhe ihre Renten „aufstocken“. Dies wäre notwendig gewesen, um abschätzen zu können, wie viele Personen zukünftig betroffen sein könnten oder in welcher finanziellen Größenordnung eine Entlastung für den Hamburger Haushalt zu erwarten sein würde. Auch gab es keine leistungsträgerübergreifende Betrachtung zu Hilfeverläufen, zum Beispiel ob die Grundsicherungsempfänger vorher überhaupt und gegebenenfalls wie lange erwerbstätig waren, oder ob sie direkt aus dem Bezug von Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) oder Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII) in die Grundsicherung im Alter gewechselt waren.
- Leistungs(träger)-
übergreifende
Betrachtungen
zur Steuerung
und Planung
hilfreich*
321. In anderen Bereichen sind leistungs(träger)übergreifende Betrachtungen ebenfalls hilfreich. So stellt sich angesichts der zunehmenden Inanspruchnahme und steigender Kosten sozialer Leistungen die Frage, ob tatsächlich immer mehr Menschen hilfebedürftig sind oder ob eine konstante oder sogar sinkende Zahl von Menschen vermehrt multiple Leistungen in Anspruch nimmt. Beispielsweise kann ein Kind gleichzeitig eine Vielzahl von Leistungen nach dem SGB XII, dem SGB IX (Eingliederungshilfe) und dem SGB VIII (Kin-

⁴ Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), BGBl. I 2020, Nr. 38, S. 1879 ff.

⁵ <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Grundrente/grundrente.html> (Abruf am 18.10.2021).

der- und Jugendhilfe) parallel benötigen. Unter anderem hat die Einführung von Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) nicht zu einer wesentlich höheren Zahl von Sozialleistungsempfängenden geführt. Vielmehr erhalten überwiegend zuvor schon Leistungsempfänger eine zusätzliche Leistung.

322. Auch um den Erfolg einer gesellschaftlichen und ökonomischen Integration von Flüchtlingen sowie weitere Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen, wäre es wichtig beantworten zu können, wie viele der insbesondere seit dem Jahr 2015 eingereisten Personen

- sich weiterhin in Hamburg aufhalten,
- auf welchem Niveau Sprachkenntnisse erworben haben,
- erwerbstätig sind und keine Sozialleistungen erhalten oder
- Sozialleistungen, und wenn ja welche, beziehen.

Keine dieser Fragen kann das Controlling der Sozialbehörde bisher beantworten.

323. Die Sozialbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der fehlenden Auswertung multipler Hilfen anerkannt und will in die parallel zur Prüfung des Rechnungshofs begonnene Weiterentwicklung ihres Controllings ein Fachcontrolling integrieren. Mit der seit Kurzem nutzbaren Analysesoftware Power BI sollen Daten aus unterschiedlichen Quellen erfasst, aufbereitet und in „interaktiven Dashboards“ dynamisch bereitgestellt werden. Über dieses Managementinformationssystem sollen Budget-, Fach- und Geodaten aus internen Quellen (zum Beispiel Zuwendungsdaten, Sozialhilfedaten aus dem Data Warehouse, der Sozialhilfesoftware OPEN/PROSOZ) oder externen Quellen (zum Beispiel Trägerinformationen) verbunden und nach Steuerungszielen aufbereitet werden.

Sozialbehörde hat mit dem Aufbau des Fachcontrollings begonnen

324. Leistungsübergreifende Auswertungen will die Sozialbehörde vornehmen, soweit sie bezogen auf verschiedene Leistungsbereiche innerhalb der FHH beschränkt und datenschutzrechtlich vertretbar sind. Die Daten anderer Leistungsträger einzubeziehen und Längsschnittbetrachtungen durchzuführen sieht die Sozialbehörde als nicht erforderlich und datenschutzrechtlich bedenklich an.
325. Der Rechnungshof hält dies zur Planung von Sozialleistungen aber für erforderlich, wie die oben genannten Beispiele verdeutlichen. Er sieht es daher als notwendig an, dass die Behörde sich darum bemüht, unter den datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen zumindest anonymisierte Datenauswertungen auch leistungsträgerübergreifend zu Zwecken der Sozialplanung zu ermöglichen.

Kosten der Leistungserbringung und Personalbemessung

326. Nach § 7 Absatz 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu

beachten. Dazu gehört es, Leistungsgewährungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben möglichst kostengünstig zu organisieren und die Prozessqualität zu betrachten.

- Keine Erhebung der Kosten der Leistungserbringung*
327. Ein Controlling der Kosten der Leistungserbringung hat die Sozialbehörde bisher nicht vorgenommen, sondern auf die Organisations- und Personalhoheit der Bezirksämter verwiesen. Es wurden keine Analysen von Strukturen und Prozessen unter Kostenaspekten durchgeführt. Eine Betrachtung der entstehenden Personal- und Sachkosten zu Fallkosten oder zu einzelnen Sozialleistungen erfolgte nicht. Eine Aussage dahingehend, was einzelne Dienstleistungen kosten, welchen zeitlichen Aufwand sie verursachen oder ob es wirtschaftlich ist, bestimmte Arbeitsschritte zu erbringen, war somit nicht möglich.
- Personalbemessung fehlt*
328. Sinnvolle Steuerung setzt nicht nur voraus, die Kosten zu erheben, sondern muss auch die Personalausstattung und Bearbeitungsqualität berücksichtigen. Denn eine wirtschaftliche und sparsame Gewährung von Sozialhilfeleistungen bedeutet nicht nur, dass möglichst niedrige Kosten entstehen. Es ist auch sicherzustellen, dass ausreichend Ressourcen vorhanden sind, um die Anspruchsberechtigung zu prüfen und auf dieser Grundlage die geeignete soziale Hilfe in korrekter Höhe zu gewähren.
329. Mit einer Personalbemessung kann auf steigende oder sinkende Fallzahlen oder Rechtsänderungen proaktiv reagiert werden, ohne die Beratungsqualität oder die Prüfung der Anspruchsberechtigung vernachlässigen zu müssen. Auch Gesetzesvorhaben können mithilfe differenzierter Kosteninformationen fundierter begleitet werden (vgl. Tz. 321 f.), wenn Kostenfolgen benannt und in Relation zum erwarteten Nutzen bewertet werden.
330. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer Personalbedarfsmessung und geeigneter Kostenzahlen zur Steuerung der Leistungen und des Personals beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, eine Personalbemessung für die Bearbeitung der sozialen Leistungen zu entwickeln, dabei auch stärker die eigenen Prüfpflichten in den Blick zu nehmen sowie geeignete Kostenkennzahlen zu entwickeln und im Controlling und in den Haushaltskennzahlen abzubilden.
331. Die Sozialbehörde hat die Feststellung und Beanstandung des Rechnungshofs anerkannt. Sie hat parallel zu seiner Prüfung Erhebungen zu einer Personalbemessung gestartet, die Ende 2021 abgeschlossen sein sollen. Die Erhebung des Bedarfs werde auch die Durchführung von Prüftätigkeiten berücksichtigen. Zur Abbildung der Prozessqualität will die Sozialbehörde ab dem Jahr 2022 Kennzahlen zur Bearbeitungsdauer erheben.

Risiko- und Chancenbetrachtung, unterjährige Steuerung

332. Der monatliche und der jährliche Controlling-Bericht der Sozialbehörde zu den sozialen Leistungen enthalten die Zahlen zum Haus-

haltsvollzug sowie Prognosen zur Fallzahlenentwicklung auf der Basis unterschiedlicher Prognosen. Darüber hinaus hat die Sozialbehörde in abteilungs- bzw. produktgruppenbezogenen Listen zusätzliche Risiken und Chancen niedergelegt, die bisher noch nicht oder noch nicht abschließend bewertbar sind.

333. Aufgabe eines Risikocontrollings ist es, die auf der fachlichen Ebene auftretenden Probleme oder Sachverhalte mit konkreten Daten (Fallzahlen, Durchschnittskosten usw.) zu hinterlegen. Bisher fehlten hierfür jedoch entsprechende Informationen aus dem Fachcontrolling (Tz. 318).

*Informationen
aus dem Fach-
controlling fehlen*

334. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine systematische Datenanalyse (Data-Mining) bei der Aufdeckung von Auffälligkeiten und Sozialleistungsmissbrauch helfen könnte. So geht die Sozialbehörde in Einzelfällen mit sog. Aktionstagen gegen Sozialleistungsmissbrauch vor. Ziel dieser Aktionstage sind Inaugenscheinnahmen in Wohnobjekten, in denen Sozialleistungsbetrug vermutet wird bzw. in denen v.a. (süd-)osteuropäische Wanderarbeiter ausgebeutet werden. Durch eine regelmäßige systematische Datenanalyse, zum Beispiel nach gleichartigen Anträgen oder geografischen Verteilungen, könnten solche Risiken frühzeitig erkannt werden.

*Systematische
Datenanalyse
hilfreich*

335. Die Erweiterung der Erfassung von qualitativen Chancen und Risiken bei der Integration von Fachdaten in vorhandene Strukturen hat die Sozialbehörde zwischenzeitlich geprüft und setzt sie aktuell dort um, wo die Zusammenhänge zu den Fachdaten hergestellt werden können. Gleichzeitig werden ergänzende Methoden und Instrumente zur Analyse der Auswertungsergebnisse außerhalb des Data Warehouse durch die Übernahme von Auswertungsergebnissen in die Strukturen des Managementinformationssystems Soziales identifiziert und umgesetzt.

336. Auch mit der systematischen Datenanalyse, zum Beispiel von unplausiblen und potenziell fehlerhaften Dateneingaben, hat die Sozialbehörde begonnen. Für eine Reihe von Sachverhalten, insbesondere zur Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden, Fehlerbeseitigung und -vermeidung bei Daten für die Bundesstatistik sind inzwischen mehr als 20 Datenqualitätssicherungsberichte entwickelt worden. Die Entwicklung weiterer Berichte ist beabsichtigt.

Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration / Bezirksämter /
Landesbetrieb Kasse.Hamburg /
Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke

Im Ländervergleich steht Hamburg bei der Dauer des Bewilligungsverfahrens und bei der Heranziehung der Unterhaltspflichtigen (Rückgriffsquote) seit Jahren bestenfalls auf dem vorletzten Platz. Das Ziel, die Rückgriffsquote auf 15% zu erhöhen, wurde nicht erreicht.

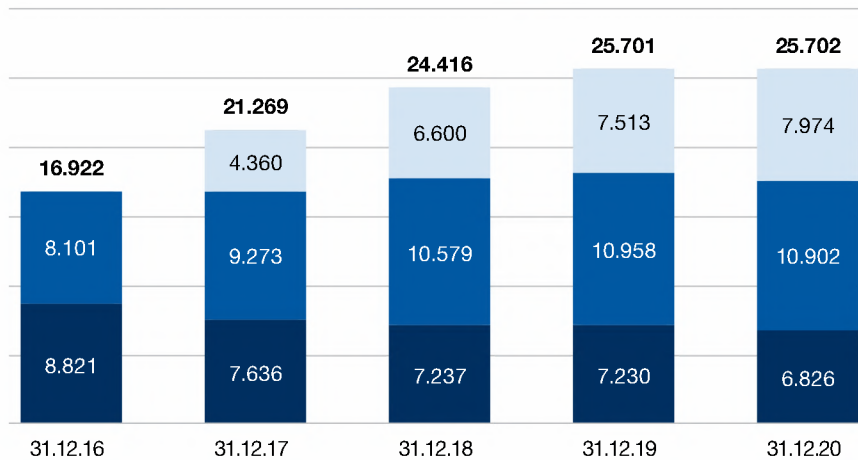
Die Rahmenbedingungen für die Unterhaltsvorschuss-Bearbeitung sind zu verbessern. Erforderlich sind im Wesentlichen die Durchführung einer Personalbemessung, die sachgerechte Verteilung von Stellen sowie ausreichende Fortbildungsangebote.

Ein aussagekräftiges Controlling mit Berichtswesen fehlt.

337. Kinder haben grundsätzlich Anspruch auf Unterhalt gegenüber ihren beiden Elternteilen. Leben die Eltern getrennt, erfüllt der alleinerziehende Elternteil, bei dem das Kind lebt, seine Unterhaltspflichtung in der Regel durch die Pflege und Erziehung des Kindes, während der andere Elternteil zur Zahlung von Barunterhalt verpflichtet ist. Um die Kinder Alleinerziehender zu unterstützen, haben diese einen Anspruch auf staatliche Unterhaltsleistung, wenn der andere Elternteil keinen Unterhalt oder weniger als den gesetzlichen Mindestunterhalt zahlt.
338. Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (UVG) ist am 1. Januar 1980 in Kraft getreten. Bis einschließlich 1992 bestand der Anspruch des Kindes nur bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres und längstens für 36 Monate. Ab dem Jahr 1993 wurde die Leistung bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres gezahlt und die Bezugsdauer der Unterhaltsleistung auf 72 Monate verlängert. Seit dem 1. Juli 2017 wird die Leistung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gezahlt. Eine Beschränkung der Bezugsdauer besteht nicht mehr.

Laufende Leistungsfälle in den Altersstufen

■ Altersstufe 0-5 ■ Altersstufe 6-11 ■ Altersstufe 12-17



Quelle: Daten der Sozialbehörde, Bestand zum Stichtag

339. Die Ausgaben für die Unterhaltsleistung werden anteilig vom Bund und den Ländern getragen. Seit dem 1. Juli 2017 beträgt der Anteil des Bundes 40 %, der Anteil der Länder 60 %.
340. Erhalten Kinder eine Leistung nach dem UVG, gehen ihre Unterhaltsansprüche gegen den Elternteil, bei dem sie nicht leben, in Höhe der gezahlten Leistung auf das Land über. Diese übergegangenen Ansprüche sind rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen (sog. Rückgriff).

Rahmenbedingungen der Bearbeitung

341. Um den nach § 7 LHO geforderten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten, sind Organisationsstrukturen und Aufgabenerledigungen effizient zu gestalten. Dazu gehört auch die Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarfs, der grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen ist.
342. Bei der Aufgabenausweitung und der Stellenaufstockung um zunächst 20 VZÄ¹ im Zuge der UVG-Reform 2017 (vgl. Tz. 338) überprüften die Bezirksamter und die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke weder die Organisationsstrukturen noch führten sie eine Personalbedarfsermittlung durch. Quervergleiche zwischen den Bezirksamtern zeigen, dass die Entwicklung von Fallaufkommen und Personal auseinanderfällt.
343. Der Rechnungshof hat die Verteilung der 20 VZÄ anhand des Fallaufkommens überprüft. Hiernach ergibt sich, dass die VZÄ nicht

*Personalbedarf
nicht ermittelt
und neue Stellen
nicht sachgerecht
verteilt*

¹ Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) entspricht einem Beschäftigungsgrad von 100. Die Stellen wurden 2018 um weitere 15 aufgestockt.

dem Fallaufkommen entsprechend verteilt sind. Dadurch liegt keine sachgerechte Verteilung vor. Das VZÄ-Soll zwischen den Bezirksämtern, das sich aufgrund des Fallaufkommens ergibt, weicht um 3,61 VZÄ zum Stichtag 31. Dezember 2016 bzw. um 9,80 VZÄ zum Stichtag 31. Dezember 2017 von dem ursprünglich für die VZÄ-Verteilung zugrunde gelegten Stellen-Soll ab.

Verteilung der 20 Stellen

Bezirksämter	VZÄ-Soll		Fallzahlvolumen (laufende Leistungsfälle)		NEU-Verteilung VZÄ-Soll-Zahlen anhand laufender Leistungsfälle durch den Rechnungshof		Unterschiede	
	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2016	31.12.2017	2016	2017	31.12.2016	31.12.2017
HH-Mitte	14,0	17,0	4.257,0	5.866,0	14,5	21,4	0,6	4,4
Altona	8,9	12,6	2.039,0	2.324,0	7,0	8,5	-1,9	-4,2
Eimsbüttel	6,3	8,6	1.617,0	1.457,0	5,5	5,3	-0,7	-3,2
HH-Nord	7,0	10,3	1.776,0	2.163,0	6,1	7,9	-0,9	-2,4
Wandsbek	12,0	16,0	4.082,0	5.007,0	13,9	18,2	1,9	2,2
Bergedorf	4,0	5,3	1.160,0	1.842,0	4,0	6,7	0,0	1,4
Harburg	5,7	7,7	1.991,0	2.610,0	6,8	9,5	1,1	1,8
FHH gesamt	57,8	77,4	16.922,0	21.269,0	57,8	77,4	0,0	0,0

Quelle: Daten der Bezirksämter, eigene Berechnungen

344. Im Zeitraum 31. Dezember 2016 bis 2020 lag die Summe laufender Leistungsfälle und Altfälle² pro VZÄ-Ist hamburgweit zwischen 300 bis 371. Die Spanne zwischen den Bezirksämtern variiert von 199 (Bezirksamt Eimsbüttel) bis 492 (Bezirksamt Altona).

Quervergleiche zum Fallzahlvolumen pro Beschäftigtem

	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	Differenz Min. zu Max.
FHH gesamt	327	300	318	326	371	71
HH-Mitte	351	371	370	319	431	111
Altona	292	218	270	353	492	274
Eimsbüttel	295	199	247	286	306	107
HH-Nord	380	239	266	272	304	141
Wandsbek	353	372	358	365	368	19
Bergedorf	331	378	407	408	442	111
Harburg	271	282	276	288	277	17
Differenz Min. zu Max.	109	179	160	136	215	

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Summe aus laufenden Leistungsfällen und sog. Altfällen dividiert durch die VZÄ-Ist-Zahlen der Bezirksämter

Ordnungs-
gemäße und
effiziente
Aufgabenwahr-
nehmung nicht
gesichert

345. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es in allen Bezirksämtern im Zeitraum 2014 bis 2020 nahezu jährlich Überlastungsanzeigen im UV-Bereich gab. Daraufhin wurde die Bearbeitung der Rückgriffe (Heranziehungsbearbeitung) zurückgestellt. Eine nachhaltige Auseinandersetzung mit den Gründen erfolgte nicht. Zudem zeigte sich in einigen Bezirksämtern eine hohe Fluktuation unter

² Altfälle sind jene Fälle, in denen keine laufenden Leistungen mehr gezahlt werden, aber noch Rückgriffsforderungen gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil zu verfolgen sind.

den eingesetzten Fachkräften. Dadurch war in erheblichem Umfang fachlich noch nicht eingearbeitetes Personal in der Sachbearbeitung tätig. Hinzu kommt, dass für neue Beschäftigte die Einarbeitung und Fortbildung nicht ausreichend sichergestellt wurde, da Schulungsangebote fehlten.³ Eine ordnungsgemäße und effiziente Aufgabenwahrnehmung ist dadurch nicht gesichert.

346. Der Rechnungshof hat die unzureichende Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert,

- nach Überprüfung der Organisation eine quantitative und qualitative Personalbedarfsermittlung durchzuführen,
- die Verteilung der UV-Stellen mit dem tatsächlichen Arbeitsanfall abzugleichen und gegebenenfalls anzupassen,
- sich nachhaltig mit Überlastungsanzeigen auseinanderzusetzen sowie die Gründe für die hohe Fluktuation zu ermitteln und
- die Fortbildungsbedarfe in den UV-Stellen zu erheben und in Zusammenarbeit mit der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) eine Fortbildungsplanung zu erstellen.

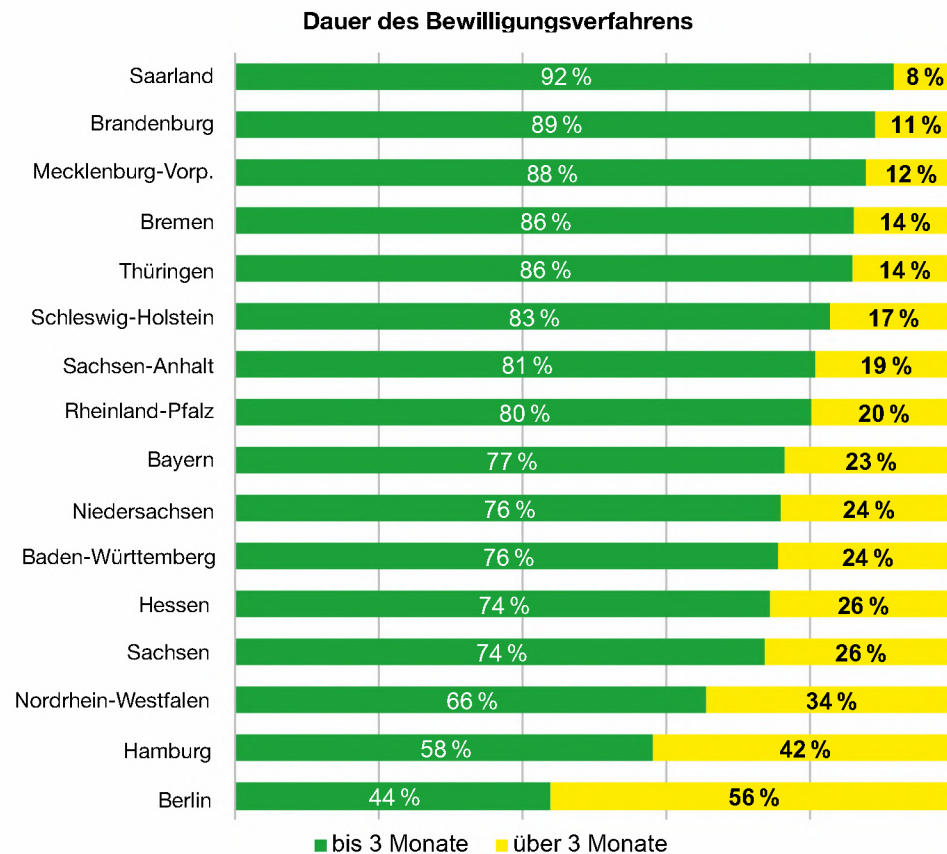
Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, dabei insbesondere die Bedarfe für neue Beschäftigte bei den Fortbildungsangeboten zu berücksichtigen.

Leistungsbewilligung und Heranziehung

347. Die Dauer des Bewilligungsverfahrens ist im Ländervergleich zu lang. Hamburg steht an vorletzter Stelle.

*Dauer des
Bewilligungsver-
fahrens zu lang*

³ Beispielsweise fehlte eine Einführungsschulung.





Quelle: Eigene Darstellung, Daten des BMFSFJ UVG 2019, Tabelle 2: Arbeitsstatistik Antragsbearbeitung

348. Die Rückgriffsquote ist die zentrale Kennzahl für Vergleiche zwischen den Ländern, aber auch innerhalb Hamburgs. Sie bezeichnet das Verhältnis der staatlichen Gesamtausgaben nach dem UVG zu den Rückzahlungen der Unterhaltsschuldner bezogen auf ein Haushaltsjahr. Hamburg zahlte 2020 für Leistungen nach dem UVG rund 70,4 Mio. Euro. Dem stand eine Kostenerstattung aus Rückgriffen in Höhe von rund 6,7 Mio. Euro gegenüber. Die Rückgriffsquote betrug danach 9,5 %. Die Rückgriffsquote Hamburgs liegt im Bundesvergleich seit Jahren auf dem vorletzten oder letzten Platz.
- Rückgriffsquote Hamburgs seit Jahren bestenfalls auf vorletztem Platz im Bundesvergleich*

Rückgriffsquote 2010 – 2020 im Bundesvergleich

Bundesland	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Baden-Württemberg	26 %	27 %	31 %	33 %	32 %	33 %	33 %	28 %	19 %	26 %	24 %
Bayern	27 %	32 %	34 %	35 %	36 %	35 %	36 %	27 %	20 %	23 %	22 %
Berlin	12 %	13 %	14 %	16 %	17 %	17 %	18 %	17 %	11 %	13 %	12 %
Brandenburg	13 %	15 %	17 %	18 %	20 %	22 %	23 %	19 %	11 %	15 %	16 %
Bremen	10 %	11 %	12 %	11 %	11 %	11 %	14 %	10 %	6 %	9 %	9 %
Hamburg	13 %	14 %	14 %	13 %	14 %	11 %	11 %	7 %	8 %	7 %	10 %
Hessen	16 %	18 %	20 %	19 %	19 %	19 %	19 %	16 %	10 %	15 %	15 %
Mecklenburg-Vorp.	13 %	14 %	12 %	14 %	16 %	17 %	19 %	16 %	9 %	12 %	13 %
Niedersachsen	20 %	22 %	19 %	26 %	23 %	23 %	23 %	20 %	13 %	17 %	18 %
Nordrhein-Westfalen	18 %	18 %	19 %	14 %	25 %	20 %	20 %	16 %	12 %	16 %	15 %
Rheinland-Pfalz	23 %	25 %	27 %	26 %	26 %	27 %	27 %	22 %	17 %	20 %	21 %
Saarland	17 %	20 %	23 %	19 %	23 %	22 %	21 %	17 %	13 %	16 %	16 %
Sachsen	14 %	15 %	16 %	15 %	16 %	22 %	19 %	16 %	10 %	13 %	15 %
Sachsen-Anhalt	13 %	15 %	17 %	17 %	19 %	23 %	24 %	21 %	10 %	13 %	14 %
Schleswig-Holstein	19 %	21 %	21 %	22 %	21 %	21 %	23 %	17 %	12 %	15 %	18 %
Thüringen	13 %	14 %	17 %	20 %	19 %	22 %	23 %	18 %	10 %	15 %	16 %
Deutschland	18 %	20 %	21 %	21 %	23 %	23 %	23 %	19 %	13 %	17 %	17 %

 jährlich höchste Rückgriffsquote in den Bundesländern
 jährlich niedrigste Rückgriffsquote in den Bundesländern

Quelle: Daten des BMFSFJ

Auch wenn die Sozialstruktur der Länder unterschiedlich ist, kann sich Hamburg mit dieser Situation nicht zufriedengeben. Seit Jahren beabsichtigt Hamburg daher, die Rückgriffsquote zu erhöhen. Dennoch erfolgt in vielen Bezirksämtern die Bearbeitung der Heranziehungsfälle nachrangig bzw. der Rückgriff wird aufgrund verschiedener Einflüsse immer wieder ausgesetzt.⁴ Dies hat zur Folge, dass Einnahmen nicht rechtzeitig erhoben werden (Tz. 340).

349. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Sozialbehörde und die Bezirksämter aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Dauer der Bewilligungsverfahren zu senken, umgehend die Voraussetzungen für eine gleichrangige Leistungs- und Heranziehungsbearbeitung zu schaffen und die Vorgaben nach § 7 Absatz 3 UVG, Forderungen rechtzeitig und vollständig durchzusetzen, zu beachten.

Ermittlungen zur Unterhaltspflicht

350. Die Unterhaltsleistung nach dem UVG umfasst neben dem Unterhaltsvorschuss, mit dem der Unterhalt vorgeleistet und später vom Unterhaltspflichtigen zurückgefordert wird, auch die Unterhaltsausfallleistung. Letztere wird gezahlt, obwohl ein Rückgriff bei dem barunterhaltspflichtigen Elternteil nicht möglich ist, weil dieser nicht leistungsfähig ist, beispielsweise wegen geringen Einkommens oder weil er verstorben ist. Auch wenn der Kindesvater unbekannt bleibt, wird die Unterhaltsleistung nach dem UVG als Ausfallleistung erbracht.

⁴ Zum Beispiel wurden 2015 mit der Einführung von JUS-IT und der Einarbeitung in das neue Verfahren das Mahnverfahren ausgesetzt sowie 2017 im Rahmen der Änderung des UVG und der damit zusammenhängenden Fallzunahme vorrangig nur die Leistungsbewilligung bearbeitet und Auszahlungen veranlasst.

351. *Keine einheitliche Arbeitsweise zur Klärung unbekannter Vaterschaft* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in knapp 18 % des Fallzahlvolumens derzeit der Vater oder der Aufenthalt des Vaters unbekannt ist. Die Arbeitsweisen in den Bezirksamtern zur Klärung der Vaterschaft sind unterschiedlich. Einige Bezirksamter setzen für die Bewilligung der Unterhaltsausfallleistung strengere Maßstäbe an als andere.
352. *Angaben nicht überprüft* Die Entscheidung, ob wahrheitsgemäße Angaben der Unterhaltspflichtigen hinsichtlich ihrer Einkommensverhältnisse gemacht werden, beruht gegenwärtig ausschließlich auf Befragungen. Die Aussagen werden nicht überprüft. Ein Außendienst für unangekündigte Hausbesuche zur Überprüfung der Angaben ist derzeit nicht vorgesehen.
353. Der Rechnungshof hat die unterschiedlichen Maßstäbe beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, für eine einheitliche Anwendung der zur Verfügung stehenden Vorgaben zur Klärung der Vaterschaft Sorge zu tragen und, sofern seitens der Bezirksamter Bedarf besteht, praktikable Arbeitshilfen zu erstellen. Er hat empfohlen, die Einführung eines Außendienstes zu prüfen.

Statistik

354. Dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sind statistische Daten für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) zu melden, seit 2018 zum Beispiel „Beistandschaft besteht“ und seit 2020 „Erlass oder unbefristete Niederschlagung von bereits zum Soll stehenden Forderungen des Landes nach § 7 UVG im Kalenderjahr“.
355. *Fehlerhafte Meldungen an das BMFSFJ* Die Aussagekraft bzw. Plausibilität der gemeldeten Daten an das BMFSFJ sind von der Sozialbehörde nicht überprüft worden. So gibt es zum Beispiel knapp 4.000 Fälle, in denen eine Beistandschaft besteht, gemeldet wurden dem BMFSFJ 2019 jedoch nur 73 Fälle. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bezirksamter die Vorgaben im Fachverfahren JUS-IT zum Setzen einer Markierung im Feld „Beistandschaft besteht“ nicht beachtet haben.
- Die Sozialbehörde hat 2020 als Fallzahl „Vater unbekannt“ einen Wert von 197 statt 3.767 und als Fallzahl „Tod des Unterhaltspflichtigen“ einen Wert von 138 statt 547 für die FHH gemeldet. Auch bei dem Wert für „Zahlungen sind eingegangen“ hat die Sozialbehörde 2020 nur eine Fallzahl von 4.995 statt 6.921 gemeldet. 2020 erfolgte zur Abfrage „Erlass oder unbefristete Niederschlagung“ keine Meldung, da derzeit über das Fachverfahren JUS-IT keine Auswertungsmöglichkeiten bestehen.
356. Der Rechnungshof hat die dargestellten Defizite und die daraus folgenden unrichtigen Meldungen an das BMFSFJ beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Auswertungsmöglichkeiten der Datenquellen im Fachverfahren JUS-IT zu prüfen und die Angaben zur Statistik vor Meldungen an das BMFSFJ auf Plausibilität zu überprüfen, damit künftig zutreffende Statistik-Meldungen an das BMFSFJ erfolgen.

Einsetzung von Projekten zur Effizienzsteigerung

357. Der Landesbetrieb Kasse.Hamburg ist schwerpunktmäßig für die Buchhaltung, den Zahlungsverkehr und die Vollstreckung zuständig. Das Forderungsmanagement der Kasse.Hamburg ist zuständig für die Beitreibung offener Geldforderungen der Fachbehörden und Bezirksämter der FHH. Um die Rückgriffsquote zu erhöhen, hatte die Finanzbehörde im Februar 2019 das Projekt „Neuorganisation Forderungsmanagement, Zentralkassenwesen Hamburg und Task Force UVG“ (Projekt NFZ / T-UVG) bei der Kasse.Hamburg eingesetzt. Die Projektziele waren u. a.:

- Die Erhöhung der Rückgriffsquote auf 15 % durch den Einsatz einer Task Force in allen Bezirksämtern.
- Die Erhöhung der Effizienz des Forderungseinzugs.
- Die Reduzierung der Schnittstellen beim Datenaustausch im Kassengeschäft.

Von Beginn an ging das Projekt NFZ / T-UVG ohne eine vorherige Erhebung der Rahmenbedingungen davon aus, dass eine Erhöhung der Rückgriffsquote nur durch die organisatorische Trennung von Leistungsgewährung und Heranziehungsbearbeitung sowie eine anschließende Zentralisierung der Heranziehungsbearbeitung bei der Kasse.Hamburg möglich ist. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte war nach der Projekteinsatzungsverfügung die Pilotdienststelle. Die Heranziehungsbearbeitung wurde dort von der Leistungsgewährung organisatorisch getrennt.

Entwicklung der Rückgriffsquote

Bezirk	Feb. 2019	Mai 2019	Aug. 2019	Nov. 2019	Feb. 2020	Mai 2020	Veränderung Feb. 2019 bis Mai 2020
HH-Mitte	7,80 %	7,80 %	8,50 %	8,80 %	10,20 %	10,30 %	2,50 %
Altona	5,00 %	7,20 %	7,90 %	8,00 %	10,20 %	7,00 %	2,10 %
Eimsbüttel	7,90 %	7,20 %	7,50 %	7,40 %	9,20 %	8,50 %	0,60 %
HH-Nord	4,20 %	5,40 %	5,30 %	6,30 %	6,50 %	7,10 %	2,80 %
Wandsbek	9,70 %	10,20 %	10,30 %	11,20 %	11,80 %	12,30 %	2,60 %
Bergedorf	7,70 %	5,90 %	6,30 %	6,30 %	7,70 %	8,10 %	0,40 %
Harburg	5,30 %	6,30 %	6,30 %	6,80 %	7,30 %	7,90 %	2,60 %
FHH gesamt	7,20 %	7,70 %	8,00 %	8,40 %	9,60 %	9,40 %	2,20 %

Quelle: Veränderung der Rückgriffsquote im Rahmen des Einsatzes der Task Force

358. Das Ziel, die Rückgriffsquote auf 15 % zu erhöhen, wurde weder in der Pilotdienststelle noch durch den Einsatz der Task-Force in den Bezirksämtern insgesamt erreicht. Durch das Projekt NFZ / T-UVG wurden bisher fehleranfällige Schnittstellen im Kassengeschäft zwischen Kasse.Hamburg und den Bezirksämtern noch nicht behoben.

Projektziel, Rückgriffsquote auf 15 % zu erhöhen, nicht erreicht

359. Trotz dieses Ergebnisses geht es in dem Folgeprojekt NF / UVG seit Januar 2021 wiederum nur um eine Zentralisierung der Heranziehung in einer neuen Organisationseinheit und eine engere

Verzahnung mit der Vollstreckung. Andere Alternativen oder Organisationsmodelle zu prüfen bzw. zumindest einen Vergleich von Zentralisierung und bestehender Einheitssachbearbeitung vorzunehmen, ist wie schon im vorherigen Projekt nicht vorgesehen. Eine Personalbemessung auf Basis des Fallaufkommens wurde vom Projekt NF / UVG bisher nicht erwogen.

360. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Kasse. Hamburg aufgefordert, diese im Rahmen des Projekts NF / UVG zu beseitigen.
361. Nach Kenntnisnahme der Prüfungsfeststellungen hat die Steuerungsgruppe den Auftrag des Projekts NF / UVG angepasst. Anstelle eines vollständigen Umsetzungsplans für eine Organisationsveränderung („Zentralisierung“) in allen Bezirksamtern sei nach Auskunft des Projekts NF / UVG nun beabsichtigt, einen Muster-Umsetzungsplan für diejenigen Bezirksamter vorzuschlagen, die das Modell der Pilotdienststelle übernehmen möchten.
362. Der Rechnungshof hat daraufhin die Kasse. Hamburg aufgefordert, nach Entscheidung der Bezirksamter über eine mögliche Organisationsveränderung für die zentralisierte Heranziehungssachbearbeitung eine quantitative und qualitative Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

Berichtswesen, Controlling

363. Jedes Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung dieser Grundsätze ist das Controlling mit einem Berichtswesen.
364. Vorgaben in Form eines jährlichen Berichtswesens zur systematischen Erfassung und Darstellung von Daten der Bezirksamter gibt es derzeit nicht. Daten allein für die FHH insgesamt zu ermitteln, reicht nicht aus, um Fehlentwicklungen in einzelnen Bereichen bzw. Bezirksamtern zu erkennen und steuernd eingreifen zu können. Auch die durch das Finanzcontrolling ermittelte Kennzahl der Rückgriffquote sagt allein nichts über die Arbeitsleistung und den nötigen Personalbedarf aus. Ein auf Kennzahlen basierendes Berichtswesen ist erforderlich, um steuerungsrelevante Informationen zu erhalten.
365. Im Rahmen des Folgeprojekts NF / UVG ist nunmehr der Aufbau eines bezirksübergreifenden Controllings vorgesehen, allerdings nur für den Forderungsbestand (Heranziehung) und die Vollstreckung, nicht aber für die Leistungsgewährung.
366. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde kein aussagekräftiges Controlling für den UV-Bereich entwickelt hat. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, Kennzahlen als Steuerungsinstrument zu nutzen und ein bezirksübergreifendes Controlling mit Berichtswesen für den gesamten UV-Bereich zu entwickeln.

*Berichtswesen
und Controlling
unzureichend*

Stellungnahme der Verwaltung

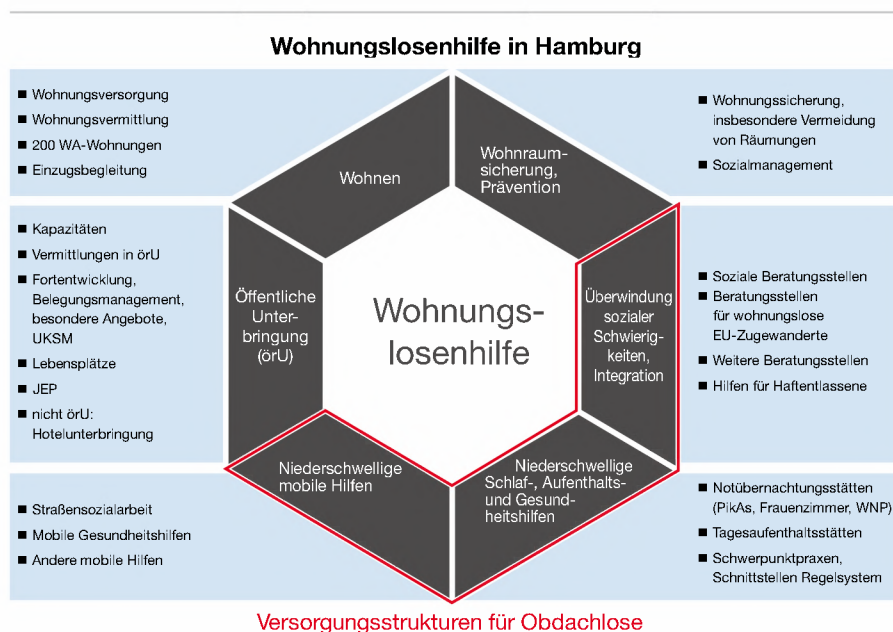
367. Die Sozialbehörde, die geprüften Bezirksamter und die Kasse. Hamburg haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Angebote für obdachlose Menschen in Hamburg

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration

Für obdachlose Menschen, die in Hamburg nicht leistungsberechtigt sind, sollten die ausländer- und sozialrechtlichen Grundsätze stärkere Beachtung finden. Wenn keine Erwerbstätigkeit, Arbeitssuche oder ausreichende Existenzmittel vorliegen, sehen diese lediglich eine kurzfristige Hilfe und die Rückkehr ins Heimatland vor.

368. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) verfügt über ein ausdifferenziertes Hilfesystem zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit.¹ Im Zentrum der Wohnungslosenhilfe steht die Wohnraumsicherung und frühzeitige Vermeidung von Wohnungslosigkeit. Im Jahr 2020 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Sicherung von Wohnraum, wenn auch mit Verbesserungspotenzial, durchaus erfolgreich betrieben wird.²



Quelle: Sozialbehörde

369. Trotz dieser Bemühungen steigt die Zahl der obdachlosen Menschen in Hamburg stetig an, wie die regelmäßig durchgeführten

¹ Gesamtkonzept Wohnungslosigkeit, Bürgerschaftsdrucksache 20/5867 vom 15. November 2012 sowie dessen Fortschreibung im Jahr 2019 (Bürgerschaftsdrucksache 21/16901 vom 16. April 2019).

² Jahresbericht 2020, Tzn. 208 bis 232.

Obdachlosenbefragungen zeigen.³ Aus diesem Grund wurde das Hilfesystem für obdachlose Menschen in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Sein Kern sind die Notübernachtungs- und Tagesaufenthaltsstätten und das Winternotprogramm (WNP). Daneben gibt es Gesundheitsangebote sowie Straßensozialarbeit. Zur Integration in die öffentlich-rechtliche Unterbringung (örU) oder in eigenen Wohnraum beraten die sozialen Beratungsstellen, die auch in Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach § 67 ff. SGB XII (Sozialhilfe) vermitteln.

Im Jahr 2020 wurden über 20 Mio. Euro für diese Angebote aufgewendet, inklusive der pandemiebedingten Sondermaßnahmen und des Notunterbringungs- und Versorgungsprogramms⁴ sogar rund 34 Mio. Euro.

370. Der überwiegende Anteil der Obdachlosen in Hamburg besteht seit Jahren steigender Tendenz aus Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit mit multiplen Problemlagen, insbesondere Suchterkrankungen. Zudem besteht bei dieser Personengruppe häufig allenfalls eine Aussicht auf prekäre Arbeitsverhältnisse.⁵

*Hoher Anteil
ausländischer
Obdachloser*

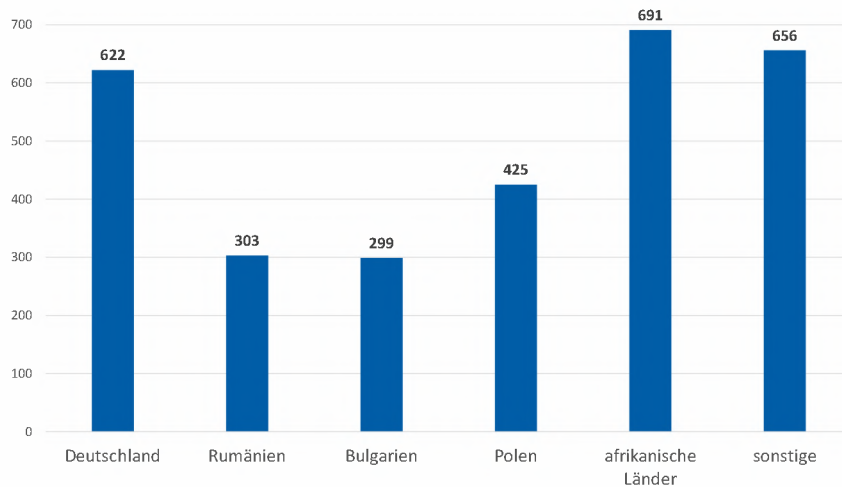
Ausweislich der Obdachlosenbefragung 2018 hatten 61 % der obdachlosen Menschen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Insbesondere das WNP wird nach Angaben der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) überwiegend und regelmäßig von dieser Gruppe in Anspruch genommen. Im WNP 2020/2021 betrug ihr Anteil rund 80 %. Vor allem Osteuropäer auf vergeblicher Arbeitssuche verbleiben über Jahre hinweg vor Ort, werden immer wieder im WNP vorstellig und geben hierfür sogar über den Sommer gemietete Unterkünfte auf.

³ Zuletzt im Jahr 2018, siehe Bürgerschaftsdrucksache 21/17781 vom 10. Juli 2021. Danach erhöhte sich die Anzahl der in der Befragung erfassten Personen gegenüber 2009 um 86 % auf 1.910 Personen.

⁴ Bürgerschaftsdrucksachen 22/148 vom 12. Mai 2020 sowie 22/1012 vom 18. August 2020.

⁵ Siehe hierzu den Bericht des Innenausschusses zum Thema „Überprüfung der Freizügigkeitsrechte von obdachlosen EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Hamburg“ (Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft), Bürgerschaftsdrucksache 21/11838 vom 31. Januar 2018, S. 2.

Übernachtende in den WNP-Schlafstandorten von F&W nach Nationalitäten im WNP 2020/2021



Quelle: Sozialbehörde, eigene Darstellung

371. Ein großer Teil dieser Menschen hat wegen fehlender Anwartschaften⁶ oder aus ausländerrechtlichen Gründen, wie zum Beispiel fehlender Aufenthaltserlaubnis oder bestehender asylrechtlicher Wohnsitzauflage in einem anderen Bundesland, in der FHH keinen Anspruch auf Sozialleistungen und damit auch keinen Anspruch auf eine nachhaltige Hilfe in Form von dauerhafter öffentlich-rechtlicher Unterbringung bzw. Übernahme der Kosten der Unterkunft zur Anmietung eigenen Wohnraums.
372. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund steigender Ausgaben die Finanzierung und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Veranschlagungs- und Bewirtschaftungsgrundsätze sowie die Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit der Angebote für obdachlose Menschen geprüft. Darüber hinaus hat er die Bedarfserhebung sowie mögliche Anreizwirkungen und Erfolg bzw. Wirksamkeit des Hilfesystems untersucht.

Aufgabenwahrnehmung durch F&W

373. Mit dem WNP, den ganzjährigen Übernachtungsstätten, einer Tagesaufenthaltsstätte und der Integration weiterer Leistungen, wie zum Beispiel der gesundheitlichen Betreuung an den Standorten betreibt F&W Fördern & Wohnen AöR (F&W) die wesentlichen Teile des niedrighschwelligen Hilfesystems. Es gibt jedoch Forderungen, verstärkt auf eine dezentrale Unterbringung in Hotels oder Wohnungen zu setzen. Dies sei zum einen nachhaltiger und besser für die Betroffenen, zum anderen kostengünstiger.⁷

⁶ Die meisten Personen verfügen weder über Leistungsansprüche noch eine gültige Krankenversicherungskarte.

⁷ Siehe zum Beispiel Protokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration am 9. Februar 2021 (Nr. 22/7), S. 28.

374. Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, die grundsätzliche Entscheidung, das niedrigschwellige Hilfesystem in seinen Kernpunkten durch F&W durchführen zu lassen und insbesondere das WNP an zentralen Standorten als Notübernachtung mit Beratungsangeboten vorzuhalten, infrage zu stellen. Er teilt vielmehr die Auffassung der Sozialbehörde, dass hiermit eine wirtschaftliche Betreuung durch Sozialarbeiter und Dolmetscher sowie die Vermittlung in weitere Hilfen gewährleistet ist.

Zielkonflikte

375. Zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben hat die FHH bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit eine Handlungspflicht und -befugnis nach § 3 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG). Insbesondere bei Kälteeinbrüchen oder in akuten medizinischen Notfällen ist diese Hilfe auch uneingeschränkt anonym zu gewähren, weil vermieden werden muss, dass Menschen aus Angst vor (ausländer-)rechtlichen Konsequenzen die Angebote meiden und hierdurch eine Gefahr für Leib und Leben entsteht oder vergrößert wird.

376. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es weder sozial- noch aufenthaltsrechtlich geboten ist, die dauerhafte, anonyme Inanspruchnahme des Hilfesystems zu gewährleisten und dadurch stetig steigende Ausgaben in Kauf zu nehmen.

Ersatzhilfesystem mit ungewollten Anreizwirkungen zum Zuzug nach oder Verbleib in Hamburg

377. Das Sozialrecht sieht als Selbsthilfemöglichkeit ausdrücklich die Rückkehr ins Heimatland oder die Inanspruchnahme von Hilfen an einem anderen Ort vor. Hilfebedürftige Ausländer, die dem Leistungsausschluss unterfallen, erhalten nach § 23 Absatz 3 Satz 3 SGB XII lediglich existenzsichernde Leistungen zur Überbrückung des Zeitraumes bis zur Ausreise, längstens für die Dauer eines Monats. Liegen andere Sozialleistungsansprüche vor, zum Beispiel nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), sind diese ebenfalls – gegebenenfalls an einem anderen Ort – in Anspruch zu nehmen.

Rückkehr ins Heimatland oder Nutzung anderer Selbsthilfemöglichkeiten rechtlich vorgesehen

378. Auch sehen die europäischen Regelungen, anders als oft dargestellt, keine uneingeschränkte Freizügigkeit vor. Für nicht erwerbstätige Unionsbürger ohne ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz besteht diese nur bis zu sechs Monate zur Arbeitssuche. Danach kann die zuständige Ausländerbehörde gemäß § 5 Absatz 4 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) die Freizügigkeitsberechtigung überprüfen und gegebenenfalls entziehen. Die weitgehende Anonymität des Hilfesystems für obdachlose Menschen konterkariert daher die Versuche der Behörde für Inneres und Sport, gegenüber EU-Bürgern die Grenzen der Freizügigkeit durchzusetzen und sie zur Rückkehr aufzufordern. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, entwickelt sich das umfangreiche niedrigschwellige Hilfesystem für obdachlose Menschen in Art und Umfang von einem System zur Gefahrenabwehr hin zu einem Ersatzhilfesystem, das ungewollt Anreizwirkungen zum Zuzug nach oder zum Verbleib in Hamburg entfalten kann.

Freizügigkeit gilt nicht uneingeschränkt

379. Die Sozialbehörde hat ausgeführt, dass der gesetzliche Sozialleistungsausschluss die ordnungsrechtlichen Verpflichtungen unberührt lasse. Der Gesetzgeber habe mit der Regelung des § 23 SGB XII nicht die Verpflichtungen nach dem SOG einschränken können und wollen. Diese zielten allein auf eine faktische Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Es bestehe also eine Verpflichtung zur Unterbringung auch dann, wenn der Erwerb von Sozialleistungsansprüchen in Deutschland ausgeschlossen ist.
380. Dem hält der Rechnungshof entgegen, dass es nicht Sinn und Aufgabe eines ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehrsystems ist, spezielle gesetzliche Regelungen in ihrer Wirksamkeit dauerhaft einzuschränken. Er hält es allenfalls für kurzfristig geboten, diese Personen unterzubringen, da sie über die Möglichkeit einer Rückkehr in das Heimatland verfügen. Hierfür stehen besondere Beratungsangebote und finanzielle Hilfen zur Verfügung.⁸ Daher sind sie nicht im Sinne des SOG dauerhaft gefährdet.
381. Der Rechnungshof hat der Sozialbehörde empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Migration der Behörde für Inneres und Sport ein Konzept zu entwickeln mit dem Ziel, dass
- sich alle Personen ordnungsgemäß in Hamburg anmelden,
 - im Zuge der Beratung eine verbindliche Perspektivklärung und gegebenenfalls Überprüfung der ausländerrechtlichen Voraussetzungen oder der Freizügigkeitsvoraussetzung vorgenommen wird und
 - eine stärkere nachträgliche Überprüfung der Freizügigkeitsberechtigung erfolgt.
- Auf dieser Basis ist der Bedarf der Platzzahlen und Haushaltsmittel für die Angebote für obdachlose Menschen neu zu bewerten.
382. Die Sozialbehörde hat zugesagt, eine Arbeitsgruppe mit der Behörde für Inneres und Sport zum Themenkomplex „Freizügigkeit“ einzurichten. In Bezug auf das WNP und dessen Kapazitäten will die Sozialbehörde weiterhin die Platzzahlen an der Nachfrage orientieren.

*Verbindliche
Perspektiv-
klärung und
Freizügigkeits-
überprüfung
notwendig*

Zuordnung der Kosten des WNP

383. Für das WNP wurden in den letzten Jahren jeweils unterschiedliche Standorte genutzt. Im WNP 2017/2018 waren es die Standorte Schaarsteinweg und Friesenstraße 22. Die Sozialbehörde bezifferte die Gesamtkosten hierfür auf rund 4,9 Mio. Euro, inklusive Mietkosten in Höhe von rund 940.000 Euro. Auf Basis der Vorjahreswerte werden zwischen F&W und der Sozialbehörde die Budgets des Folgejahres verhandelt.

⁸ Siehe hierzu Jahresbericht 2019, Tz. 234 ff.

384. Seit dem WNP 2018/2019 mit den Standorten Kollaustraße 15 und Friesenstraße 22 werden die Kosten für Grundstücke und Gebäude außer den Nebenkosten nicht mehr dem WNP zugeordnet. Denn die Standorte werden als Teil der durch F&W kreditfinanzierten Kapazitätserweiterung der örU⁹ durch Finanzierungskostensätze im Haushalt der Sozialbehörde refinanziert. Dies führte zu einem vermeintlichen Rückgang der Kosten. Erst im Zuge der Abrechnung des WNP 2019/2020 fiel dies der Sozialbehörde auf, weil das WNP trotz Ausweitung im vereinbarten Budget von 4,3 Mio. Euro geblieben war. Die Gebäudekosten wurden damals von der Sozialbehörde auf rund 2,7 Mio. Euro pro Jahr beziffert.
- Kosten des WNP seit 2018 ohne Grundstücks- und Gebäudekosten*
385. Für die Berichterstattung an die Bürgerschaft im Rahmen von Anfragen sowie zur Steuerung der Angebote und die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit ist es notwendig, auf valide und vollständige Informationen zugreifen zu können. Fehlen Kostenpositionen oder werden sie bei mehrjährigen Betrachtungen unterschiedlich erhoben, ist die zutreffende Beantwortung von Anfragen nicht möglich und anstehende Steuerungsentscheidungen werden nicht unter Einbeziehung aller Kosten bzw. Daten getroffen.
- Korrekte und konsistente Kostenangaben erforderlich*
386. Die Sozialbehörde hat im Prüfungsverfahren angegeben, bei den ab 2018 genutzten Standorten handle es sich um Reservestandorte der örU, daher sei es richtig gewesen, diese Kosten dort und nicht beim WNP zu verbuchen. Die Nutzung dieser Standorte für das WNP erfolge vielmehr auch aus Wirtschaftlichkeitserwägungen. Zudem seien die Kosten wesentlich niedriger als die ursprünglich bezifferten 2,7 Mio. Euro.
387. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, künftig die Kosten für Angebote an obdachlose Menschen in Hamburg korrekt zu erfassen und zuzuordnen. Kostenbetrachtungen ergeben nur Sinn, wenn sie untereinander und im Zeitverlauf eine Vergleichbarkeit ermöglichen. Es ist sowohl möglich als auch sinnvoll, die Kosten der genutzten Standorte dem WNP zuzuordnen. Der Zeitraum der Nutzung als WNP ist klar abgrenzbar. Zumindest muss eine geänderte Kostenzuordnung bei Budgetverhandlungen berücksichtigt und bei der Angabe von Kosten gegenüber Bürgerschaft und Kosten transparent gemacht werden.
388. Die Sozialbehörde hat die Umsetzung zugesagt.

Buchung der Abschreibungen

389. Die Investitionen in die Standorte des WNP und die ganzjährigen Notübernachtungsstätten erfolgen in der Regel durch F&W und werden durch die Sozialbehörde im Rahmen der Kostenerstattungsvereinbarungen refinanziert.
390. In einigen Fällen hat die Sozialbehörde in den letzten Jahren Investitionskosten auch per Zuwendung finanziert. In der Anlagen-

⁹ Siehe Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

buchhaltung werden solche Zuwendungen nach erfolgter Auszahlung zunächst in der Anlagenklasse „Anlagen im Bau“ gebucht. Nach der Beschaffung des geförderten Investitionsgutes bzw. Fertigstellung der Baumaßnahme durch den Zuwendungsempfänger werden sie in die Anlagenklasse „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ umgebucht.

*Fehlerhafte
Aktivierung
geförderter
Investitionen*

391. In sechs Fällen mit einem Gesamtvolumen von rund 643.000 Euro hat die Sozialbehörde zuwendungsfinanzierte Investitionen teils mehr als drei Jahre nach Beschaffung bzw. Fertigstellung noch nicht korrekt umgebucht. Der Rechnungshof hatte entsprechende Fälle in der Vergangenheit bereits mehrfach bemängelt.¹⁰
392. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Anlagen unverzüglich umzubuchen, den aufgelaufenen Abschreibungsbedarf nachzuholen sowie zukünftig die Abschreibungen für Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen ordnungsgemäß vorzunehmen.
393. Die Sozialbehörde hat die Umsetzung zugesagt.

¹⁰ Siehe zuletzt Jahresbericht 2021, Tz. 98 ff.

Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration / Bezirksamt Altona /
Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke

**Die Terminierungsroutine von Kontrollen
des Prostitutionsgewerbes muss verbes-
sert werden.**

**Die ministerielle Steuerung durch die Sozi-
albehörde muss verbessert werden.**

**Die besonders gefährdete Gruppe im
Dunkelfeld der Prostitution wird bislang von
staatlichen Maßnahmen nicht erreicht.**

394. Das am 1. Juli 2017 in Kraft getretene Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) soll die in der Prostitution Tätigen vor dem Hintergrund von Gewalt, Menschenhandel und Zwangsprostitution besser schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht sowie den Zugang zu Unterstützungs- und Beratungsangeboten nachhaltig stärken. Es regelt u. a. die Anmeldepflicht für Prostituierte, die behördlichen Informationspflichten, die Ausgestaltung der Informations- und Beratungsgespräche, die betriebliche Erlaubnispflicht und die Überwachung des Prostitutionsgewerbes sowie die Pflichten der Betreibenden.

Operative Umsetzung

395. Für die operative Umsetzung des ProstSchG in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) und das Bezirksamt Altona zuständig, in dem hierfür das Fachamt (für) Beratungen, Erlaubnisse und Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz (FA-BEA*Pro) eingerichtet wurde. Über den Umsetzungsstand hat der Senat der Bürgerschaft 2017 berichtet und die weiteren Umsetzungsschritte dargestellt.¹

Gesundheitsberatung und Anmeldung

396. Prostituierte sind verpflichtet, im Rahmen der Anmeldung vor Aufnahme der Tätigkeit eine gesundheitliche Beratung bei der Beratungseinrichtung der Sozialbehörde wahrzunehmen. Dieses vertrauliche Gespräch beinhaltet Fragen zu Krankheitsverhütung,

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/11140 vom 28. November 2017.

Empfängnisregelung, Schwangerschaft und Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs.

397. Die Anmeldung ist an ein weiteres persönlich wahrzunehmen- des Informations- und Beratungsgespräch gekoppelt, das bei FA-BEA*Pro stattfindet. Dabei werden Grundinformationen zur Rechtslage nach dem ProstSchG, dem Prostitutionsgesetz und weiteren relevanten Vorschriften, wie zum Beispiel Sperrgebiets- verordnungen, sowie Grundinformationen zur sozialen Absiche- rung, zu Beratungsangeboten, zur Hilfe in Notsituationen und Informationen über die bestehende Steuerpflicht vermittelt. Mit Stand vom Dezember 2020 waren in der FHH 2.333 in der Prosti- tution Tätige angemeldet.

Erlaubnisverfahren

398. Gemäß den Bestimmungen des ProstSchG ist für den Betrieb des Prostitutionsgewerbes eine Erlaubnis zu beantragen. Dieses Er- laubnisverfahren und die Überwachung des Prostitutionsgewer- bes sind ebenfalls Aufgabe von FA-BEA*Pro. Das Erlaubnisverfah- ren ist gebührenpflichtig.

Bis Dezember 2020 wurden Anträge für 224 Prostitutionsstätten gestellt. In 165 Fällen wurden Erlaubnisse erteilt, 13 Anträge wur- den abgelehnt, die übrigen befanden sich im Zeitpunkt der Prü- fung noch in Bearbeitung.

399. Bei der Prüfung des Erlaubnisverfahrens anhand ausgewählter Fallakten hat der Rechnungshof festgestellt, dass FA-BEA*Pro die Betriebskonzepte bislang lediglich anhand der Angaben der Antragstellenden beurteilt hat. Im Rahmen von Kontrollen durch die Verwaltung nach der Erlaubniserteilung hat sich in der Regel herausgestellt, dass diese nicht vollständig mit der vorgefundenen Realität übereinstimmten.

*Vor-Ort-
Kontrollen ins
Erlaubnis-
verfahren
integrieren*

400. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde und das Bezirksamt Altona aufgefordert zu prüfen, ob Inaugenscheinnahmen der Prosti- tutionsstätten in das Erlaubnisverfahren integriert werden können.
401. Die Sozialbehörde und das Bezirksamt Altona haben zugesagt, diese künftig in das Erlaubnisverfahren zu integrieren.

Weitere Empfehlungen des Rechnungshofs zur Arbeitserleichte- rung und Strukturierung des Erlaubnisverfahrens haben das Be- zirksamt Altona sowie die Sozialbehörde bereits aufgegriffen oder zugesagt, diese umzusetzen.

Kontrolle und Überwachung

402. FA-BEA*Pro führt seit Ende 2018 Vor-Ort-Kontrollen durch. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die genehmigten Prosti- tutionsgewerbe nicht in eine Überwachungsroutine eingebunden waren. In einigen Betrieben hatten bislang weder Kontrollen statt-

gefunden, noch waren solche terminiert. Für bereits kontrollierte Betriebe war nicht festgelegt worden, wann die nächste Kontrolle durchgeführt werden soll.

403. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt Altona aufgefordert, für jedes genehmigte Prostitutionsgewerbe regelmäßig einen Termin für eine Überwachung festzulegen.
404. Das Bezirksamt Altona hat die Implementierung einer Überwachungsroutine zugesagt.

*Überwachungs-
termine festlegen*

Ministerielle Steuerung

405. Die Sozialbehörde hat im Jahr 2017 zur Umsetzung des ProstSchG eine zweijährige „Projektphase“ angekündigt.² Diese wurde nicht nach den 2017 geltenden Projektgrundsätzen der FHH durchgeführt. Eine Projekt- und Lenkungsgruppe wurde nie offiziell eingesetzt, Ziele wurden nicht definiert, Arbeitsschritte und Ergebnisse nicht dokumentiert.
406. Nach dieser auch als „Aufbauphase“ definierten Zeitspanne, deren Inhalt nicht näher konkretisiert wurde, sollte die operative Verantwortung für die Umsetzung des ProstSchG gänzlich an das Bezirksamt Altona abgegeben werden. Die Aufbauphase wurde bislang nicht offiziell beendet.
407. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Durchführung eines Projekts suggeriert, ein solches aber nicht nach den Projektgrundsätzen der FHH umgesetzt wurde. Er ist übereinstimmend mit der Sozialbehörde zu der Feststellung gekommen, dass mit der allgemeinen Beratung und Anmeldung, dem betrieblichen Erlaubnisverfahren sowie der Kontrolle und Überwachung alle vier Kernfunktionalitäten des ProstSchG seit Ende 2019 von FA-BEA*Pro umgesetzt werden. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Aufbauphase für beendet zu erklären.
408. Die Sozialbehörde hat zugesagt, in Zukunft vergleichbare Aufgaben nach den Projektgrundsätzen der FHH durchzuführen und eine Beendigung der „Aufbauphase“ bis Ende 2022 zu erreichen.

*Keine Projekt-
durchführung
nach geltenden
Standards*

Veranschlagung und Bewirtschaftung von Sachkosten

409. Sachkosten für die Umsetzung des ProstSchG und den Betrieb von FA-BEA*Pro werden seit 2017 unter Nutzung der Ausnahmeregelung nach Nr. 2.1 VV zu § 36 LHO (Fremdbewirtschaftung) bei der Sozialbehörde und nicht im Haushaltsplan des Bezirksamtes veranschlagt.

*Veranschlagung
bei der Sozialbe-
hörde beschränkt
Eigenverantwor-
tung des zustän-
digen Bezirksamts*

² Bürgerschaftsdrucksache 21/11140 vom 28. November 2017, S. 7 u. 12.

Die Sozialbehörde sieht die Vorteile der Darstellung in ihrem Einzelplan u. a. darin, dass an zentraler Stelle ein Überblick über die Entwicklung der Kosten erfolge und die fachpolitische Steuerung im Einzelplan der Sozialbehörde am besten wahrgenommen werden könne. Das Bezirksamt Altona möchte über die Sachkosten nach eigenen sachlichen Erwägungen entscheiden und die Ressourcen verursachungsgerecht im Haushaltsplan des Bezirksamtes darstellen.

410. Nach § 36 LHO wird der Haushalt grundsätzlich im Rahmen dezentraler Verantwortung ausgeführt. Nach § 36 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) wird für jedes Bezirksamt ein besonderer Einzelplan ausgewiesen und hierin werden u. a. neben den Personalkosten der Bediensteten des Bezirksamts auch die Sachkosten und Leistungen in eigener fachlicher Zuständigkeit veranschlagt.
411. Der Rechnungshof hat die fortdauernde Fremdbewirtschaftung kritisiert und die Sozialbehörde sowie das Bezirksamt Altona aufgefordert, beginnend mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 alle Haushaltsmittel für die Umsetzung des ProstSchG unter Beachtung der Vorgaben der LHO und des BezVG zu veranschlagen.
412. Die Sozialbehörde und das Bezirksamt Altona haben zugesagt, dies einvernehmlich umzusetzen.

Fachanweisung

- Rechtsverbindliche Umsetzungsregelungen fehlen*
413. In Ermangelung bundeseinheitlicher Regelungen, zum Beispiel zu den Anforderungen an Prostitutionsstätten, muss jedes Bundesland eigene Standards für die Umsetzung des ProstSchG festlegen, um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Generelle schriftliche, rechtsverbindliche Regelungen insbesondere in Form einer Fachanweisung hat die Sozialbehörde jedoch bislang nicht erstellt.
414. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass eine Fachanweisung und ein Konzept für die Überwachung der Orte der Prostitution fehlen und die Sozialbehörde aufgefordert, beides zu erstellen.
415. Die Sozialbehörde hat den möglichst zeitnahen Erlass einer Fachanweisung zugesagt.

Runder Tisch Prostitution

416. Die Sozialbehörde koordiniert den „Runden Tisch Prostitution“, dessen Einsetzung begleitend zur Einführung des ProstSchG von der Bürgerschaft beschlossen wurde und der die Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation sowie die Stärkung der Rechte von Prostituierten zum Ziel hat.³ Außenwirkung soll er durch die Veröffentlichung seiner Arbeitsergebnisse im Internet entfalten.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/5618 vom 18. August 2016.

Beschäftigt hat sich der Runde Tisch nach den dort vorgefundenen Informationen mit dem Steuer- und Gewerberecht. Informationen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation der in der Prostitution Tätigen, zu Ausstiegsangeboten, zum Schutz vor Gewalt, zur Krankenversicherung sowie zum Gesundheitsschutz standen jedoch nicht zur Verfügung. Die Texte auf der Internetseite sind weder in einfacher Sprache noch mehrsprachig verfügbar. Eine Verlinkung zu niedrigschwelligen anderen Informationsangeboten, zum Beispiel von Beratungsstellen, erfolgt nicht.

417. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Sozialbehörde als Koordinatorin des Runden Tisches nicht dafür Sorge trägt, dass den Betroffenen, deren Rechte gestärkt und deren Lebenssituation verbessert werden soll, aktuelle Informationen und Erläuterungen niedrigschwellig zur Verfügung gestellt werden. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Erläuterungen und Informationen möglichst einfach, allgemein verständlich und frei von Kommunikationsbarrieren verfügbar sind.
418. Die Sozialbehörde hat eine kontinuierliche Überprüfung des Informationsangebots zugesagt.

Informationen einfach, verständlich und barrierefrei zur Verfügung stellen

Strategisches Konzept des Prostituiertenschutzes

419. Mit über 2.000 Anmeldungen von Prostituierten und über 220 Anträgen im Bereich des Prostitutionsgewerbes seit dem Jahr 2017 wurde in Hamburg das sog. Hellfeld der Prostitution erreicht.⁴ Mit dem ProstSchG soll aber auch die besonders gefährdete Gruppe in der Grauzone und im Dunkelfeld geschützt werden.⁵ Fragen nach konkreten weiteren Schritten dazu, wie die Prostituierten dort – gegebenenfalls mithilfe von zuwendungsfinanzierten Trägern – erreicht werden könnten, hat die Sozialbehörde bisher nicht beantworten können.
420. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Sozialbehörde keine Konzeption entwickelt hat, wie der Prostituiertenschutz in Hamburg zukünftig auch in Bezug auf das Dunkelfeld vorangebracht werden soll, und sie aufgefordert, ein Konzept zu erstellen.
421. Die Sozialbehörde hat zugesagt, im Rahmen einer „Gesamtkonzeption“ Konzepte aus den Bereichen Opferschutz, häusliche Gewalt, Menschenhandel im Kontext zum ProstSchG zu sichten und miteinander in Einklang zu bringen und dabei die Hinweise des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Kein Konzept für Schutz besonders gefährdeter Gruppen

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/11140 vom 28. November 2017, S. 9.

⁵ Siehe hierzu Bundestagsdrucksache 18/8556 vom 25. August 2016, S. 33.

Bildung und Kultur

Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung in der Universität Hamburg

Universität Hamburg / Behörde für Wissenschaft,
Forschung, Gleichstellung und Bezirke

Die Universität Hamburg hat seit Jahren den vollständigen Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht sichergestellt.

Vorschriften zum semesterübergreifenden Lehrausgleich wurden nicht beachtet und vermeintliche Guthaben in Folgesemestern unzulässig gutgeschrieben.

Nach Freistellungen für Forschungssemester wurden keine Kurzberichte über deren Durchführung eingefordert.

Die seit fast 20 Jahren nicht mehr aktualisierten Vorschriften über die Gewährung von Forschungssemestern sind veraltet.

Erklärungen zur Erfüllung der Lehrverpflichtung

422. Zu den Aufgaben von Professorinnen und Professoren gehört die Durchführung von Lehrveranstaltungen.¹ Die Professorinnen und Professoren der Universität Hamburg (UHH) haben eine Regellehrverpflichtung von neun Lehrveranstaltungsstunden (LVS).² Die Lehrverpflichtung der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richtet sich nach der Ausgestaltung des jeweiligen Dienstverhältnisses und der Funktionsbeschreibung der Stelle.

Nach Ablauf eines Semesters hat jede Lehrperson dem Dekanat gegenüber die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung schriftlich zu bestätigen bzw. die Gründe für eine Nichterfüllung anzugeben. Soweit die Hochschule „ein geregeltes Verfahren zur Planung der Lehrveranstaltung und Erfassung ihrer Durchführung eingerichtet“ hat, kann die Bestätigung „entfallen, wenn die Erfüllung der Lehrverpflichtung über das System nachgewiesen werden kann“ (§ 20 Absatz 1 Lehrverpflichtungsverordnung – LVVO).

¹ Vgl. § 12 Absatz 1 bis 3 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001 i. d. F. v. 17. Juni 2021.

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

423. Die UHH hat den Fakultäten eine Software zur Verfügung gestellt, die den Nachweis über ein digitales System ermöglicht. Dieses erfordert jedoch für jeden Einzelfall aufwendige manuelle Nacharbeiten und wird daher durch zwei von sieben Fakultäten genutzt. In zwei anderen Fakultäten lagen alle Erklärungen per Formular vor. In drei Fakultäten werden die Erklärungen nicht abgefordert oder der Eingang nicht vollständig überwacht. Daher fehlten im Wintersemester 2019/2020 für mehr als 60 % der in der UHH tätigen 1.886 Lehrpersonen die erforderlichen Erklärungen.
424. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH über Jahre nicht sichergestellt hat, dass ihr die Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung vollständig vorlagen. Er hat sie aufgefordert, künftig den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung entsprechend der LVVO sicherzustellen.
425. Die UHH hat dies zugesagt.

*Erklärungen zur
Lehrerfüllung von
weniger als 40 %
der Lehrpersonen
abgegeben*

System zur Überwachung der Lehrerfüllung

426. Das Campus-Management-System STiNE³ in Verbindung mit der von der UHH selbst programmierten Anwendung LVVO-Portal (RRZ-Tool)⁴ ermöglicht es festzustellen, welche Lehrperson welche Veranstaltungen tatsächlich durchgeführt hat. Die Notwendigkeit zusätzlicher Dateneingaben (Personaldaten) sowie die Qualitätssicherung und Ergänzung der aus STiNE übernommenen Daten wie beispielsweise der Anrechnungsfaktor der Lehrveranstaltung oder der Anteil der Lehre, der einzelnen Lehrpersonen bei Veranstaltungen mit mehreren Lehrpersonen zugerechnet wird, binden erhebliche Personalkapazitäten. Zudem ist die nachträgliche händische Eingabe von Daten immer auch eine Fehlerquelle.

*IT-System durch
händische Nach-
arbeiten arbeits-
aufwendig und
fehleranfällig*

Bei der Programmierung hat die UHH nicht beachtet, dass nach § 9 LVVO verfallene Zeitguthaben gelöscht werden müssen, so dass die Endsalden der Guthabenkonto der Lehrpersonen nicht korrekt berechnet wurden.

427. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die UHH aufgefordert,
- die gegen § 9 LVVO verstoßende Berechnung der Salden durch das RRZ-Tool zu korrigieren,
 - dafür zu sorgen, dass die für die Auswertung der Erfüllung der Lehrverpflichtung notwendigen Daten in STiNE hinterlegt werden können und
 - zu prüfen, ob die fehlenden Personaldaten aus anderen Systemen heraus importiert und verknüpft werden können.

³ Studien-Infonet, interne Bezeichnung des an der UHH eingesetzten Campus-Management-Systems des Produktes CampusNet Classic.

⁴ Vom Regionalen Rechenzentrum (RRZ) programmiertes LVVO-Portal zur Ergänzung der Daten aus STiNE und Abbildung der Erfüllung der Lehrverpflichtung.

428. Die UHH hat erklärt, dass die Prozessunterstützung zur Erfüllung der Anforderungen der LVVO als eines der drei Pilotprojekte bei der sukzessiven Einführung der Software CampusNet NT geplant sei. Dabei sei auch eine Schnittstelle zu dem personaldatenführenden System vorgesehen. Mit der Umsetzung werde noch im Jahr 2021 begonnen.

Lehrausgleich nach § 9 LVVO

*74 % der
Lehrguthaben
fehlerhaft
berechnet*

429. Professorinnen und Professoren können nach § 9 LVVO ihre Lehrverpflichtung statt in jedem einzelnen Semester auch im Durchschnitt von drei aufeinander folgenden Studienjahren oder im Rahmen einer Zeitkontenregelung erfüllen (semesterübergreifender Lehrverpflichtungsausgleich).
430. Die UHH hat bei insgesamt 74 % der Lehrkonten von Lehrpersonen bei der Saldierung entgegen § 9 LVVO nicht beachtet, dass Lehrguthaben, die älter als drei Jahre sind, verfallen. Sie hat keine Zeitkontenordnung nach § 9 Satz 1 Nr. 1 LVVO erlassen, die eine Übertragung der Guthaben auch auf einen längeren Zeitraum ermöglicht hätte.
431. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 9 LVVO beanstandet und die UHH aufgefordert, die Guthaben künftig korrekt zu berechnen sowie dafür zu sorgen, dass die Guthaben der Lehrkonten aller Lehrpersonen entsprechend der LVVO rückwirkend neu berechnet und korrigiert werden. Dies ist erforderlich, um eine Gleichbehandlung aller Lehrpersonen in der UHH zu gewährleisten.
432. Die UHH hat zugesagt, die Guthaben der Lehrkonten aller Lehrpersonen entsprechend der LVVO künftig zutreffend zu berechnen. Eine rückwirkende Korrektur der Guthaben der Lehrkonten lehnt sie mit Verweis auf den Vertrauensschutz der Lehrpersonen auf eine langjährige Verwaltungspraxis ab, hier wolle sie lediglich „dafür ... sorgen, dass es im Sinne der LVVO einen angemessenen Umgang mit den Guthaben der Lehrkonten aller Lehrpersonen geben wird“.
433. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die UHH an die verbindlichen rechtlichen Vorgaben der LVVO und somit auch an § 9 LVVO zu halten hat. Jede Weiterübertragung verfallener Lehrguthaben verstößt gegen geltendes Recht.

Berichte über durchgeführte Forschungssemester

434. Professorinnen und Professoren sind gemäß § 20 Absatz 3 LVVO verpflichtet, nach Beendigung eines Forschungssemesters in einem Kurzbericht das in der Zeit des Forschungssemesters durchgeführte Forschungsvorhaben und die dabei erzielten Ergebnisse darzustellen. Die UHH hat die Professorinnen und Professoren auf diese Pflicht in ihrem „Leitfaden zur Lehrverpflichtungsverordnung

für die Hamburger Hochschulen (LVVO) unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des akademischen Mittelbaus“ von 2005 (LVVO-Leitfaden) hingewiesen.

- 435. Die Vorlage dieser Kurzberichte wurde nicht von allen Fakultäten verlangt, teilweise wurden sie erst Jahre später im Zusammenhang mit dem nächsten Antrag auf ein Forschungssemester abgefordert.
- 436. Der Rechnungshof hat das Versäumnis der UHH, für eine verbindliche Abforderung der Kurzberichte durch die Fakultäten zu sorgen, als Verstoß gegen § 20 Absatz 3 LVVO und den LVVO-Leitfaden der UHH beanstandet.
- 437. Er hat die UHH aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass alle Lehrpersonen nach einem Forschungssemester zeitnah einen entsprechenden Kurzbericht beim zuständigen Dekanat abgeben.
- 438. Die UHH hat dies zugesagt.

*Kurzberichte nach
Forschungsfrei-
semestern nicht
oder erst Jahre
später abgefordert*

Veraltete Vorschriften

- 439. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) hat mit der „Verwaltungsanordnung über die Gewährung von Forschungssemestern“⁵ (VAO Forschungssemester) die Grundlagen und das Verfahren für die Vergabe von Forschungssemestern nach § 12 Absatz 3 HmbHG geregelt.
- 440. Die zuletzt 2002 geänderte VAO Forschungssemester ist an vielen Stellen veraltet. So wird zum Beispiel in Ziffer 3.1 der § 164 HmbHG zitiert, den es bereits zur letzten Änderung in 2002 nicht mehr gab.
- 441. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFG seit nahezu 20 Jahren die VAO Forschungssemester nicht aktualisiert hat, und die Behörde aufgefordert, dies umgehend nachzuholen.
- 442. Die BWFG hat zugesagt, die VAO Forschungssemester in den nächsten Monaten unter Beteiligung der Hochschulen zu überprüfen.

*Verwaltungs-
anordnung seit
20 Jahren nicht
aktualisiert*

⁵ Verwaltungsanordnung über die Gewährung von Forschungssemestern vom 5. Februar 1975 mit den Ergänzungen vom 13. September 1982, 4. Dezember 1986, 5. August 1996, 11. September 2002.

Lehrerstellenplan – Sonderbedarfe

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburger Institut für Berufliche Bildung

Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat rund 162 Lehrerstellen mit einem Haushaltsvolumen von rund 16 Mio. Euro, die für Aufgaben der Staatlichen Schulen ausgewiesen sind, nicht dort, sondern für administrative Aufgaben außerhalb der Schulen genutzt.

Die Behörde hat die Zahl der Lehrerstellen für „Sonstige Sonderbedarfe“ in den Haushaltsplänen von 2015/2016 bis 2019/2020 unzutreffend dargestellt.

Das Hamburger Institut für Berufliche Bildung kann den Nachweis für die zweckspezifische Verwendung von rund 10 Mio. Euro im Jahr 2020 nicht erbringen.

443. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) berechnet die Lehrerstellenbedarfe der allgemeinbildenden und das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) die Bedarfe der beruflichen Schulen jeweils für ein Schulhalbjahr. Aufgrund dieser internen Berechnungen stellen BSB und HIBB jeweils sog. Personalorganisationen¹ pro Schulhalbjahr auf. Diese bilden die Grundlage für die Zuweisungen der Lehrerstellen an die Schulen.
444. Die Lehrerbedarfe werden in der Anlage 1 des Einzelplans 3.1 der BSB ausgewiesen. Dieser sog. Lehrerstellenplan umfasst neben den Lehrerstellen des Unterrichts- und Förderbedarfs auch solche für die „Sonderbedarfe“ der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Die Sonderbedarfe sind im Anhang 1 zur Anlage 1 im Einzelnen aufgeführt.

Lehrerstellen allgemeinbildender Schulen

445. Der Rechnungshof hat einen Teil der zum Stichtag 1. August 2020 geplanten „Sonderbedarfe“ der allgemeinbildenden Schulen überprüft. Die Anzahl der Stellen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

¹ Personalorganisation bezeichnet Regelwerke, in denen sowohl die BSB und als auch das HIBB jeweils Lehrerstellenbedarfe im Einzelnen darstellen, und die halbjährlich aktualisiert werden.

Darstellung eines Teils der „Sonderbedarfe“²

(Schuljahr)	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021
Fremdnutzungen	90	90	90
Sonstige Sonderbedarfe	450	438	429

Quelle: Einzelplan 3.1 der Jahre 2019/2020

446. Lehrerstellen für „Fremdnutzungen“ sind in der Anlage 1 im Einzelplan 3.1 im Aufgabenbereich (AB) „Staatliche Schulen“ und damit für Unterrichtszwecke ausgewiesen. Die BSB definiert „Fremdnutzungen“ als Stellen für fachpolitische Maßnahmen, die nur vorübergehend anderweitig genutzt werden. Art der Maßnahme, Umfang und Dauer der Fremdnutzungen erfasst die BSB detailliert. Lehrerstellen wurden zum Beispiel für folgende Zwecke genutzt:
- Personalsachbearbeitung,
 - Chief Digital Officer mit Stabstelle,
 - Stabstelle für Kommunikation (Pressestelle der BSB),
 - Steuerungs- und Gestaltungsaufgaben der Abteilungen des Amtes für Bildung,
 - Aufgaben des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung (LI) und des Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ).
447. Auch „Sonstige Sonderbedarfe“ sind im AB „Staatliche Schulen“ und damit für Unterrichtszwecke ausgewiesen. Darunter befinden sich beispielsweise auch Stellen für die:
- Entwicklung Kompetenzfeststellungsverfahren am IfBQ,
 - Entwicklung zentraler Abschlussprüfungen am IfBQ oder
 - Schulinspektion.
448. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- rund 140 Vollzeit-Lehrerstellen – nicht wie im Einzelplan 3.1 ausgewiesen lediglich 90 Vollzeit-Lehrerstellen – für Fremdnutzungen verwendet wurden; die übrigen rund 50 Stellen wurden

² Als Teil des Einzelplans 3.1 für die allgemeinbildenden Schulen (in Vollzeit-Lehrerstellen).

der Position „Vermeidung von Unterrichtsausfall“³ entnommen.

- aus der Position „Sonstige Sonderbedarfe“ rund 22 Vollzeit-Lehrerstellen für Aufgaben und Zwecke des IfBQ verwendet werden und nicht für Aufgaben der „Staatliche Schulen“.

- 162 Lehrerstellen nicht für den Unterricht an staatlichen Schule genutzt
449. Die in Tz. 446 und 447 genannten Zwecke bzw. Tätigkeiten entsprechen nicht den Aufgaben und Zielen des AB „Staatliche Schulen“, sondern denjenigen der AB „Steuerung und Service“ (Behördenadministration) und „Bildungsbezogene Dienstleistungen“ (LI und IfBQ).
- Somit sind insgesamt rund 162 Vollzeit-Lehrerstellen nicht den „Staatlichen Schulen“ zuzuordnen, sondern der Behördenadministration sowie dem LI und dem IfBQ.
450. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass sie für die Haushaltsaufstellung 2023/2024 gemeinsam mit der Finanzbehörde prüfen wird, in welchem Umfang Stellen der Mitarbeitenden, die in anderen AB tätig sind, den sachlich zutreffenden AB zugeordnet werden können. Hierbei werden der zeitliche Umfang und die Dauer der Tätigkeit der Mitarbeitenden zu berücksichtigen sein, um eine für die Praxis handhabbare Lösung zu erzielen. Insbesondere für schulische Beschäftigte, die mit weniger als der Hälfte ihrer regelmäßigen Arbeitszeit außerhalb der Schulen eingesetzt werden, will die BSB sich mit der Finanzbehörde abstimmen, um eine haushaltsrechtskonforme Lösung zu finden.
451. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, den Haushaltsplan nebst Anlagen transparent und übersichtlich zu gestalten. Die Produktstruktur des Haushaltsplans sieht vor, dass Produkte zu Produktgruppen (PG) und PG zu Aufgabenbereichen zusammengefasst werden (vgl. § 3 Absatz 1 Satz 3 Landeshaushaltsordnung [LHO]).
452. Gemäß § 15 Absatz 2 LHO ist dem Haushaltsplan eine nach AB gegliederte Stellenübersicht beizufügen. Um dem Grundsatz der Haushaltsklarheit in einem nach Leistungen differenzierten Haushaltsplan zu entsprechen, müssen Stellen als erläuternde Grundlage auch in dem AB geplant und abgebildet werden, in dem die dazugehörigen Leistungen erbracht werden.
453. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB rund 162 Lehrerstellen unzutreffend im AB „Staatliche Schulen“ ausgewiesen hat. Er hat die Behörde aufgefordert, in Abstimmung mit der Finanzbehörde dafür zu sorgen, dass die Stellen haushaltsrechtlich einwandfrei ausgewiesen werden.
454. Die BSB hat zugesagt, dass sie gemeinsam mit der Finanzbehörde nach einer haushaltsrechtskonformen Lösung suchen wird, die auch für die Praxis geeignet ist.

³ Die Position „Vermeidung von Unterrichtsausfall“ ist auch eine Sonderbedarfsposition.

Personalkostenveranschlagung bei allgemeinbildenden Schulen

455. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede PG im Haushaltsplan verbindlich festzulegen (§ 16 Absatz 1 LHO). Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen nach § 5 LHO, Kosten zu verursachen.

Die Veranschlagung muss hierbei so spezifisch wie möglich erfolgen (Grundsatz der sachlichen Spezialität). Dieser Haushaltsgrundsatz sichert u. a. das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft. Der Haushaltsplan muss in seinen Ansätzen und Zwecken so genau sein, dass eine wirksame Bindung des Senats an den Willen der Bürgerschaft erfolgt.

456. Die in Tz. 449 genannten rund 162 Lehrerstellen verursachten 2020 Personalkosten in Höhe von 16,2 Mio. Euro. Die BSB veranschlagte, bewirtschaftete und rechnete diese Kosten in den PG des AB „Staatliche Schulen“ ab. In der Darstellung des Haushalts der BSB ist dadurch der Eindruck entstanden, dass diese rund 16,2 Mio. Euro der Erfüllung des Leistungszwecks „Unterricht an den staatlichen Schulen“ dienen. Tatsächlich hatte die BSB damit Leistungszwecke der Behördenadministration sowie des LI und des IfBQ erfüllt.

Rund 16,2 Mio. Euro weniger für den Unterricht an staatlichen Schulen verbraucht

457. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Spezialität beanstandet und die BSB aufgefordert, bei kommenden Haushaltsplanaufstellungen die Personalkosten haushaltsrechtskonform zu veranschlagen.
458. Die BSB hat zugesagt, dass sie gemeinsam mit der Finanzbehörde nach einer haushaltsrechtskonformen Lösung suchen wird, die auch für die Praxis geeignet ist.

Angaben zu Sonderbedarfen der staatlichen Schulen im Einzelplan 3.1

459. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit müssen Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, inhaltlich richtig sein. Dieser Grundsatz bezieht sich nicht nur auf Erträge und Aufwendungen, sondern auf alle dem Haushalt zuzuordnenden Angaben des Senats.
460. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Stellenangaben in den Einzelplänen 3.1 der Jahre 2015/2016 bis 2021/2022 zu den „Sons-tigen Sonderbedarfen“ mit den tatsächlichen Stellenzuweisungen an die Schulen übereinstimmen.

Abgleich der „Sonstigen Sonderbedarfe“ der Einzelpläne 3.1 und der Personalorganisationen (jeweils zum 1. August in Vollzeit-Lehrerstellen)

<i>(Einzelpläne 3.1)</i>	2015/2016		2017/2018		2019/2020		2021/2022
Schuljahr	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021
Einzelplan 3.1	138,0	113,0	386,0	390,0	450,0	438,0	560,4
Personalorganisation	481,8	491,4	551,4	529,0	536,1	538,6	566,2
Differenz	-343,8	-378,4	-165,4	-139,0	-86,1	-100,6	-5,6

Quelle: Einzelpläne 3.1, Arbeitsdatei der BSB, eigene Berechnung Rechnungshof

Angaben in den Einzelplänen 3.1 mindestens seit dem Schuljahr 2015/2016 unzutreffend

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Angaben in den Jahren 2015/2016 bis 2019/2020 zur Position „Sonstige Sonderbedarfe“ der allgemeinbildenden Schulen ausnahmslos deutlich zu niedrig sind. Die maximale Abweichung betrug rund 378 Lehrerstellen (Schuljahr 2015/2016).

461. Die BSB hat zum 1. August 2020, anders als im Einzelplan 3.1 2019/2020 dargestellt, nicht 90, sondern rund 140 Lehrerstellen für „Fremdnutzungen“ verwendet (vgl. Tz. 445 und 448). Die fehlenden rund 50 Stellen hat sie der Position „Vermeidung von Unterrichtsausfall“ entnommen (vgl. Tz. 448). Somit sind auch die Angaben der BSB zur „Vermeidung von Unterrichtsausfall“ zumindest im Einzelplan 3.1 der Jahre 2019/2020 unzutreffend ausgewiesen.
462. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Darstellung der Positionen „Sonstige Sonderbedarfe“, „Fremdnutzungen“ und „Vermeidung von Unterrichtsausfall“ beanstandet und die BSB aufgefordert, künftig ihr vorliegende Erkenntnisse zur Höhe dieser Positionen korrekt im Anhang 1 zur Anlage 1 zum Haushaltsplan anzugeben.
463. Die BSB hat dies zugesagt. Sie hat ihre Berechnung der „Sonstigen Sonderbedarfe“ bereits für 2021/2022 umgestellt (vgl. Tabelle in Tz. 460).

Lehrerstellen beruflicher Schulen

464. Das HIBB stellt als Landesbetrieb einen Wirtschaftsplan auf, der als Anlage 2.1 zum Haushaltsplan der BSB veröffentlicht wird. Wesentliche Einflussgröße im Wirtschaftsplan ist der Personalaufwand. Diesen ermittelt das HIBB durch eigene von der BSB unabhängige Personalorganisationen (vgl. Tz. 443). Sie bilden die

Grundlage für die Berechnung des Personalaufwands und die Ressourcenzuweisung an die einzelnen beruflichen Schulen.

Ressourcenabgleich

465. Der Rechnungshof hat die Lehrerstellenplanung des HIBB für „Sonstige Sonderbedarfe“ geprüft:

Darstellung eines Teils der „Sonderbedarfe“⁴

<i>(Schuljahr)</i>	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021
Sonstige Sonderbedarfe	360	333	331

Quelle: Einzelplan 3.1 für die Jahre 2019/2020

Hierbei handelt es sich beispielsweise um Lehrerstellen für folgende Zwecke:

- Ausbildungsvorbereitungsbegleitung,
- Berufsqualifizierungsbegleitung,
- Altersermäßigung,
- Branchenspezifische Informations- und Kommunikationstechnologie in Beruflichen Schulen sowie
- Sonderprojekte und Schulversuche.

466. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das HIBB Bedarfspositionen über Jahre hinweg ungeprüft fortgeschrieben hat. Bei vier Positionen (mit einem Stellenvolumen von rund 18 Vollzeit-Lehrerstellen⁵) hat das HIBB Ressourcen eingeplant, obwohl diese den Schulen nicht mehr zugewiesen wurden. So wurden beispielsweise eingeplante Ressourcen für die Beschulung von hochdelinquenten minderjährigen Flüchtlingen der ehemaligen Erstversorgungseinrichtung am Bullerdeich fortgeschrieben, obwohl dort seit dem 1. August 2018 keine Beschulung mehr stattfindet.

467. Durch solche geplanten, tatsächlich jedoch nicht zugewiesenen Bedarfspositionen hat das HIBB den Personalaufwand für die Jahre 2019 und 2020 um jeweils rund 1,8 Mio. Euro zu hoch zugewiesen.

*Personalkosten
von rund 1,8 Mio.
Euro pro Jahr zu
hoch geplant*

468. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das HIBB aufgefordert, nur die für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen Lehrer-

⁴ Als Teil des Einzelplans 3.1 für die beruflichen Schulen (in Vollzeit-Lehrerstellen).

⁵ Zum Stichtag 1. August 2020.

stellen in den Personalorganisationen auszuweisen und bei der Berechnung des Personalaufwands im Wirtschaftsplan zu berücksichtigen.

469. Das HIBB hat dies zugesagt.

Überblick über Ressourcenverbrauch

470. Die größte Position der „Sonstigen Sonderbedarfe“ der beruflichen Schulen sind die Ausbildungsvorbereitungs- und die Berufsqualifizierungsbegleitung. Das HIBB weist hierfür – unverändert seit 2016 – einen Bedarf von 220 Lehrerstellen mit einem finanziellen Volumen von rund 22 Mio. Euro (Stand 2020) aus.
471. Die Ausbildungsvorbereitung ist ein ganztägiges Angebot und richtet sich an Schulpflichtige ohne Ausbildungsreife. Um das Lernen im Betrieb zu unterstützen, erhalten die Schülerinnen und Schüler zusätzlich eine Ausbildungsvorbereitungsbegleitung im Betrieb durch Lehrkräfte oder Personal von externen Trägern (Trägerpersonal). Diese Begleitungen stehen jeder Schülerin und jedem Schüler mindestens eine Stunde pro Woche im Betrieb zur Verfügung.
472. Die Berufsqualifizierung richtet sich an schulpflichtige Jugendliche, die eine Ausbildungsreife erlangt, eine Entscheidung für ein Berufsfeld getroffen, aber keinen betrieblichen Ausbildungsplatz gefunden haben. Analog zur Ausbildungsvorbereitungsbegleitung werden die Schülerinnen und Schüler in der Berufsqualifizierungsbegleitung bei Praktika in Betrieben unterstützt. Hierfür werden ebenfalls sowohl Lehrkräfte als auch Trägerpersonal eingesetzt.
473. Wird die Ausbildungsvorbereitungs- bzw. die Berufsqualifizierungsbegleitung durch Lehrkräfte der beruflichen Schulen durchgeführt, erhalten die Schulen keine zusätzlichen Lehrerstellen, sondern finanzielle Mittel als sog. Vertretungs- und Organisationsmittel (VOrM⁶).
474. Das HIBB ermittelt den konkreten Ressourcenbedarf für diese Sonderbedarfe nicht und hat keinen Überblick über die Verwendung der VOrM, die den einzelnen beruflichen Schulen unterjährig zugewiesen werden. Das HIBB konnte lediglich einen Teil der Kosten für den Einsatz des Trägerpersonals (für das Jahr 2020 ca. 12,2 Mio. Euro) belegen. Ob und inwieweit die übrigen knapp 10 Mio. Euro (entspricht einem Umfang von 100 Lehrerstellen) für die genannten „Sonderbedarfe“ verwendet wurden, konnte das HIBB nicht belegen.
475. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, diese Bedarfe konkret zu planen und den Geldfluss der VOrM für die

Keine Bedarfsplanung vorhanden

Verbrauch von rund 10 Mio. Euro unklar

⁶ Hierbei handelt es sich u. a. um das schulische Budget für die Vermeidung von Unterrichtsausfall.

Ausbildungsvorbereitungs- und Berufsqualifizierungsbegleitung
an die beruflichen Schulen zweckspezifisch zu dokumentieren.

476. Das HIBB hat dies zugesagt.

Berufliche Privatschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburger Institut für berufliche Bildung

Die staatliche Aufsicht über berufliche Privatschulen wurde lückenhaft und unsystematisch wahrgenommen.

Die Behörde hat die Prüfung der Verwendung der Finanzhilfe nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

Die Behörde hat die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung der Pflegeberufe nicht ausreichend berücksichtigt. Ferner hat sie Mittel des sog. DigitalPaktes fehlerhaft veranschlagt und bewirtschaftet.

477. Private Schulen, die staatliche Schulen ersetzen (Ersatzschulen), werden auf der Grundlage des Hamburgischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG) genehmigt und erhalten staatliche Finanzhilfe.

Im Schuljahr 2019/2020 gab es in Hamburg 27 berufliche Ersatzschulen, die von insgesamt 2.586 Schülerinnen und Schülern (SuS) besucht wurden.¹ Dies entsprach rund 5 % der SuS sämtlicher beruflicher Schulen.

478. Im Haushaltsplan werden die beruflichen Ersatzschulen als eigenes Produkt in der Produktgruppe (PG) 243.01 „Förderung Allgemeinbildende Schulen, Ersatzschulen“ abgebildet. Im Haushaltsjahr 2019 wurden für beruflichen Ersatzschulen rund 12,4 Mio. Euro aufgewendet.

Schulaufsicht

479. Das gesamte Schulwesen, einschließlich der Privatschulen, steht in der Verantwortung des Staates (Artikel 7 Absatz 1 Grundgesetz, § 85 Absatz 1 Satz 1 Hamburgisches Schulgesetz [HmbSG]). Für die Aufsicht über berufliche Ersatzschulen ist das Hamburger Institut für berufliche Bildung (HIBB) zuständig. Die Aufsicht beschränkt sich nach § 2 Absatz 2 Satz 2 HmbSfTG in erster Linie darauf zu kontrollieren, ob die zur Erteilung der Ersatzschulgenehmigung einzuhaltenden Bedingungen andauernd vorliegen. So

¹ Vgl. Hamburger Schulstatistik, <https://www.hamburg.de/contentblob/13577284/aa76d8d4497eeb746e949fc49ae9edef/data/2019-20-schueler-nichtstaatlich-d.pdf> (Abruf am 1. November 2021).

muss zum Beispiel die Qualifikation der Lehrkräfte nicht nur im Zeitpunkt der Genehmigung, sondern immer sichergestellt sein.

480. Um die gesetzlich geforderte Schulqualität und die Aufsicht hierüber zu gewährleisten, sind die Ersatzschulträger nach dem HmbSfTG verpflichtet, der zuständigen Behörde auf Verlangen Auskünfte zu erteilen, Unterlagen vorzulegen und Besichtigungen zu gestatten.

481. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das HIBB über Jahre hinweg die Genehmigungsvoraussetzungen nur lückenhaft und unsystematisch überprüft hat.

Lückenhafte und unsystematische Schulaufsicht

Unter anderem

- überprüfte bzw. dokumentierte das HIBB die pädagogischen Konzepte sowie den Personalbestand der Ersatzschulen und deren Qualifikation, insbesondere der Leitungskräfte, nicht fortlaufend,
- wurden Schulbesuche (Hospitationen), einschließlich der Kontrolle der fortlaufenden pädagogischen Eignung und Sicherheit der Räumlichkeiten,² nicht vorgenommen bzw. nicht ausreichend dokumentiert.

Die Aufsicht des HIBB war daher nicht ordnungsgemäß.

482. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das HIBB aufgefordert, Ersatzschulen regelmäßig und lückenlos zu beaufsichtigen.

483. Das HIBB hat im Prüfungsverfahren erklärt, dass es die Schulaufsicht im laufenden Schulbetrieb bisher nur anlassbezogen ausgeübt habe. Es hat zugesagt, die Schulaufsicht künftig so auszuüben, dass das dauerhafte Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen gewährleistet sei. Darüber hinaus hat das HIBB erklärt, die Träger künftig regelmäßig in geeigneter Form darüber zu informieren, dass diese gemäß § 8 HmbSfTG wesentliche Änderungen unverzüglich anzuzeigen haben.

Verwendungsprüfung der Finanzhilfe

484. Die Schulträger haben nach § 23 Absatz 1 Satz 1 HmbSfTG innerhalb von drei Monaten nach Ende des Bewilligungsjahres nachzuweisen, dass sie die Finanzhilfe zweckentsprechend verwendet haben. Die zuständige Behörde kann die Frist auf Ersuchen der Träger um bis zu neun Monate verlängern.

² U. a. wurden vorgeschriebene Brandschutzbegehungen der Feuerwehr nicht dokumentiert.

- Nachweisfristen
nicht ausreichend
kontrolliert*
485. Die Behörde kontrollierte die Einhaltung der Nachweisfrist bzw. der gesetzten Nachfrist durch die Schulträger nur in rund 40 % der vom Rechnungshof geprüften Fälle.³
486. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, zukünftig bei allen Schulträgern auf die Einhaltung der Fristen hinzuwirken.
487. Die Behörde ist verpflichtet, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung auch die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung der beruflichen Privatschulen zu prüfen. Nach den §§ 23 Absatz 2 und 25 HmbSfTG in Verbindung mit § 2 Finanzhilfeverordnung müssen die Personal- und Sachkosten der Ersatzschulträger je SuS ungefähr denjenigen der staatlichen Schülerjahreskosten entsprechen. Es ist maximal eine Abweichung von 5 % erlaubt.
- Kostenvorgabe
unzureichend
kontrolliert*
488. Die Kosten der Privatschulen pro SuS überstiegen die Schülerjahreskosten teilweise um ein Vielfaches der zulässigen 5 %.⁴ Die Behörde kontrollierte die Einhaltung der Kostenvorgaben unzureichend und mahnte deren Einhaltung bei den Schulträgern nicht an.
489. Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Regelung nicht praxisgerecht sei. Es sei zu berücksichtigen, dass bei der Bildung der staatlichen Schülerjahreskostensätze für die staatlichen beruflichen Schulen mehrere unterschiedlich kostenintensive Ausbildungsgänge einfließen würden (je nach Bildungsgang seien entweder die Personal- oder die Sachkosten höher). Bei den Privatschulen werde jeder Bildungsgang einzeln mit den vorgegebenen staatlichen Schülerjahreskostensätzen verglichen.
490. Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung der gesetzlichen Regelungen durch die Behörde beanstandet und die BSB aufgefordert, künftig die Verwendungsnachweisprüfung gesetzeskonform durchzuführen. Sofern sie die Regelungen aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen für ungeeignet hält, bleibt es ihr unbenommen, auf eine nach ihrer Einschätzung praxisnähere Änderung des HmbSfTG und der Finanzhilfeverordnung hinzuwirken.
491. Die BSB hat eine diesbezügliche Prüfung zugesagt.

Reform der Pflegeberufe

492. Durch das seit 2020 gültige Pflegeberufegesetz wurde die Ausbildung und Finanzierung der Altenpflege bundeseinheitlich neu geregelt. Für die private Altenpflegeausbildung entfällt zukünftig die hamburgische Finanzhilfe. Sie wird künftig über einen Länder-

³ Bei fünf von zwölf Fällen, die vom Rechnungshof geprüft wurden.

⁴ Bei den geprüften Fällen betrugen die Mehrkosten bei den SuS der Privatschulen 8 bis 162 %.

fonds und nicht mehr aus der PG 243.01 „Förderung Allgemeinbildende Schulen, Ersatzschulen“ des Einzelplans 3.1 finanziert.

493. Nach § 12 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften muss der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungen und voraussichtlich entstehenden Kosten und Ausgaben enthalten. Es dürfen nur die Kosten veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich ergebniswirksam werden.
494. Zum Zeitpunkt der Reform gab es in Hamburg fünf private Altenpflegeschulen mit 768 SuS. Dies machte rund 30 % sämtlicher SuS der beruflichen Privatschulen aus. Die Gesamtzahl der SuS wird in einer Kennzahl des Haushaltsplans abgebildet, die für die im Haushaltsplan bereitgestellten Finanzhilfemittel für sämtliche beruflichen Ersatzschulen relevant ist.
495. Da für die Beschulung der privaten Pflegeschülerinnen und -schüler keine Finanzhilfe mehr zu zahlen ist, wird diese Kennzahl künftig sinken, sofern sie nicht durch einen Aufwuchs bei SuS anderer privater beruflicher Bildungsgänge, für die Finanzhilfe gezahlt wird, kompensiert wird.
496. Die finanziellen Auswirkungen der Pflegeberufereform, also die sinkende Zahl der SuS und die daraus resultierende Senkung des Haushaltsansatzes für die Finanzhilfe hatte die Behörde in einer Bürgerschaftsdrucksache dargestellt.⁵
497. Im Haushaltsplan 2021/2022 berücksichtigte die Behörde die Finanzfolgen der Pflegeberufereform jedoch nicht. Sie wies dort weder auf die Reform der Pflegeausbildung hin noch berücksichtigte sie die erwartete sinkende Anzahl an SuS in der oben genannten Kennzahl.
498. Die Behörde hat dies damit begründet, dass sie bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2021/2022 davon ausgegangen sei, dass die sinkende Zahl der SuS bei den Berufsschulen für Altenpflege durch einen Anstieg bei den SuS in der Beruflichen Schule Gesundheits- und Pflegeassistenz sowie einem weiteren Anstieg der SuS bei den Fachschulen für Sozialpädagogik ausgeglichen werden würde.
499. Um den Abwuchs auszugleichen, hätte sich die Zahl der SuS in den anderen privaten beruflichen Bildungsgängen 2021 um rund 9 % erhöhen müssen.⁶ Diese Annahme der BSB war jedoch – vor dem Hintergrund der Entwicklung der Zahlen der SuS der vergangenen Jahre – unrealistisch. Nach der Schulstatistik 2021/2022 wurden die zurückgehenden SuS-Zahlen in der privaten Altenpflegeausbildung dann auch nicht durch aufwachsende SuS-Zahlen in anderen privaten beruflichen Bildungsgängen ausgeglichen.

*Finanzielle
Auswirkungen
der Pflegeberufereform nicht
berücksichtigt*

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/18575 vom 8. Oktober 2019. Danach ging die Behörde für das Jahr 2021 von einem Abwuchs von 237 SuS und für das Jahr 2022 von 475 SuS aus. Der finanzielle Ansatz sollte sich dementsprechend für das Jahr 2021 um 1,8 Mio. Euro und für das Jahr 2022 um 3,0 Mio. Euro reduzieren.

⁶ 237 SuS von 2.586 SuS (vgl. Tz. 477) entsprechen rund 9 %.

500. Der Rechnungshof hat die Nichtberücksichtigung der sinkenden SuS-Zahlen im Haushaltsplan beanstandet und die BSB aufgefordert, künftig bei der Aufstellung des Haushaltsplans § 12 LHO und die dazugehörigen VV zu beachten.
501. Die Behörde hat dies zugesagt.

Veranschlagung und Bewirtschaftung der Kosten für Digitalisierung

*Mittel des
DigitalPaktes
in falscher
Produktgruppe*

502. Berufliche Ersatzschulen erhalten nicht nur Finanzhilfe, sondern darüber hinaus u. a. auch Geld aus dem sog. DigitalPakt⁷. Die Haushaltsmittel der FHH zur Umsetzung des DigitalPaktes veranschlagte und bewirtschaftete die Behörde in einer Produktgruppe des Haushaltsplans, deren Leistungszweck nicht den DigitalPakt umfasste.⁸
503. Der Rechnungshof hat dies als haushaltsrechtlichen Verstoß gegen § 16 Absatz 1 in Verbindung mit § 35 Absatz 2 LHO beanstandet und der Behörde empfohlen, den DigitalPakt Schule im Haushaltsplan über ein Zentrales Programm abzubilden.
504. Die Behörde hat zugesagt, den Vorschlag des Rechnungshofs zu prüfen.

⁷ Der von Bund und Ländern beschlossene DigitalPakt Schule stellt für Hamburg insgesamt 128 Mio. Euro zur Verfügung (vgl. <https://www.hamburg.de/schulen/digitalisierung/12978790/digitalpaktschule/>). (Abruf am 17. Januar 2022)

⁸ Siehe Bürgerschaftsdrucksache 21/19308 vom 10. Dezember 2019.

Hamburger Konservatorium

Behörde für Kultur und Medien

Die Behörde für Kultur und Medien hat bei der Förderung des Hamburger Konservatoriums gegen Zuwendungsrecht verstoßen und den Erfolg dieser Fördermaßnahme nicht geprüft.

505. Das Hamburger Konservatorium ist eine von drei Einrichtungen, die mit Unterstützung der Stadt Musikschul- und Hochschulbildung anbietet. Es erhält von der Behörde für Kultur und Medien (BKM) u. a. eine jährliche institutionelle Förderung in Höhe von zuletzt 791 Tsd. Euro (Stand 2019).

Bei der Prüfung des Zuwendungsverfahrens hat der Rechnungshof insbesondere folgende Mängel festgestellt:

Antragsprüfung

506. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben hat die BKM die Anträge des Hamburger Konservatoriums zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren. Vermerke über die Ergebnisse der Antragsprüfungen hat die BKM nicht erstellt. Damit fehlt auch der Nachweis über die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung, insbesondere mit Blick auf mögliche Parallelangebote der beiden anderen geförderten Einrichtungen.
507. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig die Prüfung von Zuwendungsanträgen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben durchzuführen und zu dokumentieren.

Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung nicht dokumentiert

Zuwendungsbescheide

508. Die BKM hat die Zuwendungsbescheide erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen. Für die erste Abschlagszahlung hat sie „vorläufige“ Zuwendungsbescheide erlassen. Diese Bescheide entsprachen insofern nicht den zuwendungsrechtlichen Anforderungen, als insbesondere die Konkretisierung des Zweckes fehlte.
509. Die BKM hat hinsichtlich des verspäteten Bescheiderlasses auf ein durch das vorgegebene Fachverfahren der Finanzbehörde bedingtes enges Zeitfenster zum Jahreswechsel hingewiesen.
510. Der Rechnungshof hat die Mängel in den Bescheiden beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig anforderungsgerechte Zuwendungsbescheide zu erlassen. Er hat der BKM empfohlen, im Benehmen mit der Finanzbehörde auf Rahmenbedingungen hinzu-

Bescheide zu spät oder unvollständig

wirken, die einen fristgerechten Erlass der Zuwendungsbescheide ermöglichen.

*Fehlende
Steuerungswir-
kung der Ziel-
und Leistungs-
vereinbarungen*

511. Während die BKM Zuwendungsbescheide regelmäßig im Januar eines Jahres erlassen hat, sind die Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die ergänzende Festlegungen zu Zielen und Leistungen der Zuwendung treffen sollten, erst Mitte eines Jahres oder sogar noch später geschlossen worden. Der Erlass der Zuwendungsbescheide und der Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen fielen damit zeitlich so deutlich auseinander, dass Letztere ihren Steuerungszweck kaum noch erfüllen konnten.
512. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der BKM empfohlen, die Ziel- und Leistungsvereinbarung künftig zeitnah zum Erlass des Zuwendungsbescheides abzuschließen.

Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle

*Weder Verwen-
dungsnach-
weisprüfung
noch Erfolgs-
kontrollen
durchgeführt*

513. Die BKM hat weder die vorgeschriebene unverzügliche Standard-Verwendungsnachweisprüfung noch eine turnusmäßige weitergehende Prüfung der Verwendungsnachweise durchgeführt. Auch hat sie die fehlenden Bestätigungen des Konservatoriums über die Notwendigkeit sowie die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel nicht abgefordert.
514. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die BKM aufgefordert, künftig die Verwendungsnachweise entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben einzufordern und unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen (Standardprüfung) und weitergehende Prüfungen im Turnus von drei Jahren gemäß den Vorgaben ihrer eigenen Dienstvorschrift durchzuführen. Außerdem sind fehlende Unterlagen zum Verwendungsnachweis nachzufordern.
515. Zuwendungsrechtlich erforderliche Erfolgskontrollen hat die BKM bisher weder im Rahmen der Antragsprüfung geplant noch im weiteren Zuwendungsverfahren durchgeführt.
516. Der Rechnungshof hat auch dies beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig Erfolgskontrollen nach den einschlägigen Regelungen zu planen, durchzuführen und diese auch zu dokumentieren.

Stellungnahme der Verwaltung

517. Die BKM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seine Forderungen und Empfehlungen umzusetzen.

Landesbetrieb Planetarium Hamburg

Behörde für Kultur und Medien /
Landesbetrieb Planetarium Hamburg

Die Behörde für Kultur und Medien hat die Organisationsform des Planetariums als Landesbetrieb regelmäßig zu überprüfen. Sie muss bei einem Fortbestehen in dieser Form Steuerung und Aufsicht haushaltsrechtskonform wahrnehmen.

Zur Finanzierung von Mehrkosten bei einer Baumaßnahme des Planetariums hat die Behörde Deckungsfähigkeiten ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung in Anspruch genommen.

518. Der Landesbetrieb Planetarium Hamburg ist mit seinen jährlich bis zu 330.000 Besucherinnen und Besuchern eine bedeutende Kultureinrichtung der Stadt.

Das Planetarium wurde 2004 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO (jetzt: § 106 LHO) überführt, um insbesondere seine Wirtschaftlichkeit zu stärken und so langfristig die staatlichen Zuschüsse zu vermindern sowie seine Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu fördern.

Steuerung und Aufsicht

519. Das Planetarium hat bis 2019 bei gestiegenen Zuweisungen der Behörde für Kultur und Medien (BKM) einen Verlustvortrag von über 9 Mio. Euro aufgebaut. Das Eigenkapital ist auf 0,6 Mio. Euro gesunken.
520. Die BKM setzt zur Steuerung des Planetariums ein Zielbild aus 2009 und ein daraus vom Planetarium abgeleitetes Unternehmenskonzept aus 2010 ein. Konkretisierende Zielvereinbarungen als Instrument der für Landesbetriebe regelhaft vorgesehenen Globalsteuerung sind nicht abgeschlossen worden. Stattdessen erfolgen monatliche Berichterstattungen der Geschäftsführung und es finden regelmäßige Treffen von BKM und Geschäftsführung zum Austausch über die wirtschaftliche Lage statt.

Ein zur Überwachung der Geschäftsführung eingerichteter Verwaltungsrat mit Beschäftigten ausschließlich der BKM tagt dreimal jährlich.

521. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BKM entgegen der hierfür geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben

Mängel bei Steuerung und Aufsicht

- die regelmäßig erforderliche Überprüfung des Zielbildes und der Organisationsform Landesbetrieb nicht dokumentiert hat,
- nicht auf die Fortschreibung des in wesentlichen Teilen überholten Unternehmenskonzepts hingewirkt hat,
- sich nicht auf eine Globalsteuerung mit den Instrumenten Zielbild, Unternehmenskonzept und gegebenenfalls Zielvereinbarungen beschränkt, sondern den Betrieb des Planetariums eng begleitet hat und
- die Überwachung der Geschäftsführung nicht allein dem eigens hierfür eingerichteten Verwaltungsrat überlassen hat.

- Stärkung der Wirtschaftlichkeit durch Organisationsänderung nicht erreicht*
522. Die Erwartung, dass sich die wirtschaftliche Lage sowie die Eigenständigkeit des Planetariums durch die Organisationsform Landesbetrieb verbessern werden, hat sich nicht erfüllt. Die umfassende und engmaschige Kontrolle der Wirtschaftsführung des Planetariums durch die BKM und die zusätzliche Überwachung durch den Verwaltungsrat verursachen zudem Mehraufwand ohne erkennbaren Nutzen.
523. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben beanstandet und der BKM empfohlen, wie im Rahmen der Wirtschaftsplanaufstellung zur Haushaltsplanaufstellung vorgesehen, zu prüfen, ob die derzeitige Organisationsform (Landesbetrieb) für das Planetarium tatsächlich geeignet und effizient ist.

Sollte die Organisationsform beibehalten werden, hat der Rechnungshof die BKM aufgefordert, die bestehenden Mängel zu beheben und künftig die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Investitionsfinanzierung

524. Das Planetarium begann 2015 mit dem Ausbau seines Sockelgeschosses, der mit der Wiedereröffnung Anfang 2017 abgeschlossen wurde. Zur Finanzierung standen im Einzelplan 3.3 insgesamt 7,5 Mio. Euro zur Verfügung.
525. Die BKM teilte der Bürgerschaft 2019 mit, dass der Sockelausbau Mehrkosten von 1,6 Mio. Euro verursacht habe, die nicht vom Planetarium (zum Beispiel durch Eigenerträge) gedeckt werden könnten.¹ Diese Mehrkosten trage sie selbst.
- Unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten*
526. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BKM für den Mehrbedarf bereits in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 Mittel von über 800 Tsd. Euro in Anspruch genommen hat, obwohl hierfür keine Deckungsfähigkeiten in den Haushaltsplänen ausgewiesen waren.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/18307 vom 18. September 2019.

527. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKM Deckungsfähigkeiten von über 800 Tsd. Euro unzulässig in Anspruch genommen hat. Er hat die BKM aufgefordert, Deckungsfähigkeiten künftig nur in dem dafür vorgesehenen gesetzlichen Rahmen zu verwenden. Außerdem hat er sie aufgefordert darzulegen, wie und bis wann die Mehrkosten finanziert werden sollen.

Stellungnahme der Verwaltung

528. Die BKM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seine Forderungen und Empfehlungen umzusetzen.

Spenden zur Förderung kultureller Zwecke

Behörde für Kultur und Medien

Die Behörde für Kultur und Medien hat bei der Annahme, Buchung, Bestätigung und Verwendung von Spenden Vorgaben des Haushalts- und Steuerrechts sowie des Senats nicht beachtet. Sie hat hierdurch in Einzelfällen steuerliche Haftungsrisiken für die Stadt begründet.

Die Behörde muss ihren Geschäftsprozess für den Umgang mit Spenden regelkonform und risikoorientiert gestalten.

529. Im Zusammenhang mit ihren fachlichen Aufgaben nimmt die Behörde für Kultur und Medien (BKM) zweckgebundene Zuwendungen natürlicher oder juristischer Personen zur Förderung bestimmter kultureller Zwecke als Spenden entgegen. Bei der Annahme, Buchung, Bestätigung und Verwendung von Spenden hat die BKM Regeln des Haushalts- und des Steuerrechts sowie die vom Senat beschlossene „Rahmenrichtlinie über Sponsoring, Spenden und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der FHH und ihrer Mehrheitsbeteiligungen“¹ zu beachten.
530. Im Zeitraum von Januar 2015 bis August 2021, auf den sich die Prüfung bezieht, hat die BKM gut 300 Spenden mit einem Volumen von insgesamt rund 21,4 Mio. Euro erhalten und für Spenden im Umfang von 19,4 Mio. Euro insgesamt 86 steuerliche Zuwendungsbestätigungen (sog. Spendenbescheinigungen) ausgestellt.

Der größte Teil der geprüften Spenden – im Umfang von 18 Mio. Euro, für die 21 Zuwendungsbestätigungen erteilt wurden – war für den Bau der Elbphilharmonie bestimmt. In Bezug auf diese Spenden hat die Prüfung zu keinen Feststellungen geführt. Bezüglich der weiteren Spenden hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen

Rechtlicher Rahmen

531. Spenden, die steuerbegünstigten Zwecken im Sinne der §§ 52 bis 54 der Abgabenordnung – hier insbesondere der Förderung von Kunst und Kultur sowie des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege – dienen, sind in bestimmtem Umfang für die Spendenden

¹ <https://www.hamburg.de/sponsoring>. (Abruf am 17. Januar 2022)

steuerlich abzugsfähig. Voraussetzung für die Abzugsfähigkeit ist, dass über die Spende eine Zuwendungsbestätigung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck ausgestellt worden ist.

532. Diese Zuwendungsbestätigung muss erkennen lassen, ob es sich bei der Spende um eine Direktspende oder eine Durchlaufspende handelt. Direktspenden an die BKM dienen dazu, dass sie eigene kulturfachliche Aufgaben unmittelbar selbst erfüllt. Durchlaufspenden an die BKM sind dazu bestimmt, an konkret benannte Letztbegünstigte zu deren unmittelbarer Verwendung weitergeleitet zu werden. Der Kreis der Letztbegünstigten, an die Spenden zulässigerweise weitergeleitet werden dürfen, ist steuerrechtlich begrenzt. Zu ihm gehören insbesondere gemeinnützige Organisationen. Die BKM muss anhand von steuerlichen Bescheiden der Letztbegünstigten prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausstellung einer Zuwendungsbestätigung vorliegen, und in der Bestätigung über eine Durchlaufspende entsprechende Angaben dokumentieren.

Grundlegende Unterscheidung zwischen Direkt- und Durchlaufspende erforderlich

533. Das Vertrauen der Empfängerin oder des Empfängers einer Zuwendungsbestätigung in deren Richtigkeit ist grundsätzlich geschützt. Erweisen sich Zuwendungsbestätigungen als unrichtig, bleiben die Veranlagungsentscheidungen des Finanzamts mit der steuerlichen Vergünstigung für die Spendenden bestehen. Für die entgangene Steuer haftet dann die Ausstellerin oder der Aussteller der Zuwendungsbestätigung, hier die Stadt, im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit pauschal in Höhe von grundsätzlich 30 % des zugewendeten Betrages.

Begründung von Haftungsrisiken

534. Die BKM hat 16 Zuwendungsbestätigungen über Spenden im Umfang von insgesamt rund 95.000 Euro zugunsten gewerblicher Privattheater und eines Künstlers sowie für gezahlte Sponsorengelder ausgestellt. Für diese Spenden und Zahlungen war die Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen steuerrechtlich unzulässig, weil Spenden nicht an gewerbliche Unternehmen und natürliche Personen weitergeleitet werden dürfen und weil Sponsorengelder wegen des wirtschaftlichen Interesses der Sponsoren keine Spenden darstellen.

Unrichtige Zuwendungsbestätigungen mit Risiken

Die ausgestellten Zuwendungsbestätigungen sind unrichtig. Eine daraufhin zu Unrecht gewährte Steuervergünstigung (Tz. 531) verringert das zu versteuernde Einkommen. Dem Staat entgehen so Steuereinnahmen.

535. Hieraus erwächst ein Haftungsrisiko für die Stadt, wenn die Zuwendungsbestätigungen in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Weise unrichtig ausgestellt wurden (Tz. 533). Die mit der Ausstellung der Zuwendungsbestätigungen befassten Beschäftigten der BKM waren mit den steuerrechtlichen Bestimmungen nicht vertraut. Der im Vordruck vorgegebene Warnhinweis zur Ausstellerhaftung, der Bestandteil aller Zuwendungsbestätigungen der BKM war, legte allerdings ein besonders vorsichtiges Vorgehen nahe.

Trotzdem haben sich die Beschäftigten nicht durch eine vertiefte Befassung mit den steuerrechtlichen Vorgaben, zum Beispiel durch eine rechtliche Beratung, über ihren Handlungsspielraum vergewissert. Weil deshalb nicht auszuschließen ist, dass sie die Zuwendungsbestätigungen in grob fahrlässiger Weise unrichtig ausgestellt haben, begründet dies ein grundsätzliches steuerrechtliches Haftungsrisiko.

Die Realisierung dieses Haftungsrisikos hängt davon ab, ob die Voraussetzungen des Haftungstatbestands nach der Beurteilung des zuständigen Finanzamts erfüllt sind.

536. Die BKM hat erklärt, die fachlich zuständigen Beschäftigten seien der Auffassung gewesen, die Bescheinigung zur Erlangung der Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 20 a) des Umsatzsteuergesetzes legitimiere auch die Weiterleitung der Spenden an eines der Privattheater.
537. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Bescheinigung einem anderen steuerlichen Zweck diene und deshalb die Weiterleitung als Durchlaufspende nicht legitimieren könne. Eine derartige Weiterleitung an ein gewerbliches Privattheater habe bereits per se nicht erfolgen dürfen (Tz. 534).
538. Der Rechnungshof hat die unrichtige Ausstellung der Zuwendungsbestätigungen beanstandet. Er hat die BKM aufgefordert, künftig zu gewährleisten, dass keine unrichtigen Zuwendungsbestätigungen ausgestellt werden.

Unterscheidung von Direkt- und Durchlaufspenden

*Spenden
ungeprüft als
Direktspenden
bestätigt*

539. Für die Ausstellung der Zuwendungsbestätigungen nahm die BKM die erforderliche systematische Prüfung und Unterscheidung in Direkt- oder Durchlaufspende (Tz. 532) nicht vor. Teils war bereits der Unterschied selbst nicht geläufig. Jedenfalls war aber nicht bekannt, nach welchem Kriterium zu unterscheiden ist. Die BKM bestätigte diese Spenden vielmehr, als habe es sich stets um Direktspenden gehandelt. Tatsächlich war dies aber bei jeder fünften im Prüfungszeitraum bestätigten Spende nicht der Fall. In der Folge waren die hierfür von der BKM ausgestellten Zuwendungsbestätigungen unrichtig.

Dies hat über die sachliche Richtigkeit der Bestätigung hinaus nicht nur für mögliche Haftungsrisiken Bedeutung, etwa weil im Fall einer eigentlich vorliegenden Durchlaufspende die Eignung des Letztbegünstigten nicht geprüft wird, sondern auch für den weiteren Prozess in der Behörde (siehe Tz. 541 und 548).

540. Der Rechnungshof hat die unterlassene Prüfung beanstandet und die BKM aufgefordert, stets zu prüfen, ob es sich bei einer Spende um eine Direkt- oder Durchlaufspende handelt, und die Spende ihrem Prüfungsergebnis entsprechend zu bestätigen. Er hat hierzu Hinweise gegeben.

Gemeinnützige Letztbegünstigte

541. Weil die BKM Direkt- und Durchlaufspenden nicht systematisch unterschieden hat (Tz. 539), hat sie drei Spenden an gemeinnützige Letztbegünstigte, die nur als Durchlaufspenden in Betracht kamen, als Direktspenden bestätigt. Ein Haftungsrisiko besteht hier grundsätzlich nicht, weil die Spenden als Durchlaufspenden bestätigungsfähig waren und bei entsprechender Bestätigung eine Steuervergünstigung gerechtfertigt gewesen wäre. Auch diese Zuwendungsbestätigungen waren gleichwohl unrichtig.
542. Für weitere fünf Zahlungen an gemeinnützige Letztbegünstigte hat die BKM ebenfalls Zuwendungsbestätigungen ausgestellt. Die Zahlungen stammten aus Mitteln anderer gemeinnütziger und deshalb steuerbefreiter Organisationen. Durch diese Verwendung ihrer Mittel konnten sie keine weitere Steuervergünstigung erwirken. Deshalb war es nicht geboten, ihnen hierfür Zuwendungsbestätigungen auszustellen, die speziell als Nachweis für die Inanspruchnahme einer Steuervergünstigung bestimmt sind. Dem in diesen Fällen bestehenden Interesse gemeinnütziger Organisationen an der Bestätigung einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung ist in anderer Form Rechnung zu tragen.
543. Der Rechnungshof hat die unrichtige Ausstellung der drei Zuwendungsbestätigungen und die nicht gebotene Ausstellung der weiteren fünf Zuwendungsbestätigungen beanstandet. Er hat die BKM aufgefordert, künftig zutreffende Zuwendungsbestätigungen auszustellen und Zahlungen gemeinnütziger Organisationen in anderer Form zu quittieren.

*Mittelverwendung
gemeinnütziger
Organisationen
nicht als Spenden
bestätigen*

Annahme und Buchung von Spenden

544. Elf Spenden zugunsten der gewerblichen Privattheater (Tz. 534) stammen von gemeinnützigen Organisationen, die mit diesen Privattheatern assoziiert sind. Die BKM fördert diese Privattheater durch institutionelle Zuwendungen. Die Rahmenrichtlinie des Senats (Tz. 529) sieht vor, dass Behörden, die haushaltsrechtliche Zuwendungen im Sinne von § 46 Absatz 1 LHO bewilligen, grundsätzlich keine Spenden aus dem „Umfeld“ von Zuwendungsempfängenden annehmen sollten. Hierdurch soll der Anschein eines beeinflussbaren Verwaltungshandelns vermieden werden. Soweit eine Beeinflussung nach sorgfältiger Gesamtschau aller Umstände ausgeschlossen werden kann, ist die Annahme solcher Spenden ausnahmsweise zulässig. Die BKM nahm die Spenden an, ohne sich mit dem Näheverhältnis der Spenderinnen zu den zuwendungsempfängenden Privattheatern zu befassen.
545. Die BKM hat erklärt, dass die gemeinnützigen Organisationen Bewilligungsentscheidungen der Behörde nicht beeinflussen könnten, weil diese auf dem Votum einer unabhängigen Jury beruhten, die vom Spendeneingang keine Kenntnis habe.
546. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein solcher Sachverhalt nur zu einer richtlinienkonformen Entscheidung über

*Näheverhältnis
von Spenderinnen
zu Zuwendungs-
empfangenden
nicht betrachtet*

die Annahme von Spenden führen könne, wenn er jeweils rechtzeitig in die Überlegungen einbezogen und dies dokumentiert werde. Das sei hier allerdings nicht geschehen.

547. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig Entscheidungen über die Annahme von Spenden richtlinienkonform zu treffen.
548. Weil die BKM eine Unterscheidung zwischen Direkt- und Durchlaufspenden nicht systematisch vorgenommen hat (Tz. 539), hat sie Spenden stets wie Direktspenden – nämlich als Ertrag – gebucht. Durchlaufspenden müssen jedoch als Verbindlichkeit passiviert werden; bei der Auszahlung der Spende an die Letztbegünstigten wird diese wieder ausgeglichen.
549. In der Folge hat die BKM zwei Durchlaufspenden an die Letztbegünstigten weitergeleitet, indem sie ihnen aus den Erträgen, die durch die fehlerhafte Buchung entstanden waren, haushaltsrechtliche Zuwendungen bewilligt hat. Die Voraussetzungen für eine solche Bewilligung liegen aber generell nicht vor, weil die Erfüllung des Zwecks einer Durchlaufspende nur im Interesse der Spendenden, nicht jedoch im zuwendungsrechtlich erforderlichen erheblichen Interesse der Stadt (§ 46 Absatz 1 LHO) liegt. Verglichen mit einer Auszahlung ist ein Zuwendungsverfahren für alle Beteiligten im Übrigen auch deutlich aufwendiger und damit unwirtschaftlich.
550. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Buchung der Durchlaufspenden als Ertrag und die hierdurch ermöglichte Gewährung haushaltsrechtlicher Zuwendungen kritisiert. Er hat die BKM aufgefordert, Durchlaufspenden nicht in Form haushaltsrechtlicher Zuwendungen an die Letztbegünstigten weiterzuleiten.

Durchlaufspenden in haushaltsrechtlich unzulässiger Form weitergeleitet

Geschäftsprozess

551. Nach der vom Senat beschlossenen Rahmenrichtlinie Sponsoring liegt die grundsätzliche Verantwortung für Spendenangelegenheiten bei der Behördenleitung. Konkrete Einzelfallentscheidungen dürfen ausschließlich auf Amtsleitungen oder Beauftragte für den Haushalt delegiert werden. Dieser Entscheidungsvorbehalt korrespondiert mit der Bedeutung von Spenden und Spendenden im behördlichen Aufgabenspektrum.
552. Entscheidungen über die Annahme, Buchung, Bestätigung und Verwendung von Spenden wurden jedoch grundsätzlich auf der Referatsebene der BKM getroffen. Ämterübergreifend haben die Fachreferate über die Annahme von Spenden, das Haushaltsreferat über deren Buchung und Bestätigung und die Fachreferate über die Verwendung der Spenden entschieden, ohne dass diese Entscheidungen sachlich aufeinander bezogen waren und im Prozess rückgekoppelt wurden.
553. Die Haftung für unrichtig ausgestellte Zuwendungsbestätigungen (Tz. 533 und 534 ff.) stellt das wesentliche Risiko im gesamten spendenbezogenen Entscheidungsprozess dar. Der Entschei-

Aufbau- und Ablauforganisation weder regelkonform noch risikobezogen gestaltet

dungsprozess sollte so gestaltet werden, dass dieses Haftungsrisiko vermieden wird. Dazu sollte sich die BKM unter Beteiligung aller erforderlichen Bereiche frühestmöglich – d. h. wenn Spendenwillige mit der Absicht auf sie zukommen, eine Spende für bestimmte Zwecke zu leisten – darüber Klarheit verschaffen, ob sie die Spende nach Maßgabe der Rahmenrichtlinie dem Grunde nach annehmen darf (vgl. Tz. 544 f.), ob die Spende ihrer Zweckbestimmung nach eine Direkt- oder Durchlaufspende darstellen würde (vgl. Tz. 539 f.), wie die Spende steuerrechtskonform zu bestätigen (vgl. Tz. 534 ff.) und zu verwenden (vgl. Tz. 532) sowie haushaltsrechtskonform zu buchen (vgl. Tz. 548 ff.) wäre.

554. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die BKM Entscheidungen nicht richtlinienkonform getroffen hat,
- der Entscheidungsprozess nicht risikobezogen ausgerichtet und insoweit nicht wirtschaftlich organisiert ist

und Haftungsrisiken auch deshalb nicht auszuschließen sind.

555. Er hat die BKM aufgefordert, künftig sicherzustellen, dass Entscheidungen in Spendenangelegenheiten von der Behördenleitung oder – nach entsprechender Delegation – im Einzelfall von einer Amtsleitung oder der bzw. dem Beauftragten für den Haushalt getroffen werden. Er hat empfohlen, eine Geschäfts- oder Dienst-anweisung zu erlassen.

Stellungnahme der Verwaltung

556. Die BKM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seine Forderungen und Empfehlung umzusetzen.

Baumaßnahmen und Bauverwaltung

Neubau Zentrum für Studium und Promotion

Behörde für Wissenschaft, Forschung,
Gleichstellung und Bezirke / Finanzbehörde /
Technische Universität Hamburg /
Sprinkenhof GmbH /
HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens-
und Beteiligungsmanagement mbH

Die Bedarfsdefinition war unvollständig.

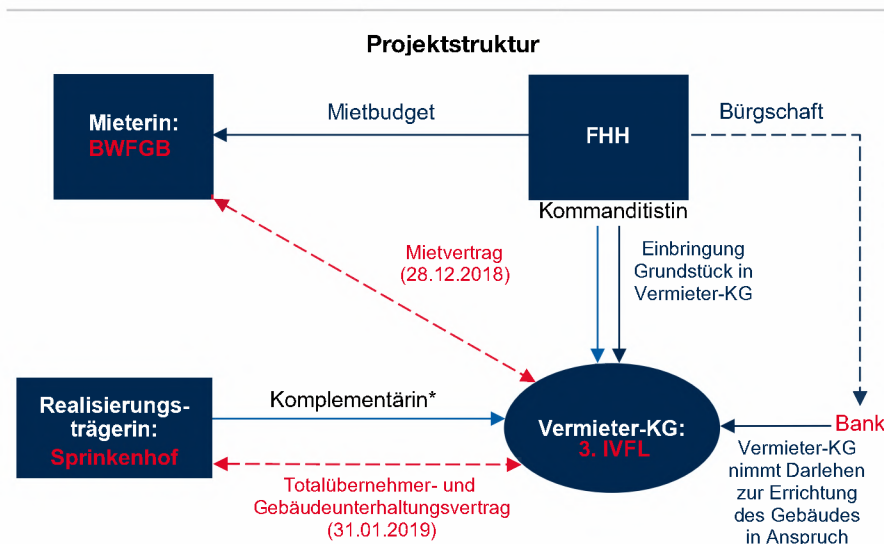
**Der dem Haushaltsausschuss vorgelegte
Kostenvergleich mit einschlägigen Kenn-
werten war irreführend.**

**Der Mietzins ist für ein Benchmark und zu
Steuerungszwecken im Sinne der Immo-
bilienstrategie des Senats ungeeignet, wenn
er durch Investitionskostenzuschüsse und
unberücksichtigte Grundstückskosten re-
duziert wurde.**

557. Der Neubau für das Zentrum für Studium und Promotion (ZSP) in Harburg bietet Flächen für studentische Zwecke, die Graduiertenakademie mit Exzellenzkolleg und eine Cafeteria.

Bedarfsträgerin war zunächst die Technische Universität Hamburg (TUHH). Im Jahr 2016 wurde die Realisierung des Vorhabens ins Mieter-Vermieter-Modell (MVM) nach dem Senatskonzept „Optimierung des Immobilienmanagements“ überführt.¹ Mieterin und Bedarfsträgerin ist seitdem die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB). Auf der Vermieterseite stehen die Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) als Realisierungsträgerin und die 3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG (3. IVFL) als städtische Vermietergesellschaft.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015; siehe auch Bürgerschaftsdrucksache 21/9508 vom 20. Juni 2017, S. 3.



Quelle: Eigene Darstellung

*Komplementärin der 3. IVFL ist die IVH Immobilienverwaltung für Hamburg GmbH, eine Tochtergesellschaft der Sprinkenhof GmbH.

Der im Mietvertrag vereinbarte Garantierte Maximalpreis (GMP) von rund 7,23 Mio. Euro wurde überschritten. So lagen die prognostizierten Projektkosten zum Ende des Erhebungszeitraums Mitte September 2020 bei rund 7,67 Mio. Euro. Die Mehrkosten von 0,44 Mio. Euro sollen innerhalb des Projektportfolios der Sprinkenhof ausgeglichen werden.

Auch der für den 1. April 2020 vereinbarte Übergabetermin konnte u. a. infolge der angespannten Marktlage im Bauwesen nicht eingehalten werden. Der Einzug der Nutzer ist im Dezember 2020 erfolgt.

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

Bedarfsdefinition

Raumprogramm

559. Die vonseiten der TUHH definierten Flächenvorgaben für das Raumprogramm des ZSP waren unvollständig, weil Größenvorgaben für einige Räume fehlten. Dies betrifft eine Fläche von rund 15 % des Gesamtgebäudes.

Zudem waren die dem Raumprogramm zugrunde liegenden Bedarfsbegründungen der TUHH unzureichend. Abweichend von den Vorgaben der VV-Bau unterblieb eine Überprüfung des Aufgaben- und Flächenstandards und der die Dimensionierung bestimmenden Faktoren. Eine plausible Herleitung des Flächenbedarfs auf der Grundlage konkreter größenbestimmender Faktoren (zum Beispiel Fläche pro Anzahl Studierende oder Mitarbeitende) geht weder aus den übergebenen Unterlagen noch den nachträglich

Unvollständige Flächenvorgaben und unzureichende Bedarfsbegründungen

vorgebrachten Erklärungen der TUHH hervor. Es ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, inwiefern der aus Studierendensicht durchaus wünschenswerte „Kunstraum“ sowie die „Funkstation“ im Zusammenhang mit dem Studienangebot der TUHH stehen und mit dem grundsätzlichen Ziel einer Reduzierung von Flächenanforderungen vereinbar sind.

560. Die BWFGB als Mieterin hätte das Raumprogramm nach Überführung des Projekts in das MVM zumindest einer Plausibilitätsprüfung unterziehen müssen. Dies ist nicht erfolgt.
- Keine Plausibilitätsprüfung durch die Behörde*
561. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und
- die TUHH aufgefordert, bei zukünftigen Bauvorhaben die erforderlichen Erwägungen zur Bedarfsbegründung anzustellen und darauf aufbauend vollständige Flächenvorgaben für die Raumprogramme zu erstellen.
 - die BWFGB aufgefordert, ihre Pflichten in Bezug auf die Bedarfsplanung wahrzunehmen.
562. Die BWFGB und die TUHH haben dies zugesagt.

Verkehrsflächenanteil

563. Die TUHH verzichtete im Rahmen der Projektvorbereitung auf die erforderliche Vorgabe wirtschaftlicher Flächenrelationen.
- Ungünstiges Verhältnis Verkehrsfläche/ Nutzungsfläche*
- Mit rund 43 % ist das Verhältnis Verkehrsfläche/Nutzungsfläche beim ZSP vergleichsweise ungünstig. Eine vergleichende Betrachtung mit anderen Hochschulseminargebäuden zeigt, dass die Vorgabe eines wirtschaftlicheren Verhältnisses Verkehrsfläche/ Nutzungsfläche von 35 % realistisch gewesen wäre.
564. Die TUHH hat erklärt, der erforderliche wissenschaftliche Austausch der am Erkenntnisprozess Beteiligten müsse nicht nur in geplanten Meetings, sondern auch in zeitlich und räumlich „unstrukturierter“ Weise möglich sein.
565. Das Argument der TUHH überzeugt nicht: Da ein derartiger „unstrukturierter“ Austausch insbesondere in der Cafeteria auf fast 90 m² Nutzungsfläche ohnehin ermöglicht wird, ist das Anlegen eines großzügigen Maßstabs bei der Bemessung der Verkehrsfläche nicht gerechtfertigt. Die Vorgabe eines wirtschaftlichen Verhältnisses Verkehrsfläche/Nutzungsfläche hätte zu weniger Gebäudeflächen und damit auch zu geringeren Miet- und Betriebskosten geführt.
566. Der Rechnungshof hat die fehlende Vorgabe wirtschaftlicher Flächenrelationen beanstandet und die TUHH aufgefordert, diese bei zukünftigen Bauvorhaben im Rahmen der Projektvorbereitung zu definieren.
567. Die TUHH hat dies zugesagt.

Standards und Kostenobergrenze

568. Die TUHH definierte im Rahmen der Projektvorbereitung entgegen den Vorgaben der VV-Bau keine Kostenobergrenze und keine Bau- und Qualitätsstandards.

Keine Definition von Kostenobergrenze und Baustandards

In der Folge blieb insbesondere die Definition dieser Standards weitgehend den späteren Nutzern des Gebäudes überlassen. Aufgrund von Nutzerwünschen wurden beispielsweise Verkehrsflächen (breite Flure und ein Foyer) qualitativ wie Nutzflächen (zum Beispiel Seminarräume) ausgestattet und in der Folge kostenmäßig wie Nutzungsflächen angesetzt.

Der im Mietvertrag nach Abschluss der Planung vereinbarte GMP ersetzt die Kostenobergrenze als Vorgabe für die Planung nicht.

569. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die TUHH aufgefordert, bei künftigen Bauvorhaben frühzeitig verbindliche Kostenobergrenzen sowie Bau- und Qualitätsstandards zu definieren.

570. Die TUHH hat dies zugesagt.

Kostentransparenz

Projektkosten

571. Auf ausdrücklichen Wunsch von Abgeordneten des Haushaltsausschusses gab die BWFGB einen Vergleich der Projektkosten mit einschlägigen Kennwerten zu Protokoll.² Dieser war irreführend, da nur rund 6.402.000 Euro Projektkosten als Basis für den Vergleich benannt wurden. Tatsächlich betrugen die vereinbarten Projektkosten jedoch rund 7.225.600 Euro. Ein Vergleich dieser Kosten mit den nach Richtwerten der Bauministerkonferenz aufgestellten Kosten in Höhe von 6.185.089 Euro ergibt nach Ermittlung des Rechnungshofs eine Überschreitung der Richtwerte von bis zu 16,8 % (1.041.000 Euro), nicht von 3,5 % (216.911 Euro), wie im Haushaltsausschuss benannt.

Irreführender Vergleich vereinbarter Projektkosten mit einschlägigen Richtwerten

Die Differenz erklärt sich dadurch, dass die im Haushaltsausschuss benannten Projektkosten nicht die Ansätze für Kostenvarianz und Preissteigerungen sowie den Totalübernehmerzuschlag (TÜ-Zuschlag) in Höhe von insgesamt 823.800 Euro umfassten.

572. Die BWFGB hat erklärt, die Ansätze für Kostenvarianz und die Preissteigerungen seien bei dem Vergleich unberücksichtigt geblieben, weil es sich um Kosten handle, die nur dann relevant würden, wenn das jeweilige Risiko eintrete. Die Kennwerte der Bauministerkonferenz hingegen basierten auf abgerechneten Bauprojekten und seien daher vergangenheitsbezogen. Der TÜ-Zuschlag decke

² Haushaltsausschuss am 21. November 2017, Bürgerschaftsdrucksache 21/11408 vom 18. Dezember 2017.

Wagnis und Gewinn des Realisierungsträgers ab und sei ebenfalls nicht betrachtet worden. Die in die Kennwerte der Bauministerkonferenz einfließenden Bauvorhaben würden in der Regel konventionell mit einer öffentlichen Stelle als Bauherr erstellt.

573. Die Erklärungen der BWFGB überzeugen nicht.

Eine transparente Berücksichtigung der Ansätze für Kostenvarianz und Preissteigerungen sowie des TÜ-Zuschlags in einem Kostenvergleich ist erforderlich, weil diese Positionen nach Fertigstellung eines Bauvorhabens erfahrungsgemäß nahezu vollständig (bei diesem Bauvorhaben vollständig) und – im Falle des TÜ-Zuschlags – immer vollständig abgerechnet werden. Da die Richtwerte der Bauministerkonferenz Mittelwerte abgerechneter Kosten aus fertiggestellten Baumaßnahmen sind, die gängige Risiken bereits berücksichtigen, sind Ansätze für Preissteigerungen und Kostenvarianz, die im Übrigen auch dem Mietvertrag zugrunde liegen, in den Kostenvergleich einzubeziehen. Der TÜ-Zuschlag ist ebenfalls zu berücksichtigen, weil auch die Vergleichswerte entsprechende Zuschläge enthalten (fertiggestellte Baumaßnahmen unter Beteiligung von Generalplanern, Generalunternehmern oder General- bzw. Totalübernehmern) und weil der Betrag ebenfalls dem Mietzins zugeschlagen wird.

574. Der Rechnungshof hat den irreführenden Vergleich beanstandet und gefordert, Kostenvergleiche und daraus resultierende Mehrkosten gegenüber politischen Gremien künftig transparent darzustellen.

575. Die BWFGB hat dies zugesagt.

Mietkosten

576. Die angegebene Miete von 13,68 Euro/m² bildet nur rund 67 % der tatsächlich anfallenden Kosten der Immobilie ab, weil bei der Berechnung der Miete die Grundstückskosten nicht berücksichtigt wurden und ein sog. Investitionskostenzuschuss von 2.400.000 Euro³ in Abzug gebracht wurde. Eine Mietberechnung auf der Basis des gegengerechneten Zuschusses und unberückichtigter Grundstückskosten hat eine reduzierte Miete zur Folge, die weder für das vorgesehene Benchmarking der Realisierungsträger u. a. mit dem Markt noch für Steuerungszwecke auf Mieterseite nach dem Senatskonzept „Optimierung des Immobilienmanagements“ geeignet ist. Auch die erforderliche verlässliche Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Immobilie ermöglicht eine solche Mietberechnung nicht.
577. Für ein wirksames Controlling der Umsetzung der strategischen Ziele des Senatskonzepts ist es erforderlich, dass dem hierfür vorgesehenen Portfoliomanagement geeignete und verlässliche Kennzahlen zur Verfügung stehen.

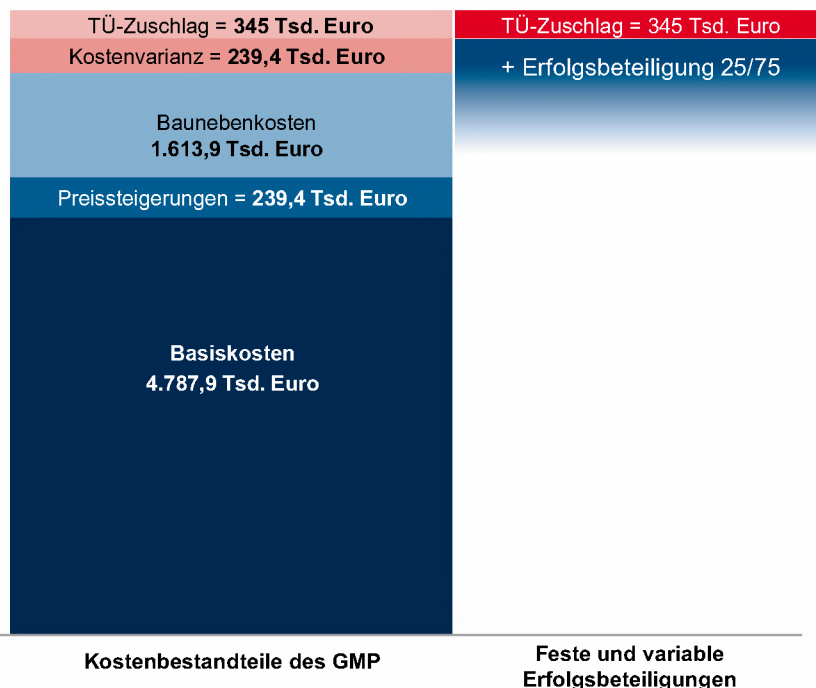
³ Vorauszahlung der TUHH an die BWFGB auf künftige Nutzungsentgelte.

578. Die bislang von der HGV durchgeführte Kennzahlenerhebung und die Portfolioberichterstattung sind allerdings seit Anfang 2019 aufgrund laufender Planungen zur Implementierung des Portfoliomanagements in der Finanzbehörde vorläufig ausgesetzt worden.
579. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, ein adressatengerechtes und an Kennzahlen – u. a. der Miete – ausgerichtetes Berichtswesen als Grundlage für die Beurteilung der Effizienz der Leistungserbringung aufzubauen. Weiterhin hält er es für erforderlich, dass
- die Sprinkenhof dem zukünftigen Portfoliomanagement als Kennzahl eine realistische Miete für das ZSP inklusive sämtlicher Kosten übermittelt, die ein Benchmark auch mit dem Markt ermöglicht.
 - das zukünftige Portfoliomanagement bei der Finanzbehörde bei den Realisierungsträgern auf die Übermittlung realistischer Kennzahlen hinwirkt.
580. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt und berichtet, sie habe zum 1. August 2021 ein Projekt zum Aufbau des Portfoliomanagements eingesetzt, das u. a. ein adressatengerechtes und an Kennzahlen ausgerichtetes Berichtswesen im Rahmen der vorgesehenen Projektlaufzeit von zwei Jahren erarbeiten werde.

Die Sprinkenhof hat erklärt, sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass geeignete Benchmarks ermittelt werden müssten, die nicht durch Investitionszuschüsse oder andere Faktoren verfälscht sein dürften.

Erfolgsbeteiligung

581. Die nachfolgende Tabelle zeigt einerseits die Zusammensetzung des im Mietvertrag vereinbarten GMP und andererseits die vereinbarten Erfolgsbeteiligungen:

Kostenbestandteile des GMP – Erfolgsbeteiligung**GMP = 7.225,6 Tsd. Euro**

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs

582. Die vereinbarte Erfolgsbeteiligung wurde in der Bürgerschaftsdrucksache 21/9508 vom 20. Juni 2017 nicht dargestellt, sondern erst auf ausdrückliche Nachfrage gegenüber den Abgeordneten im Haushaltsausschuss am 21. November 2017 offengelegt.⁴
583. Im Übrigen wurde im Mietvertrag vom 28. Dezember 2018 zwischen der BWFGB und der 3. IVFL eine höhere Erfolgsbeteiligung (25 % für die 3. IVFL) vereinbart als nach dem im Januar 2017 geprüften Angebot von November 2016/Januar 2017 vorgesehen und im Haushaltsausschuss im November 2017 kommuniziert (20 % für die 3. IVFL).
584. Der Rechnungshof hat seinen Hinweis aus vorangegangenen Prüfungen zum MVM⁵ bekräftigt, dass fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung das Risiko einer nicht angemessenen Vereinbarung der Erfolgsbeteiligung in den Verträgen birgt. Er ist weiterhin der Auffassung, dass eine auch auf dem Markt allgemein übliche Gewinnmarge in dem Totalübernehmerzuschlag bereits erfasst ist und es einer zusätzlichen Erfolgsbeteiligung daher nicht bedarf.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/11408 vom 18. Dezember 2017 „Bericht des Haushaltsausschusses“, S. 6.

⁵ Jahresbericht 2021 „Neubauten MIN-Forum und Informatik der Universität Hamburg“, Tzn. 495 bis 501, Jahresbericht 2018 „Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell“, Tz. 400, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures“, Tzn. 413 bis 417, „Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg“, Tzn. 457 bis 465 und „Neubau der Opernwerkstätten und -fundi“, Tzn. 507 bis 511.

Aufgrund der sehr geringen Anzahl der Realisierungsträger und der Festlegung auf einen Realisierungsträger zu einem frühen Zeitpunkt ist die Möglichkeit eines Wettbewerbs unter diesen grundsätzlich beschränkt. Die Kalkulation des Mietpreisangebots und damit auch die Bemessung der Erfolgsbeteiligung erfolgen damit nicht unter marktüblichen Wettbewerbsbedingungen.

585. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass im Mietvertrag eine höhere Erfolgsbeteiligung vereinbart wurde als zuvor nach dem geprüften Mietpreisangebot der Sprinkenhof vorgesehen und im Haushaltsausschuss kommuniziert.
586. Die Sprinkenhof hat hierzu ausgeführt, sie habe bei Abschluss des Mietvertrags eine aus ihrer Sicht gültige Regelung zur Preisbildung im MVM vom 15. Februar 2017 der Senatskanzlei zugrunde gelegt.
587. Die Darstellung der Sprinkenhof überzeugt nicht, weil es sich bei der angeblichen „Regelung“ nicht um eine rechtliche Vorgabe nach VV-Bau, sondern um eine Erläuterung der Senatskanzlei handelte. Im Übrigen hätte die höhere Erfolgsbeteiligung im Haushaltsausschuss kommuniziert werden müssen.

Prüfung der Technischen Aufsicht

588. Eine Prüfung der Kostenunterlagen durch eine Technische Aufsicht (TA) bei der Sprinkenhof erfolgte entgegen den Vorgaben der VV-Bau nicht. Die pauschale schriftliche Erklärung der Sprinkenhof zu den Kostenunterlagen bei Angebotslegung erfüllt die Anforderungen an den geforderten Prüfvermerk einer TA nicht, da sie nicht auf vorgegebene Prüfungsinhalte eingeht.
589. Aufgabe der TA ist es u. a., die Angemessenheit der Kosten zu prüfen. Die Regelung zur TA gilt ausdrücklich unabhängig von der Art der Veranschlagung, also auch im Fall einer Veranschlagung von Mieten für Baumaßnahmen im MVM. Die von der Sprinkenhof angeführte Überführung des Projekts in das MVM im Jahr 2016 kann deshalb den Verzicht auf eine Prüfung durch eine TA nicht rechtfertigen.
- Nachfragen im Haushaltsausschuss zu der Angemessenheit der Projektkosten (siehe Tz. 571) zeigen die Relevanz der Thematik im parlamentarischen Raum.
590. Die BWFGB prüfte die Kostenunterlagen mangels weitergehender Vorgaben – die VV-Bau sehen eine vollständige Prüfung nur durch die TA vor – lediglich auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit.
591. Der Rechnungshof hat die fehlende Prüfung durch eine TA beanstandet und die Sprinkenhof aufgefordert, diese künftig entsprechend den aktuellen Vorschriften vorzunehmen.
592. Eine Äußerung der Sprinkenhof hierzu liegt nicht vor.

*Keine Prüfung der
Kostenunterlagen
durch eine TA*

Es ist an der Finanzbehörde, dafür Sorge zu tragen, dass die Sprinkenhof die Regelungen der VV-Bau einhält.

Veröffentlichung im Informationsregister

*Fehlende
Veröffentlichung
von Verträgen
im Informationsregister*

593. Verträge zur Schaffung von Infrastruktur im Bereich der Bildungseinrichtungen zum Zwecke der Daseinsvorsorge sind nach § 3 Absatz 1 Nr. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) zu veröffentlichen. Ebenso sind Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, nach § 3 Absatz 2 Nr. 1 HmbTG zu veröffentlichen. Beide Vorgaben sind hier einschlägig.

594. Als veröffentlichungspflichtige Stelle hatte die Sprinkenhof im Zusammenhang mit dem Neubau des ZSP geschlossene Verträge⁶ mit einem Auftragsvolumen über 100.000 Euro entgegen den Vorgaben des HmbTG nicht in das Informationsregister eingestellt. Eine nachvollziehbare Begründung, warum auf die Veröffentlichungen im Einzelfall verzichtet worden ist, geht aus den Akten nicht hervor.

595. Die alleinige Veröffentlichung des abgeschlossenen Totalübernehmer- und Gebäudeunterhaltungsvertrags im Informationsregister rechtfertigt entgegen der Argumentation der Sprinkenhof im Prüfungsverfahren nicht den Verzicht auf eine Veröffentlichung der weiteren Verträge. Die Annahme der Sprinkenhof, dass eine Veröffentlichung von Verträgen „im Grundsatz“ ausreiche, kann aus dem HmbTG nicht abgeleitet werden. Vielmehr gibt das Gesetz vor, welche Verträge unter welchen Voraussetzungen zu veröffentlichen sind. Soll im Einzelfall von Ausnahmetatbeständen Gebrauch gemacht werden oder liegen nach Auffassung der veröffentlichungspflichtigen Stellen die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung nicht vor, muss dieses nachvollziehbar begründet werden.

Eine „Veröffentlichung“ bzw. Benennung der Verträge auf einem Vergabeportal – wie von der Sprinkenhof vorgebracht – kann die Transparenz durch die Veröffentlichung im Informationsregister nicht ersetzen, da dort keine Verträge entsprechend dem HmbTG veröffentlicht werden und das Transparenzportal den Bürgern und Bürgerinnen als zentrale Auskunftstelle dienen soll.

596. Der Rechnungshof hatte sich in der Vergangenheit bereits wiederholt zur Veröffentlichungspflicht nach dem HmbTG geäußert.⁷

⁶ 11 Bauverträge wie zum Beispiel Rohbau-, Fassadenbekleidungs- und Dachabdichtungsarbeiten sowie Heizungsanlagen und Sanitärtechnik; 1 Generalplanervertrag.

⁷ Jahresbericht 2021 „Begegnungszentrum KörberHaus“, Tzn. 542 bis 544: Die Sprinkenhof hatte zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs, künftig alle für die Baumaßnahme maßgeblichen Verträge und die dazugehörigen nachträglich vereinbarten Ergänzungen im Informationsregister zu veröffentlichen, umzusetzen. Weitere Feststellungen des Rechnungshofs zur Veröffentlichungspflicht nach dem HmbTG finden sich u. a. in den Jahresberichten 2019 („Congress Centrum Hamburg“, Tzn. 283 bis 286) und 2020 („Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße“, Tzn. 493 bis 497).

597. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen das HmbTG beanstandet und die Sprinkenhof aufgefordert, ihrer Veröffentlichungspflicht nach dem HmbTG nachzukommen. Falls sie von dieser Pflicht im Einzelfall abweichen will, hat sie dies nachvollziehbar darzulegen und zu begründen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Sprinkenhof die Vorgaben des HmbTG einhält.
598. Die Sprinkenhof hat die Beanstandungen und Forderungen nicht anerkannt. Die Finanzbehörde hat zugesagt darauf hinzuwirken, dass die Sprinkenhof die Vorgaben des HmbTG einhält.

Baakenpark

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
HafenCity Hamburg GmbH

Die HafenCity Hamburg GmbH realisierte im Baakenhafen eine Fahrrinne für Barkassenverkehre, ohne dass hierfür ein nachgewiesener Bedarf bestand.

Mit dem Bau des Baakenparks wurde entgegen den Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen begonnen, obwohl weder Bedarfe und Standards geklärt noch die Entwurfsplanungen abgeschlossen waren.

Kostenunterlagen des Bauprojektes Baakenpark waren nicht, wie vorgegeben, Grundlage der Kostenverfolgung und des Bau-Monitorings.

Eine von der Projektebene abgesetzte Technische Aufsichtsinstanz, die diese Defizite hätte aufdecken können, richtete die HafenCity Hamburg GmbH nicht ein.

Die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für die Investorenbetreuung und die Projektsteuerungsleistungen war vergabe-rechtswidrig.

599. Die HafenCity Hamburg GmbH (HCH), die sich zu 100 % im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) befindet, ist als Bedarfs- und Realisierungsträgerin für die Entwicklung und die Umsetzung verschiedener Infrastrukturmaßnahmen im Gebiet der HafenCity zuständig. Für die HCH gelten die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens. Die Entwicklung der HafenCity zu einem Wohn-, Arbeits- und Freizeitstandort stützt sich im Wesentlichen auf einen im Jahr 2000 beschlossenen städtebaulichen Masterplan, der im Jahr 2011 für die östliche HafenCity fortgeschrieben wurde. Die Weiterentwicklung des Masterplans sieht u. a. eine ca. 1,5 ha große, künstlich aufzuschüttende „Spiel- und Freizeitinsel“ im Hafenbecken des Baakenhafens vor, die die HCH zwischen 2014 und 2018 für rund 14 Mio. Euro erstellte.

Freizeitinsel Baakenpark



Quelle: Rechnungshof

Der Rechnungshof hat die Planung, Vorbereitung und Ausführung der Baumaßnahme geprüft.

Schifffahrtsrinne

600. Die HCH ist als öffentliches Unternehmen bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens „Stadt und Hafen“ den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet (siehe Nrn. 1.1.4 und 2.2 VV zu § 106 LHO). Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen.

Lage des Baakenparks in der HafenCity



Quelle: FHH-Atlas, Stand 13. Oktober 2021, mit Einfügung Rechnungshof

601. Um im Baakenhafen nördlich des Freizeitparks eine für Barkassen- verkehre ausreichende Durchfahrtsbreite sicherzustellen, wurden in den Engstellen der Schifffahrtsrinne Unterwasserspundwände verbaut. Nach Mitteilung der HCH kalkulierte sie hierfür zum Zeitpunkt der Entscheidung Kosten von 1,4 Mio. Euro.

Ursprünglich sollten Barkassen nach der folgenden Abbildung nicht diesen, sondern nur den westlichen Bereich des Baakenhafens bis zur Brücke „Baakenhafen Mitte“ befahren und dort wenden können.



Quelle: Auslobungsunterlagen der HCH, Stand Oktober 2011, mit Einfügung Rechnungshof

Die Schiffbarkeit des weiter östlich liegenden Teils des Baakenhafens ist durch die eingeschränkte Durchfahrtshöhe der oben genannten Brücke um je eine Stunde vor und nach dem Tidehochwasser vermindert.

Aus den Bau- und Kostenunterlagen und den weiteren Projektunterlagen geht nicht hervor, aus welchen Gründen ein Barkassenbetrieb bis in diesen Bereich ermöglicht werden soll und ob sich dazu Barkassenbetreiber, einschlägige Berufsverbände oder die Handelskammer geäußert haben.

602. Die HCH hat erklärt, es sei unerheblich, ob bzw. ab wann die Befahrbarkeit des östlichen Hafenbeckens vorgesehen gewesen sei. Die nautische Nutzung beschränke sich nicht auf den Barkassenverkehr, sondern sei u. a. auch für wasserseitige bauliche Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen durch Spezialgerät erforderlich. Sie habe keinen Anlass für eine Nachfrageerhebung bei den Barkassenbetreibern gesehen, da der östliche Baakenhafen ein attraktives touristisches Ziel darstelle und der Bedarf somit „auf der Hand“ liege. Sie betonte andererseits, die Frage der nautischen Nutzung wäre für Barkassenbetreiber schwer einzuschätzen gewesen, da zum damaligen Zeitpunkt noch keine anschaulichen Hochbaustrukturen vor Ort bestanden hätten. Die HCH habe sich später keine Planungsfehler zum Vorwurf machen lassen wollen und halte den Bedarf aus oben genannten Erläuterungen für ausreichend begründet, auch im Hinblick auf die Mehrkosten der gewählten Variante. Diese betrügen nach Schlussabrechnung und unter Einbeziehung aller Einflussgrößen lediglich rund 0,3 Mio. Euro.

603. Die HCH hätte vorab klären müssen, ob eine Schiffbarkeit in der vorgesehenen Form notwendig ist und inwiefern Kosten von 1,4 Mio. Euro durch einen gegebenenfalls zu erwartenden Nutzen gerechtfertigt erscheinen. Dies gilt umso mehr, als sie zunächst selbst nicht davon ausgegangen ist, dass der Hafenbereich östlich der Brücke „Baakenhafen Mitte“ für einen Barkassenverkehr genutzt werden soll und das Zeitfenster der Befahrbarkeit durch deren geringe Durchfahrtshöhe ohnehin zeitlich eingeschränkt ist.

*Schifffahrtsrinne
ohne Klärung des
Nutzens ausge-
baut*

Dass der HCH konkrete Erkenntnisse zur Schiffahrtsnutzung fehlten, wird durch ihre Darlegungen deutlich. Die Argumentation der HCH, es sei unerheblich, ob und ab wann die Befahrbarkeit des östlichen Hafenbeckens vorgesehen sei, trägt nicht. Vielmehr zeigt der Umstand, dass bei der ursprünglichen Planung davon ausgegangen wurde, dort auf einen Barkassenverkehr verzichten zu können, wie groß die Bandbreite möglicher Bedarfseinschätzungen war. Folglich war das Risiko hoch, am tatsächlichen Bedarf vorbei zu bauen. Dieses Risiko hätte nur durch eine sorgfältige Bedarfserhebung unter Abstimmung mit der nautischen Tourismuswirtschaft vermieden oder zumindest vermindert werden können.

604. Der Rechnungshof stellt im Übrigen fest,
- dass sowohl Wasserfahrzeuge, die baulichen Zwecken dienen, als auch Barkassen im Einrichtungsverkehr den östlichen Baakenhafen auch ohne den kostenaufwendigen Ausbau hätten nutzen können und
 - die Mehrkosten für den Ausbau für einen Begegnungsverkehr nach seinen Ermittlungen mindestens 1 Mio. Euro betragen.
605. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise der HCH beanstandet, die dazu geführt hat, dass der östliche Baakenhafen trotz hoher Mehrkosten für den Schiffsbegegnungsverkehr ausgebaut wurde, ohne dass absehbar ist, ob eine Barkassennutzung überhaupt stattfinden wird.
606. Er hat die HCH aufgefordert, zukünftig durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Ausgaben aus dem Sondervermögen auf Maßnahmen beschränkt bleiben, die zur städtebaulichen Umgestaltung des Gebietes „Innerstädtischer Hafenrand“ erforderlich sind.
607. Die HCH hat erklärt, eine systematische Abwägung sei im Vorentwurfsbericht dokumentiert worden.
608. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dieser Bericht u. a. einen Variantenvergleich zur Böschungsausbildung der Freizeitinsel enthält. Eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Betrachtung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Barkassenbegegnungsverkehrs enthält der Vorentwurfsbericht nicht. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag nicht vor.

Kostenstabiles Bauen

609. Der Senat hat auch aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofes im Jahr 2012 Vorgaben für das Kostenstabile Bauen formuliert, damit die Freie und Hansestadt Hamburg künftig große Bauprojekte kostenstabil und termingerecht planen und realisieren könne. Er erklärt darin: „Die haushaltsrechtliche Selbstverständlichkeit, dass die endgültige Entscheidung erst nach Vorlage der Haushaltsunterlagen fallen darf, muss in der Praxis umgesetzt und von allen Seiten gleichermaßen beachtet werden.“¹
610. Vor Baubeginn ist eine Kostenunterlage auf der Basis der abgeschlossenen Bedarfs-, Vor- und Entwurfsplanung zu erstellen und auf dieser Basis die Entwicklung der Kosten und Termine zu verfolgen. Die Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen sehen diesbezüglich u. a. vor, dass die Kostenunterlage durch eine von der Projektebene abgesetzte Technische Aufsicht systematisch – u. a. auf Richtigkeit, Bedarfsbegründung, Standards und Maßnahmenwirtschaftlichkeit – geprüft wird.
- Mit der verbindlichen Einführung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens gelten diese Vorgaben auch für die aus dem Sondervermögen „Stadt und Hafen“ finanzierten Baumaßnahmen.
611. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung untersucht, inwiefern die HCH diese Vorgaben bei der Vorbereitung und Steuerung des Bauprojektes Baakenpark umgesetzt hat. Dabei zeigte sich, dass
- vor Baubeginn der Teilabschnitte jeweils ausschließlich die entsprechenden Teil-Kostenunterlagen vorlagen,
 - aus den Teil-Kostenunterlagen nicht vollständig hervorging, warum die Maßnahme in der realisierten Form umgesetzt wurde und inwiefern die Ausgaben dabei auf das zwingend notwendige Maß begrenzt wurden,
 - die Prüfung der Kostenunterlagen entgegen den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens in wesentlichen Teilen nicht durch eine Technische Aufsicht erfolgte und
 - die Kosten- und Terminentwicklung nicht auf der Grundlage der Bau- und Kostenunterlagen verfolgt wird.
612. Auf die Nachfrage, welche Geschäftsprozesse angewendet werden, damit die Ausgaben auf das notwendige Maß begrenzt, die notwendigen Abwägungen für eine wirtschaftlich optimale Lösung getroffen und die Einhaltung von Kosten und Terminen überwacht werden, teilten die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) und die HCH mit, dass
- die Kostenstabilität und Transparenz für die Baumaßnahmen im Bereich der HafenCity mithilfe individuell festgelegter Ver-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 14.

gleichswerte, laufender Soll-Ist-Vergleiche sowie gegebenenfalls Budgetanpassungen gewährleistet werden könnten,

- Entscheidungsprozesse in Budgetberichten sowie teilweise in gesonderten Entscheidungsvorlagen dokumentiert würden und
- es bei großen Baumaßnahmen im Bereich der HafenCity unmöglich sei, vor Baubeginn für alle Teilprojekte eine Kostenunterlage mit einer Kostenberechnung auf der Grundlage einer abgeschlossenen Entwurfsplanung zu generieren, da diese über einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren geplant und realisiert würden.

613. Die BSW und die HCH haben weiterhin erklärt, für eine städtebauliche Entwicklung seien heterogene bauliche Maßnahmen typisch, die aus ineinandergreifenden Teilbaumaßnahmen bestünden. Die Infrastrukturprojekte der HCH seien räumlich und inhaltlich nicht deckungsgleich mit den einzelnen Teilbaumaßnahmen. Um die städtebauliche und hochbauliche Grundstücksentwicklung nicht zu behindern, müsse mit der Realisierung erster Teilbaumaßnahmen gegebenenfalls begonnen werden, bevor die Entwurfsplanungen der weiteren Teilbaumaßnahmen abgeschlossen seien. Beispielsweise sei eine notwendige Voraussetzung für den Realisierungsbeginn hochbaulicher Maßnahmen in der HafenCity zunächst eine hochwassergeschützte Erreichbarkeit der einzelnen Grundstücke. Für den Straßenbau könne dafür in der Regel keine abgeschlossene Entwurfsplanung mit Kostenberechnung vorliegen, da die genaue Ausformung und Gestaltung der Straßennebenflächen noch mit den hochbaulichen Planungen privater Bauvorhaben abzustimmen seien. Diese könnten jedoch erst sukzessive entlang einer Straßentrasse erfolgen und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Daher könne vor Baubeginn nur für den Erdbau eine Kostenunterlage vorgelegt werden.

614. Die HCH nutzte die Kostenunterlagen somit nicht als Entscheidungsgrundlage und zur Termin- und Kostenverfolgung und führte auch kein vergleichbares Instrument im Sinne des Kostenstabilen Bauens ein.

Es ist deshalb nicht sichergestellt, dass alle erforderlichen Planungen vor Baubeginn abgeschlossen sind und die Entscheidungsgründe und Kostenermittlungen nachvollziehbar und zusammenhängend dokumentiert werden.

615. Die von der HCH unabhängig von den Kostenunterlagen praktizierte laufende Anpassung des Maßnahmenbudgets verhindert zudem, dass Kostenüberschreitungen erkennbar werden. Außerdem fehlt bei Projekten der HCH eine fachliche Überprüfung der Planung durch eine projektunabhängige Aufsichtsinstanz (Technische Aufsicht).

Die dargestellten Defizite verdeutlichen, dass die Ziele des Kostenstabilen Bauens mit dem bisher praktizierten Vorgehen nicht erreicht werden.

Ziele des Kostenstabilen Bauens nicht erreicht

616. Die BSW und die HCH nennen keine plausiblen Gründe, weshalb eine Kernforderung des Kostenstabilen Bauens, die Termine und

Kosten anhand einer vor Baubeginn erstellten Kostenermittlung zu verfolgen, im Bereich der HafenCity nicht umsetzbar sein sollte.

Nach den Regelungen des Kostenstabilen Bauens kann im Übrigen in begründeten Einzelfällen ein Baubeginn auch dann zugelassen werden, wenn für spätere Bauabschnitte die Entwurfsplanungen noch nicht abgeschlossen sind und dafür lediglich Kostenschätzungen vorliegen. Zur Einhaltung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens muss in diesen Fällen – entgegen dem Vorgehen beim Bauprojekt Baakenpark – aber jedenfalls eine vollständige Kostenunterlage als Entscheidungsgrundlage und Grundlage der Kostenverfolgung vor Baubeginn erstellt und gegebenenfalls fortgeschrieben werden.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass es sinnvoll sein mag, neben dem Monitoring einzelner in sich abgeschlossener Bauprojekte wie dem Bau des Baakenparks auch eine Budgetplanung zur Umsetzung gebietsbezogener Erschließungsprojekte zu betreiben. Diese ist aber nicht für eine Kostenverfolgung im Sinne des Kostenstabilen Bauens geeignet.

617. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HCH mit diesem Vorgehen nicht sicherzustellen vermag, dass große Bauprojekte erst begonnen werden, wenn die Anforderungen des Kostenstabilen Bauens eingehalten werden.

618. Der Rechnungshof hat die HCH aufgefordert, ihre Projektsteuerungsprozesse insgesamt zu überprüfen und an den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens auszurichten.

Der Rechnungshof hat die BSW aufgefordert, die Umsetzung dieser Forderung in ihrer Funktion als aufsichtführende Behörde zu überwachen.

619. Die BSW und die HCH wollen den Forderungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht nachkommen.

620. Der Rechnungshof hat die BSW und die HCH darauf hingewiesen, dass ungeachtet der Besonderheiten in der Entwicklung der HafenCity nach den Vorgaben des Senats die Umsetzung und Kostenverfolgung der Einzelprojekte nach den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens erfolgen muss.

621. Der Forderung des Rechnungshofs zur Dokumentation der Entscheidungsprozesse will die HCH künftig folgen und ausführlichere Darstellungen in die Kostenunterlagen aufnehmen. Zudem hat sie erklärt, sie halte eine eigenständige Technische Aufsicht in Anbetracht ihres zukünftigen Aufgabenbereichs als Bedarfs- und Realisierungsträger für weitere Stadtentwicklungsvorhaben für gerechtfertigt und hat angekündigt, diese nunmehr einrichten zu wollen.

Bau-Monitoring

622. Durch das bei der Senatskanzlei durchgeführte und auch für Maßnahmen im Gebiet der HafenCity verbindlich vorgegebene Bau-Monitoring für große Baumaßnahmen will der Senat die Kosten und Zeitpläne von der Mittelveranschlagung bis zur Inbetriebnahme im Blick behalten und im Bedarfsfall steuern. Mit dem zugehörigen jährlichen Berichtswesen sollen Politik und Öffentlichkeit über die aktuellen Entwicklungen informiert werden. Die zentralen Ziele des Senats, wie

- Einhaltung vereinbarter Kostenobergrenzen und Termine sowie
- nachvollziehbare Begründungen möglicher Kostensteigerungen,

können nur mit einer qualitätsgesicherten, transparenten und einheitlichen Systematik der Kosten- und Termindarstellung erreicht werden. Hierzu gehört, dass

- nur inhaltlich und rechnerisch überprüfte Kosten- und Terminaten dargestellt werden,
- Art, Umfang – also das Bausoll – und die Kosten auf Grundlage der Kostenberechnung nach Abschluss der Entwurfsplanung und damit der Kostenunterlage dargestellt werden und
- die unterschiedlichen Kostenbestandteile wie Basiskosten, Ansatz für Kostenvarianzen, Preissteigerung und Baunebenkosten entsprechend den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens ermittelt und sowohl in der Kostenunterlage aufgeführt als auch im Bau-Monitoring wiedergegeben werden.

623. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Darstellung der Kosten- und Terminentwicklung der Maßnahme Baakenpark im Berichtswesen Bau-Monitoring nicht nachvollziehbar und zum Teil unzutreffend ist. Die Angaben basieren nicht auf den Kostenunterlagen. Die Gesamtkosten im Bau-Monitoring weichen von der aus den Haushaltsunterlagen der vier Teilobjekte (Kaimauer, Erdbau, Himmelsberg und Freianlagen) ermittelbaren Gesamtsumme ab. Zudem wurden die Kostenbestandteile des Bauprojektes – zum Beispiel zu Kostenvarianz, Preissteigerung und Baunebenkosten – nicht durchgehend nach der Maßgabe des Kostenstabilen Bauens erhoben.

*Kostenentwicklung
nicht transparent
dargestellt*

Darstellung Kostenberechnung vs. Bau-Monitoring

<i>(Kosten in Mio. Euro, runa)</i>	Kostenunterlage					Bau-Mo- ni- ting Juni 2016
	Kai- mauer Juli 2014	Erdbau 2015	Himmels- berg Mai 2016	Frei- anlagen April 2016	Gesamt- summe	
Basis- kosten	10,90	0,32	1,28	5,79	18,29	14,18
Kosten- varianz	k. A.	k. A.	0,13	k. A.	0,13	1,14
Preis- steige- rung	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0,03
Bau- neben- kosten	k. A.	0,04	0,35	k. A.	0,39	5,01
Summe	10,90	0,36	1,76	5,79	18,81	20,36

Quelle: Kostenberechnungen Kostenunterlage im Vergleich zum Bau-Monitoring II 2016

624. Die BSW und HCH haben hierzu erklärt, Baumaßnahmen und die dafür erstellten Kostenunterlagen seien nicht deckungsgleich mit den Abgrenzungen der HCH-internen Budgetplanung und dem Berichtswesen Bau-Monitoring. Die zugrunde liegenden Infrastrukturprojekte seien heterogen. Die Deckungsungleichheit könne nur vermieden werden, wenn eine (interne und externe) Berichterstattung tatsächlich auf Einzelbaumaßnahmen, für die jeweils eine Kostenunterlage erstellt werde, abstelle. Dieses könne „aber nicht ernsthaft gewollt sein, da damit jeder bedarfsbegründende und sachlogische Zusammenhang von Vorhaben verloren ginge.“

Die besondere Situation von Infrastrukturprojekten im Stadtentwicklungskontext verbiete es, Kosten im Bau-Monitoring auf der Grundlage der Kostenberechnung einer abgeschlossenen Entwurfsplanung (Kostenunterlage) darzustellen. Im Übrigen würde das Vorgehen im Berichtswesen Bau-Monitoring erläutert.

625. Die HCH hat mit ihrem Vorgehen wegen des fehlenden Zusammenhangs zwischen den Daten der Kostenunterlagen und den Darstellungen im Bau-Monitoring gegen die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens verstoßen. Dies hat dazu geführt, dass mit erheblichem Aufwand Kosten- und Terminentwicklungen ermittelt und veröffentlicht werden, die weder mit den übrigen Projektdarstellungen des Bau-Monitorings vergleichbar noch in sich nachvollziehbar sind. Damit verfehlt die Berichterstattung ihren ursprünglichen Zweck, Transparenz für Öffentlichkeit und Bürgerschaft zu schaffen.

Dem wird auch nicht dadurch abgeholfen, dass im Bau-Monitoring folgende Erläuterung aufgenommen wurde:

„Die Bewertung der Projekte der HafenCity Hamburg GmbH (HCH GmbH) erfolgt anhand verbindlich von der HCH GmbH in Abstimmung mit der BSW und der Senatskanzlei festgelegter Vergleichswerte. Sie basieren auf einer Planungstiefe, bei der der Umfang der Baumaßnahme überwiegend feststeht und das Projekt sich nach Möglichkeit überwiegend in der Phase einer Kostenberechnung befindet. Kostenüberschreitungen werden durch Anpassung des Wirtschaftsplans kompensiert. Das Monitoring bewertet hier den Kostenvergleich der Prognose am aktualisierten Vergleichswert.“²

626. Die Argumentation der BSW und HCH überzeugt nicht. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch für Projekte, die aus mehreren Teilmaßnahmen bestehen, ein regelkonformes Bau-Monitoring möglich ist und durchgeführt wird.³
627. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HCH die Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen nicht beachtet hat, indem sie
- Kostenunterlagen erstellte, die nicht den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens entsprechen,
 - die Kostenentwicklung im Berichtswesen Bau-Monitoring regelhaft nicht auf der Grundlage der Kostenunterlagen, sondern anhand eines sog. „Vergleichsmaßstabes“ darstellt, der für die Bürgerschaft und die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar ist.
- Er hat beanstandet, dass die BSW – in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde für die HCH – das im letzten Spiegelstrich dargestellte Vorgehen gebilligt hat.
628. Der Rechnungshof hat die BSW und die HCH aufgefordert, künftig unter Anwendung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens und der Vorgaben zum Bau-Monitoring eine nachvollziehbare und transparente Kosten- und Terminverfolgung sicherzustellen und damit die Bürgerschaft im Berichtswesen Bau-Monitoring korrekt über die Kosten- und Terminentwicklung zu informieren.
629. Der Forderung des Rechnungshofes sind die BSW und die HCH überwiegend nicht gefolgt, da die Besonderheit von Infrastrukturprojekten im Stadtentwicklungskontext dies nicht zulasse.
630. Die Rückäußerungen der BSW und HCH zeigen, dass weiterhin beabsichtigt ist, die Kostendarstellungen im Berichtswesen Bau-Monitoring aus der internen Budgetplanung der HCH und nicht wie geboten aus den Kostenunterlagen abzuleiten. Ein solches Vorgehen stellt die Vorgaben des Kostenstabilen Bauens im Ergebnis grundsätzlich infrage.

² Bürgerschaftsdrucksache 22/3084 vom 2. Februar 2021, S. 5.

³ Beispiel: Bauprojekt Verlängerung der U4, Bürgerschaftsdrucksache 22/3089 vom 2. Februar 2021 – Berichtswesen Bau-Monitoring 2020, S. 46.

631. Die BSW und HCH haben allerdings zugestimmt, dass Angaben zu Kostenvarianz, Preissteigerung und Baunebenkosten in den Kostenunterlagen aufzuführen sind.

Beauftragung freiberuflicher Leistungen

632. Öffentliche Aufträge sind gemäß § 97 Absatz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu vergeben.

Dabei müssen die Anforderungen des Auftraggebers an die Eignungsnachweise des Auftragnehmers eindeutig und erschöpfend formuliert sein.

Zuschlagskriterien einschließlich der Unterkriterien sind zuvor bekannt zu machen und entsprechend ihrer Bekanntmachung anzuwenden. Kriterien, die bereits Gegenstand der Eignungsprüfung waren, sind für die Angebotswertung verbraucht.

Vergabeverfahren sind von Beginn an fortlaufend in Textform zu dokumentieren, indem die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Insbesondere muss die Dokumentation der Eignungsprüfung und der Angebotswertung erkennen lassen, auf Grundlage welcher wesentlichen Erwägungen der Auftraggeber die Eignung der Bewerbenden beurteilt und die Angebote bewertet hat.

- Vergabeverfahren intransparent und dadurch vergaberechtswidrig*
633. Der Rechnungshof hat das europaweite zweistufige Vergabeverfahren für die Investorenbetreuung und die Projektsteuerungsleistungen geprüft und dabei festgestellt, dass die Eignungsprüfung im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs (erste Stufe) und die anschließende Angebotswertung (zweite Stufe) intransparent und dadurch vergaberechtswidrig waren.

Die Bekanntgabe der geforderten Eignungsnachweise und die Eignungsprüfung waren intransparent, weil die Anforderungen an die Eignungsnachweise nicht eindeutig waren und die Eignungsprüfung/Auswahl der Bewerbenden nicht hinreichend dokumentiert wurde. Die Angebotswertung war nicht transparent, weil die HCH die dafür maßgeblichen Haupt- und Unterkriterien nicht vollständig vorab bekannt gemacht und die Wertung nicht hinreichend dokumentiert hat.

Die HCH hat zudem ein bereits für die Eignungsprüfung genutztes Kriterium „Präsenz vor Ort“ erneut im Rahmen der Angebotswertung als Zuschlagskriterium verwendet. Das Kriterium „Präsenz vor Ort“ hatte die HCH zudem vorher nicht als Zuschlagskriterium bekannt gemacht.

634. Die HCH hat erklärt, die Auswahl der Bewerbenden sei nicht intransparent gewesen, da die Hauptkriterien bekannt gegeben worden seien. Auch sei keine erneute Bewertung eines Eignungskriteriums als Zuschlagskriterium in der Angebotswertung erfolgt.

Vielmehr sei es bei der Eignungsprüfung um die Frage gegangen, ob eine Präsenz vor Ort sichergestellt werden könne. In der Angebotswertung sei hingegen bewertet worden, wie diese Präsenz sichergestellt werden soll.

635. Der Rechnungshof hat die HCH darauf hingewiesen, dass bereits in der Eignungsprüfung neben dem „ob“ auch das „wie“ der Präsenz vor Ort in die Bewertung einbezogen wurde und eine erneute Berücksichtigung dieses Kriteriums im Rahmen der Angebotswertung aus diesem Grund unzulässig war.

Der Rechnungshof hat der HCH darüber hinaus dargelegt, dass die mangelnde Beachtung des Transparenzgrundsatzes bei der Eignungsprüfung und der Angebotswertung das konkrete Risiko bedingt, dass in einem Nachprüfungsverfahren diesbezügliche Rechtsverstöße festgestellt und die Wiederholung dieser Verfahrensschritte durch die Nachprüfungsinstanz angeordnet werden.

636. Der Rechnungshof hat das intransparente und dadurch vergabe-rechtswidrige Vorgehen der HCH beanstandet und sie aufgefordert, diese Mängel künftig abzustellen.
637. Die HCH erkennt hinsichtlich der Auswahl der Bewerbenden keinen Mangel an ihrem Verfahren. Hinsichtlich des mangelnden Detaillierungsgrades der Bekanntmachung und der unzureichenden Dokumentation der Verfahrensentscheidung hat die HCH erklärt, die Forderungen des Rechnungshofs zukünftig zu beachten.

Förderung von Investitionen – Krankenhausbau

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration

Bei einer Einzelförderung hat die Sozialbehörde das Raumprogramm und die Vergabevermerke nicht geprüft.

Die Krankenhausträger sind verpflichtet, wesentliche Planungs- und Kostenabweichungen unverzüglich anzuzeigen. Dies sollte durch die Sozialbehörde während der Baumaßnahmen überprüft werden.

Die Behörde muss vor der Bewilligung von Fördermitteln die vergaberechtliche Zulässigkeit konzerninterner Beauftragungen durch die Fördermittelempfangenden prüfen.

638. Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) aufgenommen wurden, haben nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) einen Anspruch auf Förderung erforderlicher Investitionen durch die FHH. Grundlage der Förderung ist das Hamburgische Krankenhausgesetz (HmbKHG).

Die Einzelförderung von Investitionen setzt die Aufnahme in das jährliche Krankenhaus-Investitionsprogramm voraus. Zur Regelung des Verfahrens für die Einzelförderung hat die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) im Jahr 2009 eine Förderrichtlinie¹ sowie Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung² (NBest-HmbKHG) erlassen.

639. Der Rechnungshof hat die Einzelförderung von Krankenhausinvestitionen am Beispiel eines OP-Neubaus einer Hamburger Klinik untersucht, die sich in privater Trägerschaft befindet. Der Neubau wurde im Wege der Einzelförderung nach § 21 des KHG mit rund 20,3 Mio. Euro gefördert. Die förderfähigen Gesamtkosten dieser Maßnahme betrugen etwa 30,5 Mio. Euro.

Da die Maßnahme von der Sozialbehörde mit mehr als 50 % gefördert wurde, ist die Klinik öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 4 GWB und hat damit europäisches Vergaberecht anzuwenden.

¹ Förderrichtlinie zur Finanzierung von Krankenhausinvestitionen nach § 21 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes vom 13. Juli 2009, Amtlicher Anzeiger Nr. 60, S. 1480.

² Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung gemäß § 21 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes vom 13. Juli 2009, Amtlicher Anzeiger Nr. 60, S. 1485.

Anfang 2019 wurde der Neubau mit zwölf Operationssälen in Betrieb genommen.

Grundlagen der Förderung

- | | | |
|------|---|--|
| 640. | Sowohl die Förderrichtlinie als auch die NBest-HmbKHG verweisen auf übergeordnete Normen, zum Beispiel verschiedene vergaberechtliche Bestimmungen sowie die LHO. Ändert sich eine der übergeordneten Normen, kann dies Anpassungsbedarf bei den von der Sozialbehörde erlassenen Regelungen nach sich ziehen. Die Sozialbehörde muss deshalb regelmäßig die Aktualität ihrer Regelungen zur Krankenhausinvestitionsförderung überprüfen und erforderliche Anpassungen vornehmen. Dies hat die Sozialbehörde bisher versäumt. | <i>Keine regelmäßige Aktualisierung der Bestimmungen</i> |
| 641. | Die NBest-HmbKHG enthalten überdies unklare Regelungen zur Anwendung von Vergabevorschriften. So ist zum Beispiel nicht eindeutig geregelt, ob bestimmte Vergabevorschriften nur oberhalb oder auch unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten sollen oder welcher Teil der VOB unter welchen Voraussetzungen anzuwenden ist. | <i>NBest-HmbKHG entsprechen nicht dem Vergaberecht</i> |
| 642. | Die NBest-HmbKHG sind Bestandteil der Bewilligungsbescheide im Rahmen der Förderung von Einzelinvestitionen der Krankenhausträger. Durch unrichtige und damit nicht vergaberechtskonforme Angaben in den NBest-HmbKHG sind auch die Bewilligungsbescheide fehlerhaft. | <i>Bewilligungsbescheide fehlerhaft</i> |
| 643. | Der Rechnungshof hat die Fehler beanstandet und ihre umgehende Behebung sowie eine regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Förderrichtlinie und der NBest-HmbKHG gefordert. | |
| 644. | Die Sozialbehörde hat dies zugesagt. | |

Förderverfahren

Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen

- | | | |
|------|---|--|
| 645. | Die baufachliche Prüfung der Sozialbehörde war unvollständig, weil sie nicht auf die in den Bau- und Kostenunterlagen offensichtlich differierenden Flächenangaben zum geplanten Gebäude einging. So wies das „Betriebskonzept“ Flächen ³ von 3.790 m ² , die „Flächenermittlung“ Nutzflächen nach DIN 277 ⁴ von 4.237 m ² und das „Raum- und Funktionsprogramm“ Flächen ⁵ von 4.179 m ² aus. Die Sozialbehörde hat das Raumprogramm – entgegen der Förderrichtlinie – nicht genehmigt und den Soll-Ist-Vergleich der | <i>Unvollständige baufachliche Prüfung</i> |
|------|---|--|

³ Die erforderliche Gliederung nach DIN 277 ist nicht erfolgt.

⁴ DIN 277 Grundflächen und Rauminhalte im Bauwesen – Teil 1: Hochbau.

⁵ Auch hier wurde keine Gliederung nach DIN 277 vorgenommen.

Flächenberechnung auf Grundlage der Entwurfsplanung nicht abgefordert.

646. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, die den Bau- und Kostenunterlagen zugrunde liegende Planung, insbesondere die Flächenberechnung, künftig anhand eines Soll-Ist-Vergleichs mit einem genehmigten Raumprogramm auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen.
647. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt. Sie werde künftig nach Abschluss der Leistungsphase 2 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (Vorplanung) ein abgestimmtes Raumprogramm genehmigen und mit der Einreichung der Bau- und Kostenunterlage einen Soll-Ist-Vergleich als einzureichende Unterlage fordern.

Fördermittelbescheide

- Vergabe-
vermerke für
Planungs-
leistungen nicht
abgefordert
und geprüft*
648. Die Fördermittelbescheide für die Planungsmittel waren unvollständig, weil die Sozialbehörde – entgegen der Förderrichtlinie – darauf verzichtete, Vergabevermerke für Architekten- und Ingenieurleistungen einzufordern. Insofern erfolgte seitens der Sozialbehörde auch keine Prüfung der Vergabevermerke hinsichtlich der Einhaltung der Vergabebestimmungen.
649. Die Vorlage entsprechender Vergabevermerke ist von großer Bedeutung, weil ohne sie nicht ohne Weiteres prüfbar ist, ob der Krankenhausträger bei der Vergabe der Architekten- und Ingenieurleistungen die Auflagen des Fördermittelbescheids bzw. der Nebenbestimmungen, insbesondere der Vergabebestimmungen, einhält.
650. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, Vergabevermerke künftig mit den Fördermittelbescheiden für Planungsmittel einzufordern und zu prüfen.
651. Die Sozialbehörde hat zugesagt, sie werde einen entsprechenden Passus in die Vorlage des Fördermittelbescheids „Honorarmittel“ aufnehmen und dem Prüfauftrag im Rahmen der Projektbegleitung nachkommen.

Auszahlung der Fördermittel

- Auszahlung von
Fördermitteln
ohne erforderliche
Voraussetzung*
652. Die Sozialbehörde zahlte Fördermittel für Bauleistungen an die Klinik aus, obwohl diese die im Fördermittelbescheid geforderte Grundschuldbestellungsurkunde nicht vorgelegt hatte und damit die Voraussetzung für die Auszahlung nicht bestand.
653. Die Sicherung des Förderzwecks – im vorliegenden Fall die Eintragung einer Buchschuld in das Grundbuch – ist erforderlich, um berechnete Rückforderungen von Fördermitteln gemäß § 20 Absatz 4 HmbKHG gegenüber dem Fördermittelempfangenden durchsetzen zu können und so Nachteile für die FHH zu vermeiden.

654. Der Rechnungshof hat die Auszahlung von Fördermitteln trotz fehlender Voraussetzungen beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, künftig die Festlegungen und Auflagen aus dem Fördermittelbescheid konsequent durchzusetzen.
655. Die Sozialbehörde hat dies anerkannt. Der Fehler sei durch den in diesen Zeitraum fallenden häufigen Personalwechsel entstanden. Letztlich sei die fehlende Buchgrundschuld jedoch eingetragen und der Fehler geheilt worden. Sie hat erläutert, dass für das Projektcontrolling jeder Maßnahme ein Einzelblatt geführt werde, in das neben anderen Eintragungen insbesondere die Auszahlungen eingetragen würden. Zukünftig werde das Vorliegen einer Grundschuldbestellungsurkunde in diesem Einzelblatt an präsender Stelle eingetragen mit dem Hinweis, dass nur bei Vorliegen dieser Urkunde eine Zahlung erfolgen dürfe.

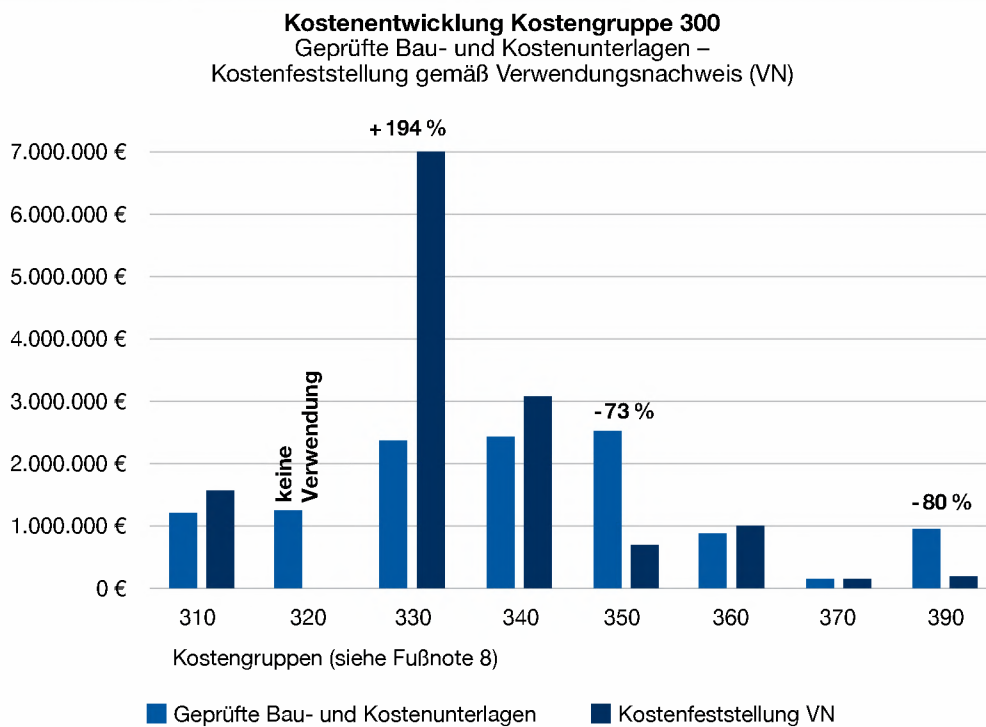
Maßnahmenumsetzung

656. Nach den NBest-HmbKHG besteht die Verpflichtung, erhebliche Abweichungen⁶ von den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen unverzüglich anzuzeigen und vor der Ausführung die Zustimmung der Sozialbehörde einzuholen. Dies hat die Klinik nicht getan:
- Abweichend von den Bau- und Kostenunterlagen hat die Klinik auf einer Gebäudeseite zusätzlich eine vorgestellte Lamellenfassade realisiert, die aufgrund der Konstruktion einen erhöhten Instandhaltungs- und Reinigungsaufwand erwarten lässt und damit unwirtschaftlich ist.
 - Mit der von der Klinik nachträglich entschiedenen Unterbringung der „Kältezentrale Gesamtliegenschaft“ im OP-Neubau wurde von den genehmigten Bauunterlagen erheblich abgewichen: Die Kältezentrale, die über den OP-Neubau hinaus die Gesamtliegenschaft versorgt, war nicht Bestandteil der Bau- und Kostenunterlagen. Des Weiteren ging diese Maßnahme über den im Fördermittelbescheid definierten Förderzweck des OP-Neubaus hinaus.

Erhebliche Planungsänderungen zur Bau- und Kostenunterlage nicht angezeigt

⁶ Als erheblich sind nach den NBest-HmbKHG Abweichungen anzusehen, die u. a. wesentliche Änderungen des Bau- und/oder Raumprogramms oder Bauobjektes verursachen. Hierzu gehören insbesondere Änderungen, durch die neue, den Umfang eines Bauwerks verändernde Bauteile oder Baukörper entstehen oder die dem Förderungszweck nicht entsprechen.

657. Es sind Kostenabweichungen im Projektverlauf ohne vorherige Kenntnis, Prüfung und Zustimmung der Sozialbehörde festzustellen: Der von der Klinik vorgelegte Verwendungsnachweis belegt zwar die Einhaltung der Gesamtkosten für den Neubau, jedoch gab es innerhalb der Kostenaufstellung⁷ insbesondere in den Bauwerkskosten der Kostengruppe (KG) 300⁸ zum Teil erhebliche Abweichungen zu den von der Sozialbehörde geprüften Bau- und Kostenunterlagen:



Quelle: Eigene Darstellung

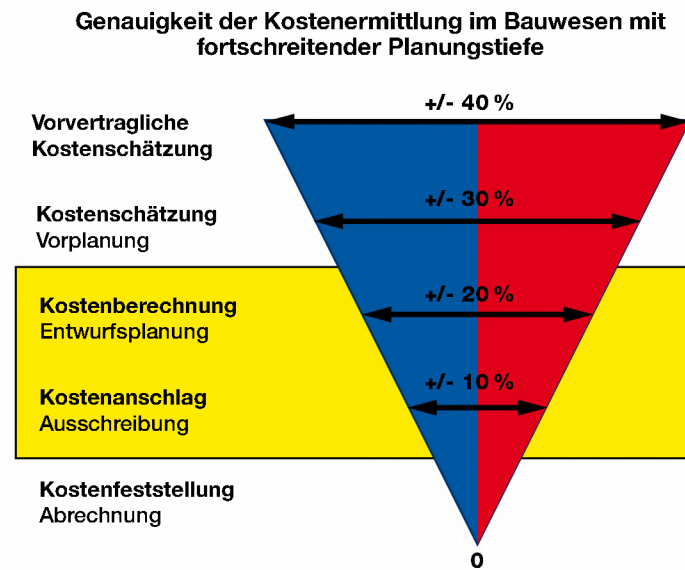
*Erhebliche
Kosten-
abweichungen*

658. Die dargestellten prozentualen Kostenabweichungen gegenüber den Bau- und Kostenunterlagen gehen zum Teil erheblich über die Toleranzbereiche gemäß Rechtsprechung⁹ hinaus:

⁷ Kostenfeststellung zum Verwendungsnachweis.

⁸ Die KG 300 (Bauwerk und Baukonstruktion) beinhaltet die KG 310 Baugrube, 320 Gründung, 330 Außenwände, 340 Innenwände, 350 Decken, 360 Dächer, 370 Baukonstruktive Einbauten und 390 Sonst. Maßnahmen f. Baukonstruktionen.

⁹ Vgl. zum Beispiel Urteil OLG Hamm vom 15. März 2018 – 21 U 22/17.



Quelle: Bau-Projekt-Management: Grundlagen und Vorgehensweise¹⁰

10

Der übliche Toleranzbereich gegenüber der Kostenfeststellung liegt für die Bau- und Kostenunterlagen bei +/- 20 % (Kostenberechnung).

Kostenabweichungen in einem höheren Umfang können Indizien sein für Planungsänderungen über die planungstypischen Ungenauigkeiten hinaus und/oder Ungenauigkeiten bzw. Unvollständigkeiten in den Kostenkalkulationen.

659. Die Sozialbehörde hat argumentiert, sie könne zu den Kostenabweichungen keine Erklärung abgeben, da der Verwendungsnachweis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht geprüft worden sei. Aussagen zur baulichen und technischen Umsetzung könne sie daher ebenfalls nicht treffen.
660. Die Prüfpflicht der Sozialbehörde beschränkt sich derzeit auf die Überprüfung und Freigabe der angeforderten Mittel, die Prüfung der Bauausgabenliste¹¹ sowie die Baubegehung.¹² Ein gewerke- bzw. kostengruppenbezogener Abgleich zwischen dem jeweils aktuellen Kostenstand und den geprüften Bau- und Kostenunterlagen ist davon nicht ausdrücklich erfasst.
661. Im Projektverlauf entstehende Kostenabweichungen zu den Bau- und Kostenunterlagen kann die Sozialbehörde nicht ohne weiteres feststellen und damit verbundene Ursachen wie zum Beispiel Planungsänderungen und/oder Nachbesserungen im Leistungsumfang nicht hinterfragen. Um sicherzustellen, dass die Inves-

¹⁰ Bernd Kochendörfer, Jens H. Liebchen, Markus G. Viering: Bau-Projekt-Management: Grundlagen und Vorgehensweisen. (Leitfaden des Baubetriebs und der Bauwirtschaft), 4. Auflage, Vieweg & Teubner Verlag, 2010.

¹¹ Liste über die Zahlungen des Krankenhausträgers an die Unternehmen in chronologischer Reihenfolge.

¹² Förderrichtlinie Nr. 5.6.1.

tionsmaßnahme den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung nach dem HmbKHG und der LHO erfüllt wird, ist eine Kontrolle durch die Sozialbehörde bereits im Rahmen der laufenden Umsetzung einer Maßnahme notwendig. Ansonsten liefe die Anzeigepflicht der Krankenhausträger (Tz. 656) ins Leere. Eine Kontrolle erst im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung, d. h. nach Fertigstellung der Baumaßnahme, ist nicht ausreichend.

662. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Fördermittelverwendung bereits während der Umsetzung von Baumaßnahmen zu prüfen und die Vorgaben wie folgt zu konkretisieren:

- Verpflichtung der Krankenhausträger zur Vorlage aktueller Kostenstandsübersichten, die einen kostengruppenbezogenen Soll-Ist-Vergleich mit den geprüften Bau- und Kostenunterlagen ermöglichen.
- Prüfung dieser Übersichten durch die Sozialbehörde hinsichtlich auffälliger Kostenabweichungen, um zeitnah Ursachen zu hinterfragen und gegebenenfalls die Krankenhausträger zur unverzüglichen Anzeige von erheblichen Abweichungen von den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen aufzufordern.
- Festschreibung und Umsetzung von Konsequenzen gegenüber den Krankenhausträgern, sollten diese ihren Verpflichtungen gemäß den Fördermittelbescheiden nicht oder nur unzureichend nachkommen.

Die Sozialbehörde sollte darüber hinaus prüfen, ob und inwieweit eine Unterstützung durch die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) sinnvoll sein könnte.

663. Die Sozialbehörde hat bestätigt, dass die in den NBest-HmbKHG sowie in den Fördermittelbescheiden vorgeschriebene Verpflichtung des Krankenhausträgers, erhebliche Änderungen unverzüglich anzuzeigen und vor der Ausführung die Zustimmung der Behörde einzuholen, bisher nicht überprüft wird. Sie hat zugesagt,

- ein Verfahren zu erarbeiten, auf dessen Grundlage Planungs- bzw. Ausführungsänderungen vor Ausführung vom Bedarfsträger angemeldet bzw. von der Sozialbehörde erkannt werden können,
- den Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen und
 - sich künftig vom Krankenhausträger entsprechende Kostenstandsübersichten vorlegen zu lassen sowie diese hinsichtlich auffälliger Kostenabweichungen zu prüfen,
 - die Förderrichtlinie, die NBest-HmbKHG und die Fördermittelbescheide entsprechend zu ergänzen,

- gegenüber den Krankenhausträgern Konsequenzen aufzuzeigen, festzuschreiben und umzusetzen, sollten diese ihren Verpflichtungen nicht oder nur unzureichend nachkommen.

Hinsichtlich der Empfehlung des Rechnungshofs zu prüfen, ob und inwieweit eine Unterstützung durch die BSW sinnvoll sein könnte, hat die Sozialbehörde erklärt, dass entsprechende Nachfragen bei der BSW bereits gestellt worden seien.

Verwendungsnachweis

664. Der Rechnungshof hat nach kursorischer Überprüfung des Verwendungsnachweises festgestellt, dass entgegen den Festlegungen des Fördermittelbescheids (und den dazugehörigen NBest-HmbKHG)

*Verwendungsnachweis
verspätet und
unvollständig*

- der Verwendungsnachweis rund elf Monate nach Einweihung des Neubaus statt der geforderten sechs Monate nach Abnahme der wesentlichen Bauleistungen eingereicht wurde,
- die vorgeschriebenen Raum- und Flächennachweise gemäß DIN 277, die die Einhaltung der in den Bau- und Kostenunterlagen festgelegten Fläche nachweisen sollen, nicht Bestandteil des Verwendungsnachweises waren,
- der Sachbericht nicht die vorgegebene Darstellung der Verwendung der Fördermittel sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen erfüllte, weil Aussagen u. a. zu wesentlichen Planungsänderungen fehlten (siehe Tzn. 656 bis 663), und
- im Verwendungsnachweis die Bestätigung der Klinik, dass die Maßnahme wirtschaftlich und sparsam umgesetzt wurde, fehlte.

Eine Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Sozialbehörde war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht erfolgt.

665. Zur Vorlagefrist des Verwendungsnachweises hat die Sozialbehörde erklärt, dass in der Regel bei großen Krankenhausprojekten und den damit verbundenen langen Zeiträumen für die Abrechnung der Planungs- und Bauleistungen die vorgegebene Frist von sechs Monaten nicht einzuhalten sei.

666. Der Rechnungshof hält das Argument der Sozialbehörde für nachvollziehbar. Wenn jedoch regelmäßig bei großen Krankenhausprojekten die Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis nicht einzuhalten ist, kann die Sozialbehörde in eigener Zuständigkeit

- die Förderrichtlinien entsprechend modifizieren/ergänzen sowie
- die Vorlagefrist projektangepasst in den Fördermittelbescheiden festlegen.

667. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, den Verwendungsnachweis von der Klinik nachbessern zu lassen und dafür Sorge zu tragen, dass Verwendungsnachweise vom Krankenhaussträger innerhalb einer vorgeschriebenen Frist eingereicht werden. Gegebenenfalls sind die Vorgaben entsprechend anzupassen.
668. Die Sozialbehörde hat zugesagt, gemäß dem HmbKHG die Förderrichtlinien dem Bedarf entsprechend zu modifizieren/ergänzen sowie die Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis projektanangepasst in den Fördermittelbescheiden festzulegen. Im Übrigen werde sie alle fehlenden Unterlagen und Nachweise abfordern, bis ein prüffähiger und vollständiger Verwendungsnachweis vorliege.

Beauftragungen von Planungsleistungen innerhalb des Klinikkonzerns

- Zulässigkeit konzerninterner Beauftragung nicht geprüft*
669. Die Sozialbehörde hatte sich nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die konzerninterne Vergabe von Planungsleistungen seitens der Klinik an ihre Verwaltungs-GmbH vergaberechtlich zulässig war, obwohl ihr die dahinterstehende Problematik aus einer früheren Prüfung¹³ des Rechnungshofs bekannt war.
670. Die Sozialbehörde hat argumentiert, eine Zulässigkeitsprüfung dieser konzerninternen Beauftragung sei aufgrund mangelnder Informationen der Klinik nicht möglich gewesen.
671. Sofern eine Prüfung der Rechtmäßigkeit einer konzerninternen Beauftragung aufgrund mangelnder Informationen nicht möglich war, hätte die Sozialbehörde die Planungsmittel der Klinik nicht – wie im Juli und im September 2015 geschehen – bewilligen dürfen.
672. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, bei künftigen Förderungen die Zulässigkeit konzerninterner Vergaben vor Bewilligung von Mitteln zu prüfen und dabei zu beachten, dass sich öffentliche Auftraggeber nach § 99 Nr. 4 GWB nicht auf das Inhouse-Privileg des § 108 GWB berufen können.
- Er hat der Sozialbehörde empfohlen, bei zukünftigen Förderungen im Bereich der Krankenhaussträger – zum Beispiel in den Fördermittelbescheiden – darauf hinzuweisen, dass oben beschriebene Auftragsvergaben innerhalb des Konzerns nicht zulässig sind.
673. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

¹³ Jahresbericht 2016 „Fördermittel für einen Krankenhausbau“, Tzn. 359 bis 368.

Instandhaltung der Gebäude von Polizei und Feuerwehr

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

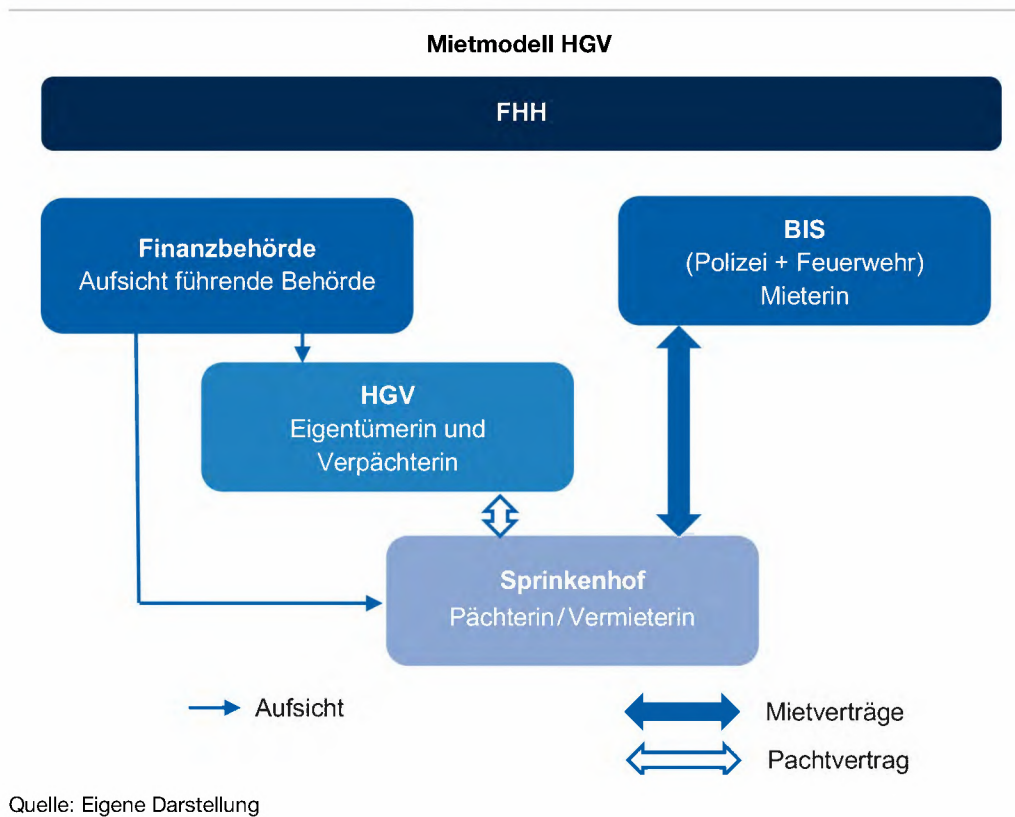
Der Instandhaltungsansatz der vereinbarten Miete reicht nicht aus, um den Werterhalt der Immobilien zu sichern. Seit 2008 wurden daher zusätzlich Instandhaltungsmaßnahmen in Höhe von rund 36,5 Mio. Euro mittels Pachtabsenkungen finanziert.

Die Datenlage zu den Gebäuden ist nicht ausreichend, um einer Präventionsstrategie zu genügen.

Mit der erhobenen Kennzahl „Instandhaltung IST“ in Euro/m² BGF p.a. kann das strategische Ziel „Werterhalt der Immobilie“ nicht ausreichend beurteilt werden.

674. Der Senat hat im Jahr 2001 die überwiegende Anzahl der Gebäude von Polizei und Feuerwehr in das neue Gebäudemanagementsystem aufgenommen.¹ Es wurden 146 Objekte der Polizei und Feuerwehr zu einem Kaufpreis von 477,5 Mio. DM auf die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) als Objektgesellschaft übertragen. Im Mieter-Vermieter-Modell der HGV (Mietmodell HGV) nimmt heute die Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) die Funktion der Betriebsgesellschaft und Vermieterin wahr.

¹ Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 10. Oktober 2000, Drucksache 16/4915.



675. Der Rechnungshof hat die Instandhaltung² der von der Sprinkenhof betriebenen Gebäude der Polizei und Feuerwehr einschließlich der für den Betrieb der Gebäude notwendigen haustechnischen Anlagen untersucht.

Instandhaltungsbudget

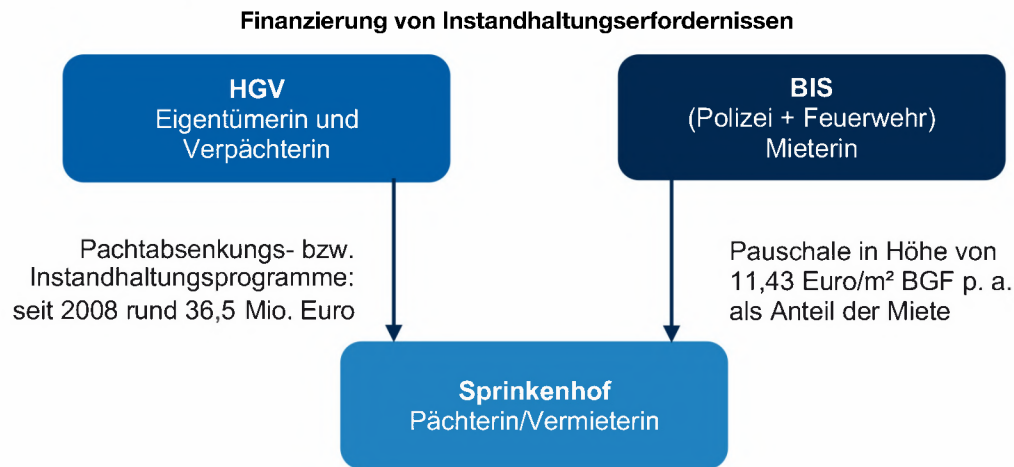
676. Die Sprinkenhof als Betriebsgesellschaft schließt für die Gebäude der Polizei und Feuerwehr Mietverträge mit der Behörde für Inneres und Sport (BIS) ab und ist aufgrund des mit der HGV geschlossenen Pachtvertrags dazu verpflichtet, sie in einem dem vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu erhalten. Dies schließt den gesamten Bereich der Instandhaltung (Wartung, Inspektion, Instandsetzung) einschließlich Erneuerungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen ein.
677. Die von der BIS zu entrichtende Miete enthält einen Anteil für die Instandhaltung in Höhe von 11,43 Euro/m² BGF p.a.³. Tatsächlich wurden für die Instandhaltung jedoch jährlich bis zu dreimal höhere Instandhaltungsmittel aufgewendet.⁴ Um die Differenz zu den tatsächlichen Instandhaltungserfordernissen zu decken, wurden

² Instandhaltung gemäß DIN 31051:2019-06 ist die „Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie Maßnahmen des Managements während des Lebenszyklus eines Objekts, die dem Erhalt oder der Wiederherstellung ihres funktionsfähigen Zustands dient“.

³ Dies entspricht 0,95 Euro/m² pro Monat.

⁴ Im Jahr 2017 wurden für die Polizei rund 35 Euro/m² BGF p.a. und für die Feuerwehr rund 32 Euro/m² BGF p.a. ausgegeben.

in den Jahren 2008 bis 2020 rund 36,5 Mio. Euro aus Pachtabsenkungs- bzw. Instandhaltungsprogrammen finanziert.



Quelle: Eigene Darstellung

678. Der in der Miete enthaltene Ansatz für die Instandhaltung ist nicht ausreichend, den Werterhalt der Immobilien im Rahmen des Lebenszyklus zu sichern. Damit wird das Ziel des Senats, dass die vereinbarte Miete die anfallenden Kosten repräsentiert⁵, nicht umgesetzt. Durch die Finanzierung der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen mittels Pachtabsenkungen oder Instandhaltungsprogrammen kann die gewünschte Transparenz bezüglich der Mietkosten von Gebäuden auch gegenüber der Bürgerschaft nicht hergestellt werden.

*Eingeschränkte
Transparenz durch
ergänzende
Finanzierung*

679. Der Rechnungshof hat den nicht auskömmlichen Ansatz für die Instandhaltung in der Miete und die fehlende Transparenz kritisiert und empfohlen, eine Anpassung des Instandhaltungsanteils des Mietzinses vorzunehmen, um die Kostentransparenz entsprechend den Zielen des Senats zu erhöhen und einen langfristigen Werterhalt der Immobilien sicherzustellen.

*Instandhaltungs-
ansatz aus der
Miete nicht
auskömmlich*

Operatives Geschäft

680. Mit dem Pachtvertrag hat die Sprinkenhof die Verpflichtung zur Instandhaltung sowie die Verkehrssicherungspflicht für alle gepachteten Liegenschaften der Polizei und Feuerwehr übernommen. Die von der Sprinkenhof eingesetzten Objektmanagerinnen und Objektmanager führen jährlich Begehungen der Gebäude durch, mit denen neben der Inspektion der Zustand aller Bauteile benotet und die Betreiberverantwortung wahrgenommen werden soll. Eine Prozessbeschreibung legt die zu führenden Objektblätter und den Umgang mit den aus den Begehungen gewonnenen Erkenntnissen fest. In den Objektblättern sollen die Bauteile der jeweiligen

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 „Konzept zur Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude“ vom 29./30. Juni 1998 sowie Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

Gebäude erfasst sowie gewichtet und benotet werden. Aus den festgestellten Mängeln wird eine Wirtschafts- und Finanzplanung über sieben Jahre aufgestellt.

- Einführung eines CAFM-Systems geplant, jedoch nur für technische Anlagen*
681. Zukünftig soll der Einsatz einer CAFM-Software⁶ die Objektmanagerinnen und Objektmanager bei der Instandhaltung, der Wahrnehmung der Betreiberverantwortung sowie bei wiederkehrenden Prüfungen von überwachungsbedürftigen Anlagen in Bezug auf die technische Gebäudeausrüstung unterstützen. Bauteile des Hochbaus sollen nicht mit in das System aufgenommen werden.
682. Die Lenkungsgruppe zum Projekt „Optimierung des Immobilienmanagements“ hat im März 2016 u. a. beschlossen, dass für den gesamten Immobilienbestand, soweit dies noch nicht geschehen ist, der Gebäudezustand erhoben werden soll. Diese Grunderhebung soll alle fünf Jahre wiederholt werden.
683. Instandhaltungsstrategien werden unterschieden nach schadensbedingter („Feuerwehrstrategie“), zustandsorientierter (Inspektionsstrategie) und vorausschauender (Präventionsstrategie) Instandhaltung. Der Vorteil einer Präventionsstrategie ist eine Reduzierung von Ausfällen, die Verlängerung der Lebensdauer von Bauteilen sowie eine verbesserte Planungssicherheit der Instandhaltungskosten und damit auch der Lebenszykluskosten.
- Keine lebenszyklusorientierte Präventionsstrategie*
684. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sprinkenhof eine Inspektionsstrategie verfolgt. Eine vorausschauende präventive Planung erfolgt nicht. Die Objektblätter der Gebäude enthalten bisher nur grundlegende und nicht alle für eine Präventionsstrategie notwendigen Daten⁷ und sind somit nicht geeignet, eine langfristige Finanzplanung über den gesamten Lebenszyklus zu erstellen.
- Objektblätter weichen von Prozessbeschreibung ab*
685. Außerdem hat er festgestellt, dass die Objektblätter von der Prozessbeschreibung abweichen. Zum Beispiel fehlt die Spalte „Gewichtung der Bauteile“ in den Objektblättern, sodass unterschiedlich zu gewichtende Bauteile gleich bewertet werden.
- Darüber hinaus werden Objektblätter mit standardisiertem Aufbau verwendet, die nicht ausreichend auf das jeweilige Gebäude ausgerichtet sind und somit nicht alle Bauteile und Anlagen, insbesondere nicht alle sicherheitsrelevanten, enthalten.
686. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- der Aufbau der Objektblätter von der Prozessbeschreibung abweicht, da die individuelle Anpassung der Bauteile an die Gebäude unzureichend ist und die Bauteile nicht vollständig erhoben und gewichtet werden,
 - sicherheitsrelevante Bauteile nur unvollständig erfasst werden.

⁶ Computer-Aided-Facility-Management-Software.

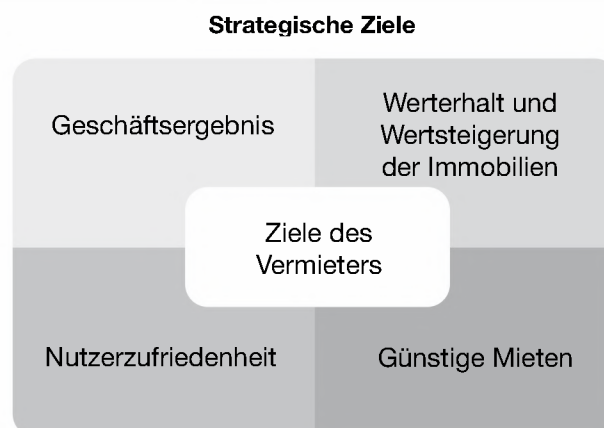
⁷ Wie zum Beispiel Alter der Bauteile, Abnutzungsvorrat nach DIN 31051, kostenrelevante Flächen sowohl der Gebäude als auch gegebenenfalls der Bauteile.

Er hat kritisiert, dass in den Objektblättern nicht alle für eine Präventionsstrategie notwendigen Daten enthalten sind.

687. Der Rechnungshof hat die Sprinkenhof aufgefordert, als Grundlage für die Anpassung der Objektblätter an die jeweiligen Gebäude eine umfangreiche Bauwerksuntersuchung für die Erhebung der vorhandenen Bauteile durchzuführen, um vergleichbare und belastbare Daten für die Gebäude zu erhalten. Darüber hinaus hat er die Sprinkenhof aufgefordert, die Gebäudezustandserhebung wiederkehrend alle fünf Jahre durch interdisziplinäre Teams durchführen zu lassen, die sowohl über hochbaulichen als auch über Sachverstand im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung verfügen, damit eine einheitliche Bewertung des Zustands über das gesamte Portfolio sichergestellt wird.
688. Er empfiehlt der Sprinkenhof eine Präventionsstrategie zu verfolgen und die dafür notwendigen Daten kurzfristig zu erheben und in das CAFM-System einzupflegen. Nur so wird eine langfristige Instandhaltungs- und Finanzplanung über den gesamten Lebenszyklus ermöglicht. Außerdem empfiehlt er, zur Vermeidung von Schadensersatzansprüchen aus der Betreiberverantwortung nicht nur die technischen Anlagen, sondern alle Bauteile für den Hochbau, die Gebäudetechnik und die Außenanlagen in das CAFM-System aufzunehmen.

Strategisches Ziel „Werterhalt der Immobilien“

689. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“⁸ hat der Senat 2015 beschlossen, ein professionelles Bau- und Gebäudemanagement zu etablieren. Teil dieser Immobilienstrategie ist die Umsetzung der im folgenden Schaubild dargestellten strategischen Ziele:



Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/14486, S. 3

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

*Kennzahl für
Werterhalt
unzureichend*

690. Die Steuerung und das Controlling der Umsetzung der Ziele wurden von der HGV in Form eines Portfoliomanagements übernommen. Damit soll das Erreichen der strategischen Ziele auf Basis von immobilienbezogenen Kennzahlen analysiert werden. Von der für die Erstellung der Portfoliomanagementberichte beauftragten Beratungsgesellschaft wurden zunächst vier Kennzahlen benannt, von denen in den Folgejahren nur noch eine zur Beurteilung des Ziels „Werterhalt der Immobilien“ erhoben wurde. Die gewählte Kennzahl bildet ausschließlich den finanziellen Umfang der eingesetzten Mittel ab, berücksichtigt dabei aber nicht die Wirksamkeit der tatsächlich durchgeführten Instandhaltungsmaßnahmen oder die Entwicklung des Zustandes der Immobilien. Sie ist damit für die Beurteilung des Ziels „Werterhalte der Immobilien“ ohne Hinzuziehung weiterer Parameter nicht geeignet.
691. Der Rechnungshof beanstandet die für eine Erfolgskontrolle fehlende Vorgabe von Zielwerten und kritisiert, dass für das strategische Ziel „Werterhalt der Immobilien“ keine aussagekräftigen und geeigneten Kennzahlen vorliegen.
692. Der Rechnungshof fordert von der zukünftig für das Portfoliomanagement zuständigen Finanzbehörde, zur Messung der Zielerreichung Zielwerte für die Kennzahlen festzulegen und diese regelmäßig im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs zu kontrollieren.

Darüber hinaus empfiehlt er, weitere Kennzahlen für das Ziel „Werterhalt der Immobilien“ zu entwickeln und eine systematische, einheitliche und den Vergleich ermöglichende Gebäudezustandsklassifizierung auch auf der Kennzahlenebene abzubilden, um die Wirksamkeit der Instandhaltungsmaßnahmen beurteilen zu können.

Stellungnahme der Verwaltung

693. Die geprüften Stellen, also auch die die Sprinkenhof beaufsichtigende Finanzbehörde, haben die dargestellten Sachverhalte, Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Die Sprinkenhof hat zwar einer alle fünf Jahre wiederkehrenden Erhebung des Gebäudezustands zugestimmt, allerdings lehnt sie die geforderte Bauwerksuntersuchung für die Erhebung der vorhandenen Bauteile als unwirtschaftlich ab.

Erwiderung des Rechnungshofs

694. Der Rechnungshof hält daran fest, dass für den wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Gebäude eine langfristige Instandhaltungsstrategie notwendig ist. Hierzu müssen alle Bauteile für die jeweiligen Objekte durch eine Bauwerksuntersuchung vollständig erfasst werden. Nur so kann festgestellt werden, wie hoch der vorhandene Sanierungsstau zu bewerten ist. Die Bauwerksuntersuchung ist auch eine wesentliche Voraussetzung für die Ermittlung der Kosten einer lebenszyklusbasierten Erhaltung der Gebäude. Er fordert die Finanzbehörde auf, entsprechend auf die Sprinkenhof einzuwirken.

Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Ermächtigungen aus einer Produktgruppe ohne Leistungen wurden unzulässigerweise in eine weitere Produktgruppe ohne Leistungen übertragen.

Kosten und Erlöse in Höhe von 1 Mio. Euro wurden falschen Kontenbereichen zugeordnet.

Feststellungsbefugte der BSW bescheinigten die sachliche Richtigkeit, obwohl die Zuordnung zu den Sachkonten nicht zutreffend war.

695. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) ist seit 2014 auf die Doppik umgestellt. Für 2019 wurden im Haushaltsplan 2019/2020 Kosten in Höhe von 324 Mio. Euro¹ und Auszahlungen für Investitionen in Höhe von 32,6 Mio. Euro² veranschlagt.

Sollübertrag

696. Im Haushaltsplan bildet der Leistungszweck die Grundlage für die Ermächtigungen, Kosten zu verursachen und Verpflichtungen einzugehen (§16 Absatz 1 Satz 2 LHO). Ausnahmsweise dürfen Kosten in einer Produktgruppe ohne Leistungen veranschlagt werden, wenn dies in den Erläuterungen begründet wird (§16 Absatz 3 LHO). Solche Ermächtigungen („zentrale Ansätze“) sind gemäß § 37 Absatz 3 LHO im Zuge der Bewirtschaftung auf sachlich zutreffende Produktgruppen – mit Leistungen – zu übertragen.
697. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSW aus der Produktgruppe 286.12 „Zentraler Ansatz“ Ermächtigungen in Höhe von rund 767 Tsd. Euro an die Produktgruppe 287.13 „Zentrale Programme WSB“ übertragen hat. Bei beiden Produktgruppen handelt es sich um Produktgruppen ohne Leistungen.
698. Der Rechnungshof hat den Sollübertrag als Verstoß gegen § 37 Absatz 3 LHO beanstandet und die BSW aufgefordert, künftig nur zulässige Sollübertragungen vorzunehmen.

*Unzulässiger
Sollübertrag von
Ermächtigungen*

¹ Finanzbericht 2019/2020, S. 16 Abbildung 2.

² Finanzbericht 2019/2020, S. 34 Abbildung 8.

Buchung auf Konten

699. Weiterhin hat der Rechnungshof überprüft, ob die BSW die richtige Zuordnung der Ist-Kosten zu den jeweils zutreffenden Sachkonten und Kontenbereichen vorgenommen hat.

Dazu sind stichprobenartig Sachkonten ausgewählt und dort 977 Buchungen vom Rechnungshof überprüft worden. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist zusammengefasst in der folgenden Tabelle dargestellt:

Anzahl geprüfter Buchungen und Feststellungen – sachliche Zuordnung				
		Anzahl geprüfter Buchungen	falsche sachliche Zuordnung	davon falscher Kontenbereich
AB 286	Steuerung und Service			
PG 286.11	Verwaltung, Recht und Beteiligung	279	11	5
PG 286.14	Geoinformation und Vermessung	15	–	–
AB 287	Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung			
PG 287.11	Wohnen	112	19	1
PG 287.12	Stadterneuerung und Bodenordnung	48	7	–
AB 288	Bauordnung und Hochbau			
PG 288.11	Bauordnung und Hochbau	280	4	–
AB 289	Landesplanung und Stadtentwicklung			
PG 289.11	Landesplanung und Stadtentwicklung	243	33	11
Summe		977	74	17
Anteil		100 %	7,6 %	1,7 %

Quelle: Eigene Darstellung
Prozentualer Anteil der Feststellungen bezogen auf die geprüften Buchungen

700. Die Grafik zeigt, dass in 7,6 % der überprüften Fälle die Zuordnung zum Sachkonto und darüber hinaus in 1,7 % der Fälle die Zuordnung zum Kontenbereich nicht zutreffend war. Die vom Rechnungshof festgestellten Buchungen, in denen Kosten einem falschen Kontenbereich zugeordnet wurden, haben insgesamt ein Volumen von rund 1 Mio. Euro.
- Kosten in Höhe von 1 Mio. Euro falschen Kontenbereichen zugeordnet*

701. Der Rechnungshof hat die falsche Zuordnung von Kosten zu Kontenbereichen bzw. Sachkonten beanstandet. Er hat die BSW aufgefordert, künftig nur auf zutreffende Sachkonten zu buchen.

Sachliche Richtigkeit

702. Mit der Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit übernimmt der oder die Feststellungsbefugte die Verantwortung dafür, dass die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind und die formalen Anforderungen (zum Beispiel die Buchungsstelle und das Haushaltsjahr) erfüllt sind.
703. Obwohl die Zuordnung zu den Sachkonten nicht immer korrekt war (siehe Tz. 700), lag dennoch die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit in allen geprüften Fällen vor.
704. Der Rechnungshof hat die BSW aus diesem Grund aufgefordert, die mit der Feststellung der sachlichen Richtigkeit betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dafür zu sensibilisieren, dass die Überprüfung der Zuordnung der Kosten zu einem Sachkonto einen Bestandteil der Beurteilung der sachlichen Richtigkeit darstellt. Durch sachliche Zuordnungen in nicht zutreffende Kontenbereiche kann es zu verdeckten Ermächtigungsüberschreitungen kommen.

Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit nicht immer zutreffend

Periodenzuordnung

705. Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, gelten nur bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres (§ 47 Absatz 1 Satz 3 LHO). Entsprechend ist eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu den Haushaltsjahren unerlässlich. Aufwendungen und Erträge sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen zu berücksichtigen.
706. Bei den in der Stichprobe betrachteten Buchungen hat der Rechnungshof in einigen Fällen Rechnungen vorgefunden, bei denen die Periodenzuordnung aufgrund der Rechnungsangaben nicht eindeutig vorgenommen werden konnte.

Ungenügende Rechnungsangaben für Periodenzuordnung

Anzahl geprüfter Buchungen und Feststellungen – Periodenzuordnung			
		Anzahl geprüfter Buchungen	nicht eindeutige Periodenzuordnung
AB 286	Steuerung und Service		
PG 286.11	Verwaltung, Recht und Beteiligung	279	–
PG 286.14	Geoinformation und Vermessung	15	–
AB 287	Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung		
PG 287.11	Wohnen	112	2
PG 287.12	Stadterneuerung und Bodenordnung	48	1
AB 288	Bauordnung und Hochbau		
PG 288.11	Bauordnung und Hochbau	280	8
AB 289	Landesplanung und Stadtentwicklung		
PG 289.11	Landesplanung und Stadtentwicklung	243	9
Summe		977	20
Anteil		100 %	2,0 %

Quelle: Eigene Darstellung
 Prozentualer Anteil der Feststellungen bezogen auf die geprüften Buchungen

707. Der Rechnungshof hat der BSW empfohlen, für die richtige Periodenzuordnung von Aufwendungen bzw. Kosten ein größeres Augenmerk auf den Zeitpunkt zu richten, an dem die Behörde eine abrechenbare Dienstleistung empfangen hat.

Stellungnahme der Verwaltung

708. Die BSW hat die Feststellungen des Rechnungshofs akzeptiert und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Kosten und Erlöse des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

Der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung hat für die Bereitstellung des Standarddatenpakets Vergütungen mit den Behörden und Einrichtungen der FHH vereinbart, die deutlich über die zulässige Erstattung der angefallenen und nachgewiesenen Kosten hinausgehen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hat an den Landesbetrieb für seine hoheitlich-ministerielle Tätigkeit eine Zahlung geleistet, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht notwendig war. Sie hat diese Anzahlung falsch gebucht.

Für das marktorientierte Geschäftsfeld des Landesbetriebs ist kein Ziel im Haushaltsplan festgelegt worden.

709. Der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) ist in zwei Geschäftsfeldern tätig. Zum einen erfüllt er für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) die ihm auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen, Verordnungen und Senatsbeschlüssen zugewiesenen hoheitlichen und ministeriellen Aufgaben. Zum anderen ist der LGV marktorientierter Dienstleister für die Beratung, Bereitstellung und Aufbereitung von Geo-Daten und Geo-Anwendungen sowie Vermessungsarbeiten aller Art für öffentliche und für private Auftraggeber.

Vorrangige ökonomische Ziele des LGV sind die Erwirtschaftung ausgeglichener Jahresergebnisse im Rahmen eines mittelfristigen Planungshorizonts und die Optimierung des Kostendeckungsgrades. Im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Kostendeckung ist ein weiteres Ziel eine ausgewogene Preisgestaltung auf der Basis belastbarer Zahlen aus dem kaufmännischen Rechnungswesen.¹

Die BSW ist Aufsicht führende Behörde für den LGV und damit zuständig für die Globalsteuerung und Kontrolle des LGV. Sie zahlt dem LGV für seine Aufgabenwahrnehmung Entgelte, die im Einzelplan der BSW in der Produktgruppe (PG) 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ veranschlagt sind.

¹ Lagebericht des LGV für das Jahr 2019.

Standarddatenpaket – Entgeltgestaltung

710. Der LGV erhebt für die Bereitstellung des sog. „Standarddatenpakets“ für die Behörden und Einrichtungen der FHH ein pauschales Entgelt, dessen Höhe sich nach der Intensität der Nutzung der Daten richtet. Die Vergütung für die Bereitstellung des Standarddatenpakets wird jährlich auf der Grundlage eines Vergütungsvorschlages des LGV neu abgestimmt.
711. Die in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des LGV ausgewiesenen Überschüsse aus dem Standarddatenpaket stellten sich in den Jahren 2017 bis 2020 wie folgt dar:

Überschüsse des LGV aus dem Standarddatenpaket gemäß KLR

	Erträge	Kosten	Überschüsse
2017	1.243.945,70 Euro	45.289,02 Euro	1.198.656,68 Euro
2018	1.244.048,70 Euro	52.725,49 Euro	1.191.323,21 Euro
2019	1.244.702,30 Euro	40.950,91 Euro	1.203.751,39 Euro
2020	1.243.944,90 Euro	25.267,32 Euro	1.218.677,58 Euro

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs gemäß KLR des LGV

712. Der LGV hat hierzu ausgeführt, dass nicht alle Aufwendungen des LGV für das Standarddatenpaket in der KLR vollständig dargestellt bzw. zugeordnet werden können. Eine konkrete Darstellung aller Aufwendungen für die Bereitstellung des Standarddatenpakets in der KLR könne zweckmäßig und im vollen Umfang erst nach einem geplanten Überarbeitungsprozess der KLR erfolgen.
713. Nach den Bestimmungen der VV Landesbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen sind für diese Leistungen des LGV Preise in Höhe der angefallenen und nachgewiesenen Kosten anzusetzen (Grundsatz der Kostenerstattung).² Anderes gilt, wenn für die betreffenden Leistungen ein konkreter Preis im vom Senat beschlossenen Preisverzeichnis festgelegt ist.
714. Angesichts der in der KLR ausgewiesenen erheblichen Überschüsse hat der Rechnungshof beanstandet, dass der LGV die Entgelte für das Standarddatenpaket in unzulässiger Höhe mit den Behörden vereinbart hat. Er hat den LGV aufgefordert, entweder den erbrachten Tätigkeiten im Rahmen des Standarddatenpakts eine konkrete Leistung sowie einen Preis im Preisverzeichnis zuzuordnen oder den Grundsatz der Kostenerstattung einzuhalten, indem nur nachgewiesene Kosten abgerechnet werden.
715. Der LGV hat dies zugesagt.

*Grundsatz der
Kostener-
stattung nicht
beachtet*

² Nr. 1.2.8 VV Landesbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen in Verbindung mit Nr. 4.1.3 VV zu § 37 LHO.

Hoheitlich-ministerielle Tätigkeiten des LGV

Entgelte der BSW

716. Der LGV ist im hoheitlich-ministeriellen Geschäftsfeld in den Tätigkeitsbereichen BIM³-Verfahrensbetreuung und Urban-Data-Hub⁴ für die FHH tätig. Die BSW zahlt dem LGV auf Grundlage der Ermächtigungen im Haushaltsplan hierfür Entgelte.⁵
717. Im September 2017 überwies die BSW rund 1,6 Mio. Euro an den LGV für Leistungen in den Tätigkeitsbereichen BIM-Verfahrensbetreuung und Urban-Data-Hub, die der LGV erst in den Jahren ab 2018 bis 2020 erbringen sollte. Die BSW erfasste diese Zahlung vollständig aufwandswirksam im Haushaltsjahr 2017.
718. Bei der Ausführung des Haushaltsplans darf die BSW nur die Auszahlungen berücksichtigen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig sind (§ 6 LHO). Bewirkt die BSW Anzahlungen an den LGV, sind die betreffenden Zahlungen nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) bis zum Erhalt der vereinbarten Gegenleistung erfolgsneutral zu buchen.
719. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSW Ende 2017 Zahlungen an den LGV bewirkt hat, die zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig waren, und dass sie die Zahlung in 2017 nicht erfolgsneutral, sondern aufwandswirksam verbucht hat, obwohl die Gegenleistung des LGV noch ausstand. Er hat die BSW aufgefordert, Zahlungen erst dann zu leisten, wenn sie notwendig sind, und Anzahlungen während eines schwebenden Geschäfts erfolgsneutral zu buchen.
720. Die BSW hat dies zugesagt.

*Unzulässige
Anzahlung*

Angaben des LGV

721. Von den in 2017 gezahlten rund 1,6 Mio. Euro verbuchte der LGV in 2018 und 2019 insgesamt 963.000 Euro als „sonstige Umsatzerlöse“. Sowohl in den Erläuterungen zur Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) in den Jahresabschlüssen 2018 und 2019 als auch in den Abrechnungen der Wirtschaftspläne, die den Haushaltsrechnungen der Jahre 2018 und 2019 als Anlage beigelegt waren, hat der LGV diese Umsatzerlöse dem Posten „Umsatz-

³ Building Information Modeling (BIM) bezeichnet eine kooperative Arbeitsmethodik, mit der auf der Grundlage digitaler Modelle eines Bauwerks die für seinen Lebenszyklus erforderlichen Informationen und Daten konsistent erfasst, verwaltet und in einer transparenten Kommunikation zwischen den Beteiligten ausgetauscht oder zur weiteren Bearbeitung übergeben werden; siehe <https://bim.hamburg.de/bim-was-ist-bim/> (Abruf am 18. Juni 2021).

⁴ Der Urban-Data-Hub ist ein Kooperationsvorhaben zwischen dem LGV sowie dem CityScienceLab der HafenCity Universität. Er ist die fachliche Organisationseinheit, die sich in enger Abstimmung mit dem Amt IT und Digitalisierung der Senatskanzlei und den Behörden um die strategische Steuerung der gemeinsamen städtischen Dateninfrastruktur kümmert; siehe Digitalstrategie für Hamburg 2020, Kapitel 2.2.1.

⁵ Haushaltsplan 2017/2018 und Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 6.1, PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“.

erlöse für Produkte und Dienstleistungen“ zugewiesen. Die Angaben sind sachlich unzutreffend, weil die betreffenden Erlöse dem Posten „Entgelte für hoheitliche Tätigkeiten“ zuzurechnen sind.

722. Falsche Erläuterungen zur GuV in den Jahresabschlüssen des LGV verstoßen gegen die GoB. Falsche Angaben in den Abrechnungen der Wirtschaftspläne verstoßen gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

723. Entsprechend hat der Rechnungshof die falschen Angaben für die Jahre 2018 und 2019 beanstandet. Er hat den LGV aufgefordert, die Erlöse des hoheitlich-ministeriellen Tätigkeitsbereichs künftig in den Erläuterungen zum Jahresabschluss und in der Abrechnung des Wirtschaftsplans korrekt darzustellen.
- Verstoß gegen die GoB und gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit*

724. Der LGV hat dies zugesagt.

Zieldefinition im Haushaltsplan

725. Der LGV erhält konsumtive Zuführungen aus dem Haushalt der BSW, die in der PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ veranschlagt sind.⁶ Einziges festgelegtes Ziel der PG ist die Erfüllung ministerieller Aufgaben zur Unterstützung des Senats und hoheitlicher Infrastrukturmaßnahmen auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen, Verordnungen und Senatsbeschlüssen in den Bereichen Geobasisdaten, Geodateninfrastruktur, Liegenschaftskataster und Grundstückswertermittlung. Für das marktorientierte Geschäftsfeld des LGV ist in der PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ kein Ziel als Teil des Leistungszwecks definiert.
726. Der LGV ist in dem marktorientierten Geschäftsfeld mit der Organisationseinheit „Kommunikations- und Webdesign“ in den zusammenhängenden Tätigkeitsbereichen „Grafik und Druck“ und „Web-To-Print“ tätig. In dem Tätigkeitsbereich „Grafik und Druck“ entwirft und gestaltet der LGV Kommunikationskonzepte und -kampagnen. Er erstellt – überwiegend für Institutionen der Stadt – Printprodukte wie Broschüren, Themenkarten und Flyer. In den Jahren 2017 bis 2020 erzielte er folgende Umsatzerlöse und Ergebnisse:

Umsatzerlöse und Ergebnisse im Tätigkeitsbereich Grafik und Druck 2017 bis 2020

	Umsatzerlöse	Ergebnis
2017	570.768,00 Euro	49.213,00 Euro
2018	533.367,00 Euro	- 120.834,00 Euro
2019	616.900,00 Euro	- 19.055,00 Euro
2020	557.547,75 Euro	- 68.971,87 Euro

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs gemäß KLR des LGV

⁶ Es handelt sich um einen Versorgungszuschuss, der im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* veranschlagt ist.

727. Den Tätigkeitsbereich „Web-To-Print“ baut der LGV derzeit auf. Er erstellt eine browsergestützte Intranet-Anwendung, welche es allen Beschäftigten der FHH ermöglichen soll, ausgewählte Printprodukte im Kommunikationsmuster der FHH eigenständig und ohne spezielle Grafik- oder Softwarekenntnisse zu gestalten und in Produktion zu geben.
728. Der Aufbau des neuen Tätigkeitsbereichs „Web-To-Print“ wird aus dem IT-Globalfond und von der BSW aus der PG 286.14 finanziert.
729. Im Haushaltsplan sind alle zu erbringenden Leistungen zu veranschlagen und in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte darzustellen. Der Leistungszweck einer Produktgruppe, in der eine Zuführung an einen Landesbetrieb veranschlagt wird, muss alle Aufgaben des Landesbetriebs umfassen. Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, dürfen nur zur Erfüllung des für die jeweilige PG im Haushaltsplan bezeichneten Leistungszwecks in Anspruch genommen werden (Grundsatz der sachlichen Bindung, § 47 Absatz 1 Satz 1 LHO). Ein Landesbetrieb darf nur Aufwendungen verursachen und Auszahlungen leisten, soweit dies der Erreichung des Leistungszwecks der PG dient.
730. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in der PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ eine „Ziellücke“ besteht, da für das marktorientierte Geschäftsfeld des LGV kein Ziel definiert ist.
- Er hat weiterhin beanstandet, dass in der Folge die BSW aus dieser PG Zahlungen an den LGV für Aufgaben geleistet hat, die nicht vom Leistungszweck der PG umfasst sind.
731. Er hat die BSW aufgefordert, Ziele für die PG 286.14 „Geoinformation und Vermessung“ zu formulieren, die alle Aufgaben, die der LGV wahrnehmen soll, umfassen.
732. Die BSW hat dies zugesagt.

*Kein Ziel für
marktorientiertes
Geschäftsfeld
des LGV*

Steuern und Finanzen

Bearbeitung von Risikohinweisen bei geplanter Betriebsprüfung

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Ausstehende IT-Unterstützung sowie nicht an das bestehende Risikomanagementsystem angepasste Vorgaben verhindern eine risikoadäquate Bearbeitung von Steuererklärungen bei geplanter Betriebsprüfung.

Erforderlich ist ein besseres Zusammenwirken von Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen.

733. Die Finanzbehörden setzen im Steuerfestsetzungsverfahren zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen sog. Risikomanagementsysteme ein. Der Rechnungshof hat bereits 2020 und 2021 über die Fortentwicklung des Risikomanagements berichtet.¹ Damit dieser programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen letztlich nicht der Boden entzogen wird, müssen die aus dem maschinellen Risikomanagement generierten Hinweise zur Bearbeitung einer Steuererklärung von den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ordnungsgemäß erledigt werden.
734. Vorliegend geht es um die Hinweiserledigung in der besonderen Konstellation, dass im Zeitpunkt der (erstmaligen) Veranlagung für den Steuerpflichtigen im betroffenen Veranlagungszeitraum bereits eine Betriebsprüfung geplant ist. Der Fall befindet sich also auf dem Prüfungsgeschäfts- oder dem Prüfungsvorausplan der Betriebsprüfungsstelle. Es steht damit zu erwarten, dass sich nicht nur die Veranlagungsstelle, sondern auch die Betriebsprüfungsstelle mit dem Steuerfall befassen wird.

Zuordnung der Risikoklasse BP

735. Nach dem 2009 vorgelegten Konzept für die zweite Stufe der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen (RMS-Veranlagung 2.0) sind Steuerpflichtige bei geplanter Betriebsprüfung der Risikoklasse BP² zuzuordnen. Das soll automatisch geschehen, wenn sie in den Prüfungsgeschäfts- oder Prüfungs-

¹ Jahresbericht 2020, „Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements –“, Tz. 555 ff. und Jahresbericht 2021, „Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements (Teil II)“, Tz. 602 ff.

² Hierbei handelt es sich neben den ansonsten relevanten „normalen“ drei Risikoklassen um eine besondere vierte Risikoklasse.

vorausplan aufgenommen werden. Die Einordnung in die Risikoklasse BP soll zur Folge haben, dass der Veranlagungsstelle nicht alle Risikohinweise zur Bearbeitung angezeigt werden, sondern automatisch eine Aufteilung zwischen der Veranlagungs- und der Betriebsprüfungsstelle erfolgt. Durch die selektive Anzeige von Risikohinweisen soll erreicht werden, dass nur besondere Auffälligkeiten und offensichtliche Fehler im Rahmen der Erstveranlagung bereinigt werden. Alle anderen Hinweise werden im Rahmen der Betriebsprüfung berücksichtigt. Auf diese Weise soll Doppelarbeit weitestgehend vermieden werden.

736. Die Zuordnung von Steuerpflichtigen zur Risikoklasse BP übernimmt derzeit der Innendienst der Betriebsprüfungsstellen, eine automatische Einordnung gibt es nicht. Auch die IT-gestützte Aufteilung der Risikohinweise zwischen der Veranlagungs- und der Betriebsprüfungsstelle fehlt bisher. Die IT-Entwicklung im Bund-Länder-Projekt KONSENS³ hält mit der Einführung neuer Prozesse nicht Schritt. Vor 2025 ist mit der technischen Umsetzung des Konzepts RMS-Veranlagung 2.0 nicht zu rechnen. Der Rechnungshof hat die dafür ursächlichen – und bereits im letzten Jahresbericht thematisierten⁴ – Defizite im Vorhaben KONSENS kritisiert, die zu im Ergebnis hinter dem Konzept zurückbleibenden Kompensationsmaßnahmen geführt haben.
737. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – erkennt die Kritik hinsichtlich der zeitlichen Verzögerung von wichtigen Verfahren grundsätzlich an, weist aber darauf hin, dass unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eine Priorisierung der KONSENS-Vorhaben unverzichtbar und eine fehlerhafte Priorisierung nicht erkennbar sei.

Fehlende technische Umsetzung

Bearbeitung der Risikohinweise

Veranlagungsstelle

738. Sämtliche Risikohinweise werden der Veranlagungsstelle zugesteuert. Aus der Dienstanweisung zur Bearbeitung von Steuererklärungen (DA-BaSt) ergibt sich allerdings, dass bei geplanter Betriebsprüfung – anders als sonst – nicht alle Hinweise von der Veranlagungsstelle zu bearbeiten sind, sondern nur diejenigen, die im Regelfall nicht von der Betriebsprüfung aufgegriffen werden, insbesondere Hinweise zu Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen und Überschusseinkünften. Die übrigen Hinweise sind nur hinsichtlich besonderer Auffälligkeiten zu prüfen, von aufwendigen Sachverhaltsaufklärungen ist Abstand zu nehmen. Was die Kennzeichnung der inhaltlich noch nicht bearbeiteten Risikohinweise angeht, gibt es keine besondere Vorgabe. Es gilt die allgemeine Regel, dass Art und Umfang der Prüfung aller Hinweise

³ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

⁴ Jahresbericht 2021, „Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements (Teil II)“, Tz. 608.

elektronisch zu dokumentieren sind, „wobei die Einzeldokumentation zukunftsweisend vorzugsweise verwendet werden sollte“. Zudem gibt es einen besonderen Risikohinweis, der über die geplante Betriebsprüfung informiert und zur weiteren Bearbeitung die Kontaktaufnahme mit der Betriebsprüfungsstelle nahelegt (Risikohinweis 15019).

739. *Risikohinweise „offen“ gelassen*
- Der Rechnungshof hat untersucht, wie die Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Veranlagungsstellen mit den Risikohinweisen umgegangen sind. Häufig sind die Hinweise „offen“ geblieben, weil nicht dokumentiert war, ob eine Bearbeitung bereits stattgefunden hatte oder der Betriebsprüfung vorbehalten bleiben sollte. Wegen der unzureichenden Kommentierung war zwar nicht ausgeschlossen, dass die Bearbeitung wegen der geplanten Betriebsprüfung zurückgestellt worden war, eine klare Adressierung dieser Risikohinweise an die Betriebsprüfungsstelle lag darin aber nicht.
- Risikohinweise pauschal zurückgestellt*
- Auch gab es Fälle, in denen die Bearbeitung sämtlicher Risikohinweise – entgegen den Vorgaben der DA-BaSt zur Aufteilung der Hinweise – durch pauschale Gesamtkommentierungen („Bp“, „auf dem Prüfungsplan“ usw.) zurückgestellt worden war.
740. Der Rechnungshof hat gefordert, die Einzeldokumentation der Hinweisbearbeitung in Fällen mit geplanter Betriebsprüfung verpflichtend einzuführen. Darüber hinaus hat er angeregt, für zurückgestellte Hinweise das Nutzen des Standardkommentars „Prüfung erfolgt im Rahmen der Außenprüfung“ verpflichtend vorzugeben.
741. *Keine Kontaktaufnahme zur Betriebsprüfung*
- Bei mehr als zwei Drittel der Fälle, in denen der Risikohinweis 15019 (siehe Tz. 738) angezeigt wurde, gab es keine Dokumentation, die darauf schließen ließ, dass die Veranlagungsstelle Kontakt zur Betriebsprüfungsstelle aufgenommen hatte.
742. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und empfohlen, die Notwendigkeit einer Kontaktaufnahme mit der Betriebsprüfungsstelle und eine entsprechende Dokumentation stärker in das Bewusstsein der Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Veranlagungsstelle zu rücken. Das könnte zum Beispiel durch verbindliche Vorgaben in der DA-BaSt geschehen.

Betriebsprüfungsstelle

743. *Betriebsprüfung ohne genaue Vorgaben zu ihrer Rolle im Risikomanagement*
- Der Betriebsprüfungsstelle werden keine Risikohinweise zugesteuert. Welche Hinweise wegen der anstehenden Betriebsprüfung zurückgestellt worden sind, erfahren die Prüferinnen und Prüfer nur dann, wenn sie selbst tätig werden und Abfragemöglichkeiten in der elektronischen Steuerakte (Festsetzungsausskunft) nutzen. Weder gibt es hierzu spezifische Vorgaben noch ist der Umgang mit den noch nicht bearbeiteten Risikohinweisen klar geregelt.

Nur in knapp der Hälfte der vom Rechnungshof geprüften Fälle wurden die zurückgestellten Risikohinweise im Rahmen der Betriebsprüfung aufgegriffen.

744. Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert, dass die seit 2009 geltende Fassung der Arbeitsanweisung für die Betriebsprüfung trotz der grundlegenden, auf das regelbasierte Risikomanagement zurückzuführenden Veränderungen im Verfahren der Erstveranlagung bislang nicht überarbeitet worden ist. Zwar galt auch 2009 schon das Prinzip, bei geplanter Betriebsprüfung die Steuer zunächst nach nur eingeschränkter Prüfung der Steuererklärung festzusetzen. Allerdings gab es damals ein kumulatives Zusammenwirken von Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstelle. Einer überschlägigen Prüfung der Erklärung im Rahmen der Erstveranlagung folgte eine Intensivbearbeitung im Rahmen der Betriebsprüfung, ohne dass einzelne Prüfungsgegenstände voneinander abgegrenzt waren. Heute ist es hingegen so, dass eine Gesamtheit von Risikohinweisen zwischen der Veranlagungs- und der Betriebsprüfungsstelle aufgeteilt und insofern ein additives Zusammenwirken beider Stellen organisiert werden muss.
745. Der Rechnungshof hat die Überarbeitung der für die Betriebsprüfung geltenden Vorgaben dahingehend gefordert, dass die Sichtung der Risikohinweise aus der Erstveranlagung, die Bearbeitung der zurückgestellten Hinweise und die – auch für die Veranlagungsstellen zugängliche – Dokumentation der Hinweisbearbeitung verankert werden.

Verzicht auf geplante Betriebsprüfung

746. Auch wenn es die Ausnahme ist, kann es vorkommen, dass eine beabsichtigte Betriebsprüfung nicht durchgeführt wird. Je nach Ursache für den Prüfungsverzicht ist dann entweder die Betriebsprüfungs- oder die Veranlagungsstelle für die Bearbeitung der zurückgestellten Risikohinweise zuständig.
747. Handlungsbedarf verdeutlichen die Erkenntnisse des Rechnungshofs aus der Fallprüfung. Die Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfer haben nur in gut einem Fünftel der einschlägigen Fälle die zurückgestellten Hinweise bearbeitet. Bei den Bearbeiterinnen und Bearbeitern der Veranlagungsstellen waren es noch weniger.
748. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Vorgaben mangels eindeutiger Bestimmung der Verantwortung für die Hinweisbearbeitung einem Risikomanagement nicht gerecht werden. Er hat eine Überarbeitung gefordert. Für den Fall, dass die Pflicht zur Bearbeitung zurückgestellter Hinweise nachträglich auf die Veranlagungsstelle übergeht, hat der Rechnungshof zusätzlich gefordert, den Informationsfluss über diesen Umstand von der Betriebsprüfungs- zur Veranlagungsstelle zu verbessern.⁵

Keine klare Adressierung der Pflicht zur Bearbeitung zurückgestellter Risikohinweise

⁵ Das Konzept sieht für diesen Fall vor, dass der Veranlagungsstelle nachträglich auch die bisher verborgenen, ursprünglich für die Betriebsprüfungsstelle bestimmten Risikohinweise automatisch angezeigt werden.

Stellungnahme der Verwaltung

749. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen des Rechnungshofs akzeptiert und will in allen Punkten tätig werden. Das gilt insbesondere für die Anpassung der Vorgaben. Die DA-BaSt und die Arbeitsanweisung für die Betriebsprüfung werden aktuell überarbeitet.

Besteuerung des Rotlichtgewerbes in Hamburg

Finanzbehörde – Steuerverwaltung – /
Bezirksamt Altona

Die Besteuerung von Prostituierten und Prostitutionsbetrieben stellt die Steuerverwaltung vor erhebliche Herausforderungen.

Die Einbettung von Maßnahmen der Steueraufsicht in die bei den Regionalfinanzämtern geführten Besteuerungsverfahren ist verbesserungsbedürftig.

Ein seit 2018 praktiziertes Mitteilungsverfahren muss optimiert werden.

Steueraufsicht

750. In der Prostitution Tätige wie auch Prostitutionsbetriebe sind, wie alle anderen Steuerpflichtigen, zur Abgabe von Steuererklärungen verpflichtet. Prüfungen des Bundesrechnungshofs¹ hatten ergeben, dass es den örtlich zuständigen Finanzämtern bis auf wenige Ausnahmen nicht gelang, die im Rotlichtmilieu Tätigen zu erfassen und zu besteuern. Hamburg intensivierte daraufhin ab 2008 die Steueraufsicht im Rotlichtgewerbe. Im Vordergrund stand zunächst die Prävention. Ziel der Maßnahmen war zum einen, das für die Besteuerung nötige Datenmaterial zu beschaffen, sowie zum anderen eine Aufklärung der im Milieu tätigen Personen über ihre steuerlichen Pflichten. Da sich eine steuerliche Auswertung der bei den Kontrollen gewonnenen Erkenntnisse als schwierig erwies, wurde das anfangs eingesetzte Personal deutlich reduziert und auf Präsenz vor Ort weitgehend verzichtet.
751. Ab 2015 kam es zu einer Neuausrichtung der Steueraufsicht. Es fanden wieder Aufsichtsmaßnahmen durch Fahndungsprüfer vor Ort statt. Diese richteten sich in erster Linie gegen Prostitutionsbetriebe und dienten vorrangig zur Gewinnung von Erkenntnissen für den gezielten Einstieg in vertiefende Betriebsprüfungen der Regionalfinanzämter.

Zusammenarbeit im Besteuerungsverfahren

752. Ein Aufsichtsschwerpunkt der Fahndungsprüfer war die entgeltliche Zimmerüberlassung. Im Prostitutionsgewerbe ist es üblich, dass die in sog. Steigen tätigen Prostituierten an die Betreiben-

¹ Siehe dazu insbesondere Bemerkungen 2003 des Bundesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Abschnitt 50.0 (S. 185).

den der jeweiligen Steige pro Nacht ein Entgelt entrichten, das sie berechtigt, für ihre sexuellen Dienstleistungen ein bei konkreter Nachfrage verfügbares Zimmer – in der Gesamtschau also wechselnde Zimmer – zu nutzen. Während einkommensteuerrechtlich stets unstrittig war, dass die Entgelte zu steuerpflichtigen Einkünften führten, urteilte der Bundesfinanzhof im September 2015 hinsichtlich der Umsatzsteuer, dass die Überlassung von Räumlichkeiten für die Erbringung sexueller Dienstleistungen zu steuerfreien Vermietungsumsätzen führen könne.² Fortan erklärten etliche Betreiber von Steigen ihre Entgelte für die Zimmerüberlassung als steuerfreie Umsätze.

*Fehlendes
Zusammen-
wirken von
Steueraufsicht
und Regional-
finanzamt*

753. Nach Rücksprache mit den Fahndungsprüfern erkannte das zuständige Finanzamt Hamburg-Hansa die genannten Entgelte nicht als steuerfreie Vermietungsumsätze an. Dies führte zu Rechtsbehelfen gegen entsprechende Steuerbescheide und im weiteren Verlauf zu einem von fehlender Koordination und Kooperation der beteiligten Stellen gekennzeichneten Verfahren. Die für die Bearbeitung der Rechtsbehelfe zuständige Stelle des Finanzamts Hamburg-Hansa ging sowohl bei der Ermittlung des Sachverhalts als auch bei dessen rechtlicher Bewertung eigene Wege, ohne die Fahndungsprüfer, auf deren Einschätzung die angefochtenen Bescheide – Verneinung steuerfreier Vermietungsumsätze – beruhten, zu konsultieren oder auch nur auf deren Gesprächswünsche zu reagieren.

754. Das für die Umsatzsteuer zuständige Finanzamt Hamburg-Hansa einerseits und das für die Steueraufsichtsmaßnahmen zuständige Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen andererseits agierten von unterschiedlichen Rechtsstandpunkten aus. Aus Sicht der Steuerpflichtigen konnte dadurch der widersprüchliche Eindruck entstehen, dass, obwohl die Fahndungsprüfer im Rahmen der Steueraufsicht die konkreten Umstände der Zimmerüberlassung ermittelt hatten, es darauf bei einer Aufhebung der angefochtenen Bescheide offenbar nicht ankam. Schließlich regte die Leitung des Finanzamts für Prüfungsdienste und Strafsachen an, die Handhabung der strittigen Fälle durch Erlass zu regeln. Dazu ist es nicht gekommen. Allerdings hat das Finanzamt Hamburg-Hansa in einzelnen Fällen seinen Standpunkt revidiert. Im Februar 2021 hat der Bundesfinanzhof in einem niedersächsischen Verfahren seine frühere Position (siehe Tz. 752) geändert und die Umsatzsteuerpflichtigkeit einer kurzfristigen und rotierenden Zimmerüberlassung für Zwecke der Prostitution bejaht, wenn die Vermietungstätigkeit nach dem Gesamtbild der Verhältnisse durch andere wesentliche Leistungen des Leistenden überlagert wird.³

*Zusammen-
arbeit
verbessern*

755. Der Rechnungshof hat gefordert, die Zusammenarbeit der Regionalfinanzämter mit den Fahndungsprüfern des Finanzamts

² Bundesfinanzhof (BFH), Urteil vom 24. September 2015 – V R 30/14 –, Bundessteuerblatt (BStBl) 2017 II S. 132: Steuerfreie Vermietungsumsätze in einem sog. Stundenhotel. So auch das Finanzgericht Hamburg, Urteil vom 17. September 2015 – 2 K 253/14 –, Entscheidungen der Finanzgerichte (EFG) 2016 S. 243: Steuerfreie Vermietungsumsätze in einer sog. „Modell-Wohnung“.

³ BFH, Urteil vom 24. Februar 2021 – XI R 4/19 –, juris.

für Prüfungsdienste und Strafsachen auf eine stabile, möglichst durch Erlass präzierte Grundlage zu stellen, die in Fällen branchenbezogener Aufsichtsmaßnahmen sowohl bei der Ermittlung des Sachverhalts als auch bei dessen rechtlicher Bewertung ein Gegeneinander der beteiligten Finanzämter verhindert. Darüber hinaus hat er auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass das Finanzamt Hamburg-Hansa seinen früheren Rechtsstandpunkt in allen und nicht nur in einigen Fällen korrigiert.

756. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will prüfen, ob sie die Zusammenarbeit der Regionalfinanzämter mit dem Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen im Erlasswege konkretisiert. Strukturelle Probleme, die sich nachteilig auf die Zusammenarbeit der genannten Finanzämter ausgewirkt hätten, sieht sie nicht. Es habe ein kontinuierlicher und konstruktiver, wenn auch nicht immer einhelliger Austausch stattgefunden. Der Forderung, den früheren Rechtsstandpunkt in allen und nicht nur in einigen Fällen zu korrigieren, werde Rechnung getragen.
757. Dass ein kontinuierlicher, wenn auch nicht immer einhelliger Austausch zwischen den beiden genannten Finanzämtern stattgefunden habe, widerspricht den Feststellungen des Rechnungshofs, jedenfalls in Teilen (siehe Tz. 753). Ihn zugleich als konstruktiv zu bezeichnen, geht hingegen weitgehend am Ablauf der Geschehnisse vorbei. Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof an seiner Forderung, die Zusammenarbeit zu verbessern, fest.

Auswertung von Erkenntnissen im Rahmen von Betriebsprüfungen

758. Bei dem Aufsichtsschwerpunkt „Entgeltliche Zimmerüberlassung im Prostitutionsgewerbe“ war auch die Frage von Bedeutung, ob im Einzelfall von einer vollständigen Erfassung der Umsätze in den Voranmeldungen der Steuerpflichtigen ausgegangen werden konnte. Deshalb fassten die Fahndungsprüfer die bei ihren Aufsichtsmaßnahmen zur Zimmerüberlassung gewonnenen Erkenntnisse Betrieb für Betrieb in Kurzberichten mit überschlägiger Kalkulation zusammen, die – wie ausgeführt (Tz. 751) – den Regionalfinanzämtern den gezielten Einstieg in vertiefende Betriebsprüfungen erleichtern sollten.
759. Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen sind dem Rechnungshof sieben an das Finanzamt Hamburg-Hansa gerichtete Kurzberichte bekannt geworden, die noch nicht ausgewertet worden waren. Die Berichte waren nach ihrer Übergabe im Dezember 2018 zunächst dreieinhalb Monate in der Rechtsbehelfsstelle verblieben, ehe sie der Betriebsprüfungsstelle übergeben wurden. Sodann kam es im Juli 2019 zu einer Zusammenkunft von Vertretern des Finanzamts Hamburg-Hansa und Vertretern des Finanzamts für Prüfungsdienste und Strafsachen. Bei dieser Gelegenheit wurde eine Absprache hinsichtlich des weiteren Umgangs mit den Kurzberichten getroffen, die von der Haltung der Betriebsprüfungsstelle geprägt war, dass die Ermittlungsergebnisse der Fahndungsprüfer ohne weitere Sachaufklärung keine gerichtsfeste Schätzung der

*Erkenntnisse aus
Steueraufsichts-
maßnahmen nicht
richtig bewertet*

Besteuerungsgrundlagen zuließen. Diese sachlich nicht überzeugende und deshalb vom Rechnungshof kritisierte Haltung der Betriebsprüfungsstelle hatte zur Folge, dass die Absprache im Ergebnis keinen Fortschritt in der Sache brachte.

Weiteres
Beispiel für
fehlendes
Zusammen-
wirken von
Steueraufsicht
und Regional-
finanzamt

760. Der Rechnungshof hat verschiedene Details des Verfahrens kritisiert, vor allen Dingen aber beanstandet, dass es auch in dieser Konstellation zu keinem konstruktiven und ergebnisorientierten Zusammenwirken der beiden beteiligten Finanzämter gekommen ist. Alles in allem weist der Befund erneut darauf hin, dass das Zusammenwirken von Steueraufsicht und Regionalfinanzämtern bei Aufsichtsmaßnahmen im Rotlichtmilieu grundlegend verbessert werden muss und es gegebenenfalls eines zügigen Einwirkens vonseiten der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bedarf. Unter allen Umständen muss vermieden werden, dass Bestrebungen zur Verbesserung der Besteuerung des Rotlichtmilieus nach einem Scheitern notwendiger Abstimmungsprozesse im Sande verlaufen, weil ein Mechanismus zur Konfliktlösung fehlt.
761. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass sie die auf das Verfahren bezogene Kritik des Rechnungshofs nachvollziehen könne und seine Hinweise künftig beachten werde. Was die Entscheidung angehe, trotz der Kurzberichte auf vertiefende Betriebsprüfungen zu verzichten, sei zu berücksichtigen, dass es im Zuständigkeitsbereich des Finanzamts Hamburg-Hansa zahlreiche Brennpunkte gebe. Angesichts knappen Personals müsse ein auskömmliches Verhältnis zwischen sämtlichen prüfungswürdigen Risikobranchen hergestellt werden.
762. Die nunmehr vervollständigte Begründung des Prüfungsverzichts zeigt, dass die Betriebsprüfungsstellen der Regionalfinanzämter bei der Fallauswahl aus Gründen des Personalmangels weiterhin vor schwierigen Entscheidungen stehen. Dies ist umso problematischer, je mehr dies auch Fälle aus sog. Risikobranchen betrifft.
763. Hiervon unabhängig ist zu bedenken, dass Steueraufsichtsmaßnahmen, Kurzberichte und daran anschließende Betriebsprüfungen ursprünglich Teil eines in sich geschlossenen Gesamtkonzepts waren (Tz. 751). Steueraufsichtsmaßnahmen, denen später keine Betriebsprüfung folgt, bleiben wirkungslos. Vor diesem Hintergrund greift der Hinweis auf die generellen Umstände einer Fallauswahl in den Betriebsprüfungsstellen zu kurz. Vielmehr bedarf es schon vor Beginn von Maßnahmen der Steueraufsicht im Rotlichtmilieu einer Abstimmung mit der jeweils zuständigen Betriebsprüfungsstelle über das dort Leistbare.

Mitteilungen nach dem Prostituierten- schutzgesetz

Anmeldeverfahren

764. Wer eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituerter ausüben will, hat dies vor Aufnahme der Tätigkeit persönlich anzumelden.

Soweit die Prostitutionstätigkeit vorwiegend in Hamburg ausgeübt werden soll, ist hierfür das beim Bezirksamt Altona eingerichtete Fachamt für Beratungen, Erlaubnisse und Anmeldungen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (FA-BEA*Pro) zuständig.

765. Das FA-BEA*Pro hat das für die Prostituierten jeweils zuständige Finanzamt unverzüglich und möglichst auf elektronischem Wege über die Anmeldung zu unterrichten. Anzugeben sind dabei Vor- und Nachname, Geburtsdatum und Geburtsort sowie die Wohnungs- bzw. hilfsweise die Zustellanschrift. In Hamburg werden diese Daten der Servicestelle Steueraufsicht (ServiSta), einer Organisationseinheit des Finanzamts für Prüfungsdienste und Strafsachen, in Form einer Excel-Tabelle zum Abruf zur Verfügung gestellt.

Erfassung der Wohnsitzanschriften

766. Hinsichtlich der steuerlich bislang nicht geführten Prostituierten hat sich gezeigt, dass ein Drittel der vom Rechnungshof geprüften Datensätze im Ergebnis für das Besteuerungsverfahren unbrauchbar war, weil es den zuständigen Regionalfinanzämtern nicht möglich war, unter den genannten Anschriften Kontakt zu den Prostituierten herzustellen. Auch zeigte sich, dass die Prostituierten unter der angegebenen Anschrift tatsächlich nicht gemeldet waren.
767. Dieser Problematik könnte entgegengewirkt werden, wenn die bei der Anmeldung von den Prostituierten vorzulegenden Ausweisdokumente – soweit möglich – elektronisch ausgelesen und die dabei erfassten Daten ohne Medienbruch der ServiSta übermittelt würden. Grundsätzlicher Erörterung bedarf, ob ein Anmeldeverfahren, das auf die Vermittlung niedrigschwelliger Beratungs- und Informationsangebote für die Prostituierten ausgerichtet ist, mit einem Mitteilungsverfahren verknüpft werden kann, für das belastbare Daten von essenzieller Bedeutung sind.
768. Das Bezirksamt Altona hat mitgeteilt, dass die Anschaffung eines Gerätes zur Prüfung der Echtheit von Ausweisdokumenten zwischen dem Bezirksamt Altona und der Sozialbehörde seit Längerem diskutiert werde und auch anlässlich der Erörterungen mit dem Rechnungshof noch einmal thematisiert worden sei. Die Entscheidung über das weitere Vorgehen erfordere jedoch eine Abwägung zwischen den Schutzziele des Prostituiertenschutzgesetzes und den Interessen der Steuerverwaltung. Dieser Abwägungsprozess sei noch nicht abgeschlossen. Die Sozialbehörde beabsichtige, das bestehende Spannungsverhältnis im Rahmen der anstehenden Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes zu thematisieren.
769. Gegenüber der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat der Rechnungshof angeregt, das FA-BEA*Pro in entsprechenden Fällen über die Nichterreichbarkeit der Prostituierten zu informieren und dies mit der Bitte zu verknüpfen, spätestens bei einer Verlängerung der Anmeldebescheinigung die Anschrift nochmals zu überprüfen. Auch sollte eine Änderung der Rechtsgrundlage für

*Anmeldedaten
zu einem Drittel
unbrauchbar*

die Datenübermittlung angestrebt werden. Denn in ihrer jetzigen Ausformung sei das FA-BEA*Pro nur im Fall einer Anmeldung von Prostituierten, nicht aber bei einer anzeigepflichtigen Änderung der Verhältnisse, etwa einer neuen Wohnanschrift, zu einer entsprechenden Unterrichtung des Finanzamts verpflichtet.

770. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Anregung, bei Nichterreichbarkeit von Prostituierten das FA-BEA*Pro zu informieren, zur Kenntnis genommen. Die Empfehlung, auf eine Änderung der Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung an das Finanzamt hinzuwirken, hat sie befürwortet.

Erfassung von Zustellanschriften

*Unzulässige
Nutzung
sog. Zustell-
anschriften*

771. Weitere Probleme ergeben sich aus der Möglichkeit, bei der Erfassung der Adressdaten statt der eigenen Meldeanschrift „hilfsweise“ eine Zustellanschrift (zum Beispiel bei sozialen Einrichtungen) anzugeben. Obwohl die Angabe einer Zustellanschrift nach der Begründung zum damaligen Gesetzentwurf nur für den Fall eines fehlenden Wohnsitzes im Inland möglich sein sollte, wird in der Praxis hiervon abweichend großzügiger verfahren und den Prostituierten gegebenenfalls die Wahl gelassen, sich unter der Wohn- oder einer Zustellanschrift anzumelden. Das verhindert den steuerlichen Zugriff auf die Prostituierten oder erschwert ihn zumindest erheblich. Die an die Zustellanschriften gerichteten Schreiben lagern dort, bis sie von den betroffenen Prostituierten irgendwann abgeholt werden. Ihre postalische Erreichbarkeit ist folglich unsicher. Der Rechnungshof hat die Praxis kritisiert und in diesem Punkt eine dem Willen des Gesetzgebers folgende Handhabung des Anmeldeverfahrens gefordert.
772. Das Bezirksamt Altona hat mitgeteilt, die Praxis bezüglich der Zustellanschriften geändert zu haben. Diese würden nur noch akzeptiert, wenn kein Wohnsitz im Inland ermittelbar ist.

Bearbeitung der Datensätze in den Neugründungsstellen der Regionalfinanzämter

*Nachrangige
Bearbeitung
von Rotlicht-
fällen*

773. Soweit die von der ServiSta übermittelten Datensätze in den Neugründungsstellen registriert worden waren, wurde deren Auswertung immer wieder zugunsten anderer Neugründungsfälle zurückgestellt. Auch wenn mit der Auswertung begonnen worden war, kam die weitere Bearbeitung häufig ins Stocken. Insbesondere dann, wenn es Schwierigkeiten bereitete, Antworten auf die Fragen zur steuerlichen Erfassung der Prostituierten zu erhalten. Auch wenn sich zwischen den Finanzämtern Unterschiede im Niveau der Fallbearbeitung gezeigt haben, gibt es – verursacht durch Personalmangel – tendenziell Engpässe. Der Rechnungshof hat die daraus resultierende Priorisierung zulasten der Mitteilungen nach dem Prostituiertenschutzgesetz kritisiert, weil das Prostitutionsgewerbe zumindest in bestimmten Segmenten von Schnellebigkeit gekennzeichnet ist. Um den Priorisierungsdruck zu vermindern, hat er eine real auskömmliche Personalausstattung gefordert.

774. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass die Neugründungsstellen einen sehr wesentlichen Beitrag zur generellen Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs leisteten. Eine Priorisierung von Aufgaben sei unerlässlich.
775. Der Rechnungshof stellt die Bedeutung der Neugründungsstellen für die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nicht infrage. Allerdings ist es problematisch, damit die beanstandeten Mängel zu rechtfertigen und den aus diesen Mängeln resultierenden Handlungsbedarf im Ergebnis zu negieren. Denn wenn auch nur ein Glied in der Kette der Datenübermittlung vom FA-BEA*Pro zu den Veranlagungsteams in den Regionalfinanzämtern ausfällt, wird der im Übrigen betriebene Aufwand nutzlos.

Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes

Datenübermittlung an die ServiSta

776. Für den Betrieb einer Prostitutionsstätte bedarf es nach dem Prostituiertenschutzgesetz einer Erlaubnis der zuständigen Behörde – in Hamburg des FA-BEA*Pro. Wird die beantragte Erlaubnis erstmals erteilt, hat die zuständige Behörde die Steuerverwaltung hierüber zu unterrichten und dabei bestimmte Daten der Betreibenden mitzuteilen. Anders als im Anmeldeverfahren der Prostituierten werden die Daten jedoch nicht durch die Möglichkeit des Datenabrufs verfügbar gemacht. Vielmehr werden Excel-Tabellen gesondert übermittelt.
777. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind diese Tabellen der Steuerverwaltung nicht laufend, sondern nur unregelmäßig und in mehrmonatigen Abständen zur Verfügung gestellt worden. Das wird der Vorgabe, das zuständige Finanzamt „unverzüglich“ über die jeweils erteilte Erlaubnis zu unterrichten, nicht gerecht.
778. Der Rechnungshof hat die Praxis beanstandet und Abhilfe gefordert.
779. Das Bezirksamt Altona hat mitgeteilt, die Daten nunmehr unmittelbar nach Erteilung einer Erlaubnis zu übermitteln.

*Unregelmäßige
Datenübermittlung*

Nutzwert der übermittelten Daten

780. Der Rechnungshof hat den praktischen Nutzwert derjenigen Daten, die nach derzeitiger Rechtslage übermittelt werden dürfen, als gering eingestuft. So konnte die ServiSta nach eigenem Bekunden die für die Betreibenden von Prostitutionsbetrieben zuständigen Regionalfinanzämter erst aufgrund zusätzlicher Informationen feststellen, die sie sich mithilfe eines an das FA-BEA*Pro gerichteten Amtshilfeersuchens beschafft hatte. Auch war es ohne Kenntnis der dem FA-BEA*Pro vorliegenden Angaben zur Art und Lage der Prostitutionsbetriebe sowie ihres Namens nicht möglich, ob-

*Geringer Nutzwert
der übermittelten
Daten*

jektbezogene Ermittlungen in Gang zu setzen. Angesichts dieser Erkenntnisse hat der Rechnungshof eine umfassende Novellierung der Übermittlungsregelung gefordert.

781. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass sie die Defizite der Übermittlungsregelung bereits im Vorfeld der anstehenden Evaluation thematisiert habe. Die geforderte Novellierung der Regelung sei auch ihr Anliegen.

Steuerfestsetzungsverfahren

Bearbeitungsdefizite

- Unzureichende Sachverhaltsaufklärung*
782. Unabhängig davon, ob die entsprechenden Mitteilungen des FA-BEA*Pro die zuständigen Veranlagungsteams bereits erreicht hatten, hat der Rechnungshof auf der Grundlage einer Stichprobe die Veranlagung zur Einkommensteuer von Prostituierten und natürlicher Personen, denen die Erlaubnis zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes erteilt worden ist, geprüft. Dabei ist aufgefallen, dass bei Steuerpflichtigen, die nur geringfügige Einkünfte erklärt hatten, in aller Regel nicht geklärt wurde, wie sie ihren Lebensunterhalt bestritten.
783. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Sachbearbeitung zur Prüfung des Verhältnisses der erklärten Einkünfte zu den mutmaßlichen Lebenshaltungskosten sowie zur durchgängigen Auswertung von Kontrollmaterial anzuhalten.
- Erklärungs- und Mitwirkungspflichten durchsetzen*
784. Auch resignierten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuweilen früh, wenn Prostituierte ihren Erklärungs- und Mitwirkungspflichten nicht nachkamen. Der Rechnungshof hat daher Vorgaben zu zügigeren Schätzung der Besteuerungsgrundlagen bei fehlender Mitwirkung an der Sachverhaltsaufklärung und zum konsequenten Einsatz von Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Erklärungs- und Mitwirkungspflicht gefordert.
785. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, in einer Dienstbesprechung auf den Umfang der Ermittlungspflicht einschließlich der Pflicht zur Auswertung jeglichen Kontrollmaterials sowie bei fehlender Mitwirkung auf die Notwendigkeit einer Zwangsgeldandrohung und einer Schätzung der Besteuerungsgrundlagen hingewiesen zu haben.

Zentrale Vorsorgemittel im Einzelplan 9.2

Finanzbehörde

Die Veranschlagung von zentralen Vorsorgemitteln im Einzelplan 9.2 ist auf das notwendige Maß zu begrenzen und im Haushaltsplan sachgerecht zu erläutern.

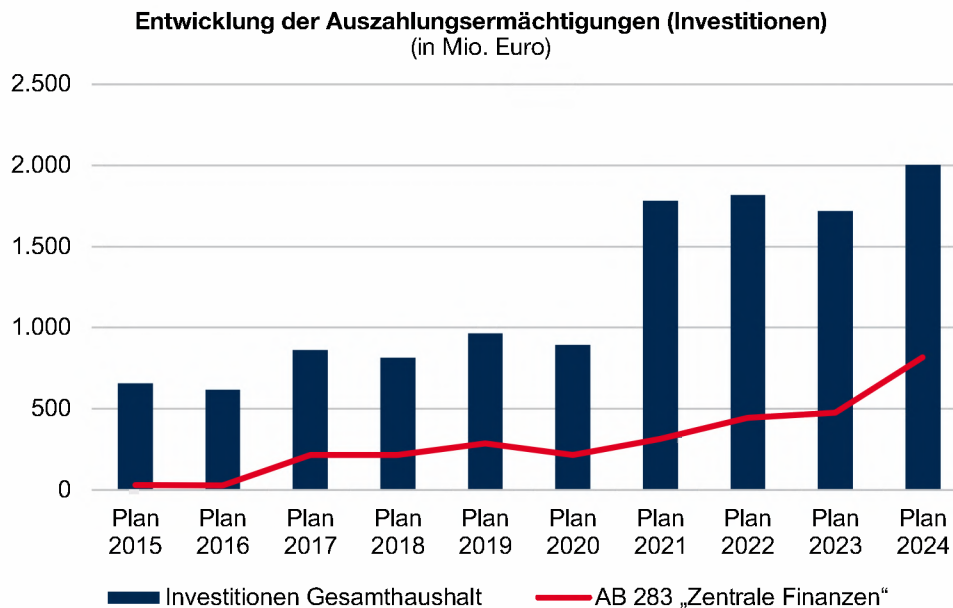
In die Haushaltsrechnung sollte eine Auflistung der Sollübertragungen aus den zentralen Ansätzen aufgenommen werden.

Auch die Ermächtigungsüberträge („Reste“) sind auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Veranschlagung

786. Risiko- und Vorsorgemittel sind zum Beispiel als „Sonstige Zentrale Ansätze“ oder „Zentrale Reservemittel Personal“ im Einzelplan 9.2 veranschlagt. Für konsumtive Ansätze erfolgt dies in Produktgruppen ohne Leistungen, investive Mittel sind in globalen Investitionsprogrammen veranschlagt. Beide Ansätze dienen dazu, im Haushaltsjahr auftretende Mehrbedarfe bei den Behörden und Ämtern aufzufangen. Ihr Verwendungszweck ist wenig spezifiziert, gleichwohl bedarf ihre Inanspruchnahme weit überwiegend keiner Beteiligung der Bürgerschaft.¹ Budgetrechtlich lässt sich dies nur rechtfertigen, wenn ein absehbarer Bedarf sie voraussichtlich notwendig macht, aber gleichwohl eine Konkretisierung noch nicht möglich ist.
787. Bei den konsumtiven Ermächtigungen hat sich das Verhältnis von zentralen Risiko- und Vorsorgemitteln im Einzelplan 9.2 zu den Gesamtkosten des Haushalts über die Jahre zwischen 3 % und 4 % eingependelt. Bei den Investitionen ist der Anteil solcher Positionen deutlich angestiegen: Von 4 % im Haushaltsplan 2015 über 25 % in 2022 bis auf 41 % in der mittelfristigen Finanzplanung für 2024.

¹ Einen Zustimmungsvorbehalt der Bürgerschaft für die Verwendung gibt es nur bei der Produktgruppe 283.02 („Zentrale Ansätze II“), dem Zentralen Sanierungsfonds Hamburg 2030 und der Zentralen Investitionsreserve, die insgesamt einen Planansatz von knapp 80 Mio. Euro im Haushaltsplan 2022 haben.



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP-BI (Stand: 7. Juli 2021)

- Veranschlagung nicht nachvollziehbar begründet*
788. Der Rechnungshof erkennt die generelle Notwendigkeit von Reserve- und Verstärkungsmitteln im Haushalt an. Gleichwohl hat er beanstandet, dass für Teilbereiche die Veranschlagungshöhe nicht nachvollziehbar begründet ist und deshalb dem budgetrechtlichen Ausnahmecharakter zentraler Risiko- und Vorsorgemittel nicht gerecht wird.
789. Die Finanzbehörde hat in der Prüfung zwar zugesagt, die Erläuterungen der investiven Ansätze im Rahmen des nächsten Aufstellungsverfahrens einer Überprüfung unterziehen zu wollen. Sie will aber an ihrer grundsätzlichen Praxis festhalten und die zentralen Ansätze auch künftig in einer Höhe veranschlagen, mit der die insgesamt zulässigen Finanzplanobergrenzen ausgeschöpft werden. Sie begründet dies insbesondere mit unvorhergesehenen, finanziell bedeutsamen Mehrbedarfen, die kurzfristig zu decken seien.
790. Der Rechnungshof hält hingegen die praktizierte „Automatik“, dass die theoretisch zulässigen Finanzplanobergrenzen bereits in der Planung vollständig ausgeschöpft werden, für in der Sache nicht sinnvoll und haushaltsrechtlich für problematisch. Auch zentrale Ansätze müssen bei der Haushaltsplanung nachvollziehbaren Annahmen folgen und im haushaltsrechtlichen Sinn notwendig sein. Im Übrigen kann ein kurzfristiges Reagieren immer auch unterjährig erfolgen, etwa im Rahmen von Nachbewilligungen.

Bewirtschaftung

791. Die Finanzbehörde ist zuständig für die laufende Bewirtschaftung der zentralen Risiko- und Vorsorgemittel im Einzelplan 9.2. Sie überträgt unterjährig die Ermächtigungen auf Antrag der Behörden und Ämter in deren sachlich betroffene Produktgruppen bzw. Aufgabenbereiche (sog. Sollübertragung). Dort verstärken die

Mittel die Ansätze für die bestehenden Leistungs- bzw. Investitionszwecke. Auch wenn die Umsetzung der Maßnahmen letztlich dezentral erfolgt, übernimmt die Finanzbehörde damit eine Verantwortung für die sachgerechte Verwendung der Mittel und den transparenten Nachweis ihrer Verwendung gegenüber der Bürgerschaft.

792. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es bislang kein standardisiertes Antragsverfahren für Mittelabforderungen der Behörden und Ämter gibt. Auch eine Mitteilungspflicht zur Mittelverwendung gegenüber der Finanzbehörde besteht nicht. Die Finanzbehörde geht ohne weitere Rückmeldung der Behörden und Ämter davon aus, dass die Maßnahmen im Rahmen der dezentralen Verantwortung der Behörden und Ämter wie bei ihr beantragt abgewickelt werden.

Dies ist, wie der Rechnungshof im Rahmen einer hierzu untersuchten Stichprobe von 39 Fällen festgestellt hat, allerdings nicht immer der Fall: Der Rechnungshof hat einen Fall identifiziert, in dem nach erfolgter Sollübertragung durch die Finanzbehörde die Maßnahme in deutlich veränderter Weise² durchgeführt wurde, ohne dass die Behörde dies mit der Finanzbehörde abgestimmt hat.

Darüber hinaus ist weder aus den Quartalsberichten noch aus der Haushaltsrechnung bei dem mittelabgebenden Einzelplan 9.2 erkennbar, in welchem Umfang und an welche Einzelpläne Sollübertragungen stattgefunden haben. So kann mit den Berichten auch nicht abgeglichen werden, ob die zusätzlichen Mittel bei dem empfangenden Bereich Auswirkungen auf den Leistungszweck gehabt haben. Dies hat in der Vergangenheit zu wiederholten Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum geführt.³

793. Die Veranschlagung von zentralen Reserve- und Verstärkungsmitteln mit dezentraler Bewirtschaftung durch Sollübertragung in die Einzelpläne der Behörden und Ämter erschwert die Transparenz, v. a. für die Bürgerschaft.

*Transparenz
bei Sollüber-
tragungen
erschwert*

Da die Stichprobe des Rechnungshofs gezeigt hat, dass Mittel in den Behörden nicht immer in der beantragten Weise verwandt wurden, hat der Rechnungshof der Finanzbehörde aufgrund ihrer Bewirtschaftungsverantwortung für den abgebenden Einzelplan 9.2 geraten, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem sie über derartig geänderte Verwendungen von den Behörden informiert wird.

Zudem sollte für die Bürgerschaft im Rahmen der Haushaltsrechnung eine Übersicht erstellt werden, die die Sollveränderungen aus Sicht des Einzelplans 9.2 darstellt.

² Die antragsstellende Behörde hat Mittel für eine Instandsetzung beantragt. Nach der Beantragung erfolgte eine Überführung der Maßnahme in ein Mieter-Vermieter-Modell. Schlussendlich werden die beantragten Mittel eingesetzt für die dazugehörige Mietzahlung.

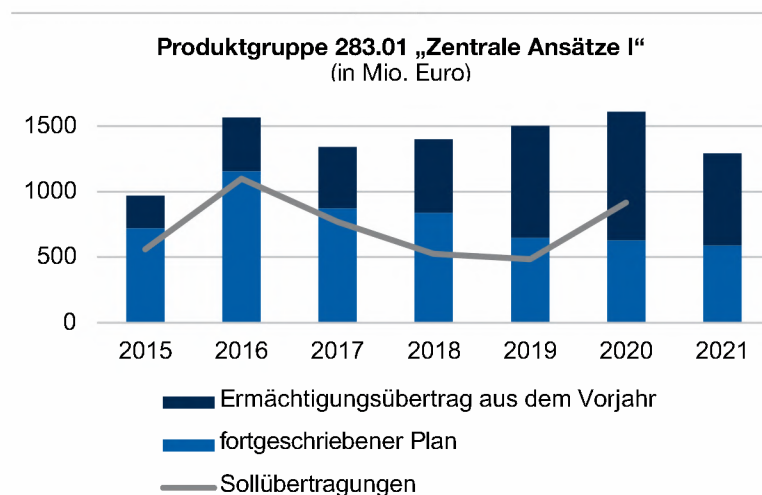
³ Zuletzt Bürgerschaftsdrucksachen 22/5023 vom 29. Juni 2021 und 22/515 vom 19. Juni 2020.

794. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie beabsichtige, das Antragsverfahren für Sollübertragungen durch die Einführung eines Workflows zu optimieren. Zudem will sie Hinweise an die Behörden und Ämter hinsichtlich der korrekten Bewirtschaftung erhaltener Sollübertragungen geben. Eine Auflistung der Sollübertragungen in der Haushaltsrechnung will die Finanzbehörde hingegen nicht vornehmen; sie sieht – anders als der Rechnungshof – darin keinen Transparenzgewinn.

Ermächtigungsüberträge („Reste“)

795. Die rechtliche Obergrenze möglicher Ermächtigungsüberträge in das Folgejahr bemisst sich aus dem fortgeschriebenen Plan zuzüglich der Ermächtigungsüberträge aus dem Vorjahr. Mit anderen Worten: Es kann nicht mehr übertragen werden, als in einem Jahr insgesamt zur Verfügung steht.

Konsumtiv sind Reste überwiegend in der Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“ des Einzelplans 9.2 entstanden.



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI (Stand: 7. Juli 2021)

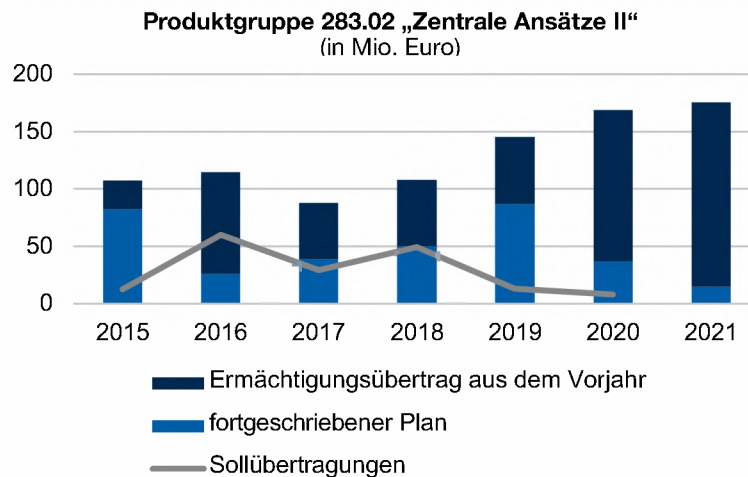
Auffällig ist, dass die seit Jahren hohen Ermächtigungsüberträge im Einzelplan 9.2 im jeweiligen Folgejahr kaum in Anspruch genommen wurden.⁴ So ist die Höhe der Ermächtigungsüberträge aus dem Vorjahr in der Produktgruppe 283.01 von 2015 bis 2020 kontinuierlich angestiegen, obgleich der fortgeschriebene Plan sowie die Höhe der Sollübertragungen schwankten. Von 2020 auf 2021 haben sich die Ermächtigungsüberträge zuletzt mit 700 Mio. Euro⁵ zwar leicht reduziert. Das liegt aber in erster Linie an einem gebuchten Rückstellungsbedarf in Höhe von 461 Mio. Euro im Zusammenhang mit Klageverfahren auf Gewährung einer amtsange-

⁴ Die Entwicklung der Ermächtigungsüberträge hat der Rechnungshof bereits in der Vergangenheit kritisiert (vgl. Jahresbericht 2019, „Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“, Tz. 54).

⁵ Bereinigt um Ermächtigungen zur Bewältigung der Coronakrise.

messenen Alimentation.⁶ Ohne diesen besonders großen Einzelfall hätte sich mithin die langjährig steigende Entwicklung fortgesetzt.

796. Besonders auffällig war auch die Entwicklung der Ermächtigungsüberträge in der mit einem Bürgerschaftsvorbehalt versehenen Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze“ II.



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI (Stand: 7. Juli 2021)

Auch hier ist erkennbar, dass die Ermächtigungsüberträge in den vergangenen Jahren kaum in Anspruch genommen wurden. Vor allem in den Jahren 2019 und 2020 sind fast keine Mittel abgeflossen. Von 2020 auf 2021 sind die Ermächtigungsüberträge mit 160 Mio. Euro erneut deutlich angestiegen.

797. Der Rechnungshof hat angesichts der langjährigen, stets steigenden Entwicklung der Ermächtigungsüberträge infrage gestellt, dass deren Notwendigkeit zum Zeitpunkt der Übertragung sachgerecht begründet war.
798. Die Finanzbehörde hat daraufhin zwar zugesagt, eine erneute Überprüfung und Bewertung der Höhe der Ermächtigungsüberträge am Ende des laufenden Doppelhaushalts 2021/2022 vorzunehmen. Eine generelle Notwendigkeit zur Reduzierung der Ermächtigungsüberträge sieht sie hingegen nicht. Sie hält diese als Instrument zur Bewältigung haushalterischer Sondereffekte für erforderlich.
799. Dass Unvorhergesehenes den Haushalt treffen kann, rechtfertigt nicht die unbeschränkte Übertragung von Ermächtigungen. Vielmehr sind Ermächtigungsüberträge – auch bei zentralen Ansätzen – nur dann vertretbar, wenn sich ein Bedarf erkennen lässt. Dies ist der Fall, wenn die Mittel gebunden sind oder sich deren Bindung zumindest hinreichend konkret abzeichnet. Für generelle, nicht näher benennbare allgemeine Risiken oder Bedarfe kann und muss auch nicht vorgesorgt werden. Die bereits oben erwähnte

*Reste auf den
begründeten
Bedarf reduzieren*

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 22/3821 vom 6. April 2021.

Möglichkeit der Nachbewilligung im konkreten Fall wäre hier der haushaltsrechtlich richtige Weg.

800. Insofern kann der Rechnungshof den in Tz. 798 dargestellten Argumenten der Finanzbehörde nicht folgen. Er hält an seiner Bewertung fest und fordert die Finanzbehörde auf, ungebundene und nicht mit hinreichend konkreten Bedarfen hinterlegte Ermächtigungen aus den zentralen Ansätzen im Einzelplan 9.2 nicht zu übertragen.

Vergütung Sachverständiger

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Bei den Verfahren der Festsetzung der Sachverständigenvergütung fehlen teilweise schriftliche Verwaltungsakte, die mit ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen sind.

Formularmäßig vom Landgericht zur Verfügung gestellte Textbausteine enthalten unzutreffende Hinweise an die Sachverständigen zu den Folgen einer Überschreitung des Auslagenvorschusses.

801. Gerichte und Staatsanwaltschaften sind zur Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts in großem Umfang auf Sachverständigenbeweis angewiesen. Die Kosten hierfür belaufen sich jährlich auf ungefähr 26 Mio. Euro.
802. Der Rechnungshof hat stichprobenartig Vergütungsvorgänge aus den kostenintensivsten Bereichen (Zivilsachen vor dem Landgericht sowie Betreuungs- und Familiensachen vor den Amtsgerichten) geprüft. Von der Prüfung ausgenommen wurden alle Entscheidungen, die dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit (Artikel 97 Absatz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) unterfallen.

Der Rechnungshof hat weiter die bestehenden Vergütungsvereinbarungen zwischen der für Justiz zuständigen Behörde und dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) geprüft. Er hat Ermittlungen dazu angestellt, wieso weitere Vergütungsvereinbarungen (insbesondere mit niedergelassenen freiberuflichen Sachverständigen) nicht bestehen.

Vergütungsvereinbarungen

803. Von der Möglichkeit, zur Vereinfachung der Abrechnung Vergütungsvereinbarungen abzuschließen, hat die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) hinreichend Gebrauch gemacht. Die bestehenden Vereinbarungen sind rechtlich nicht zu beanstanden. Im Bereich der niedergelassenen Sachverständigen ist es v. a. angesichts der für die Behörde ungünstigen Marktverhältnisse nicht zu beanstanden, dass keine weiteren Vereinbarungen abgeschlossen worden sind.

Handhabung des Anweisungsverfahrens

804. Die BJV sowie die Gerichte und Staatsanwaltschaften haben die gesetzlichen Vorgaben für die Vergütung Sachverständiger weitestgehend beachtet.

Beanstandungen haben sich einerseits hinsichtlich der Form der getroffenen Entscheidungen sowie andererseits im Umgang mit der Fallkonstellation ergeben, dass Sachverständige ohne rechtzeitigen Hinweis den Kostenvorschuss überschreiten.

805. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften haben über Vergütungsanträge auch dann nicht in Form schriftlicher und mit ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung versehener Verwaltungsakte entschieden, wenn dies geboten gewesen wäre.
806. Die Festsetzung der Vergütung erfolgt zunächst im (gesetzlich allenfalls ansatzweise geregelten) sog. Anweisungsverfahren durch Verwaltungsakt. Sachverständige, die mit dieser Entscheidung nicht einverstanden sind, können gemäß § 4 Absatz 1 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) die gerichtliche Festsetzung der Vergütung beantragen. In diesem Zusammenhang bestimmt § 4c JVEG, dass jede anfechtbare Entscheidung eine Belehrung über den statthafter Rechtsbehelf sowie über die Stelle, bei der dieser Antrag zu stellen ist, über deren Sitz und über die einzuhaltende Form zu enthalten hat.

Geboten ist eine Festsetzung durch schriftlichen und mit einer den Erfordernissen aus § 4c JVEG entsprechenden Belehrung versehenen Verwaltungsakt jedenfalls dann, wenn das Gericht oder die Staatsanwaltschaft dem Festsetzungsantrag nicht oder nur teilweise entspricht.

- Schriftliche Verwaltungsakte und Rechtsbehelfsbelehrungen fehlen*
807. Die stichprobenhafte Durchsicht von Verfahrensakten ergab, dass auch solche Festsetzungen, die dem Vergütungsbegehren nicht oder nur teilweise entsprochen haben, nicht in Form schriftlicher Verwaltungsakte ergangen sind und auch nicht mit einer den Erfordernissen aus § 4c JVEG entsprechenden Rechtsbehelfsbelehrung versehen waren.
808. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
809. Die BJV hat auf die Forderung des Rechnungshofs zugesagt zu veranlassen,
- dass Festsetzungsentscheidungen im Anweisungsverfahren, soweit sie dem Vergütungsbegehren der Sachverständigen nicht in vollem Umfang entsprechen, in Form schriftlicher Verwaltungsakte erlassen werden und
 - dass diese Festsetzungsentscheidungen mit einer den Anforderungen aus § 4c JVEG entsprechenden Rechtsbehelfsbelehrung versehen werden.

Sie hat erklärt, mit der Umsetzung bereits begonnen zu haben.

Überschreitung des Auslagenvorschusses

810. Sachverständige sind nach § 407a Absatz 4 Satz 2 der Zivilprozessordnung (ZPO) dazu verpflichtet, das Gericht rechtzeitig darauf hinzuweisen, wenn die Kosten den angeforderten Kostenvorschuss erheblich übersteigen. Sachverständige, die dieser sog. Kostenwarnpflicht nicht nachkommen, erhalten gemäß § 8a Absatz 4 JVEG eine Vergütung nur in Höhe des Auslagenvorschusses. Dies gilt nur dann nicht, wenn Sachverständige im konkreten Abrechnungsfall die Verletzung der ihnen obliegenden Hinweispflicht nicht zu vertreten haben (§ 8a Absatz 5 JVEG).
811. In der Praxis ist die Übersendung der Gerichtsakten an die Sachverständigen mit verschiedenen schriftlichen Hinweisen der RichterIn oder des Richters auf die Rechte und Pflichten der Sachverständigen verbunden, u. a. auch zur Höhe des geleisteten Kostenvorschusses. Das Landgericht stellte den Richterinnen und Richtern hierbei einen Textbaustein zur Verfügung, der anstelle der in Tz. 810 geschilderten, seit dem Jahr 2014 geltenden Rechtslage einen Hinweis auf die ältere und insoweit weniger strenge Rechtsprechung des Hanseatischen OLG enthielt, die einen Aufschlag auf den Auslagenvorschuss von regelmäßig 20 bis 25 % zuließ.
812. Der Rechnungshof hat diesen formularmäßigen Hinweis wegen der mit Auswirkungen auf die Vergütungshöhe verbundenen Nichtbeachtung der geltenden Rechtslage beanstandet.
813. Die BJV hat auf die Forderung des Rechnungshofs zugesagt darauf hinzuwirken,
- dass Hinweise in formularmäßig zur Verfügung gestellten Textbausteinen, die sich auf die Folgen einer Verletzung der Pflicht aus § 407a Absatz 4 Satz 2 ZPO beziehen, an die Rechtslage nach § 8a Absatz 4 JVEG angepasst werden und
 - dass der Regelungsgehalt von § 8a Absatz 4 JVEG im Anweisungsverfahren beachtet wird.

Textbaustein nicht rechtskonform

Sie hat erklärt, mit der Umsetzung bereits begonnen zu haben.

Aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit bleibt es der RichterIn oder dem Richter im Einzelfall unbenommen, anderslautende Hinweise zu geben.

Überzahlung und Rückforderung von Personalmitteln

Bezirksamt Altona / Bezirksamt Hamburg-Mitte /
Behörde für Inneres und Sport – Feuerwehr – /
Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung
und Bezirke / Universität Hamburg / Behörde für
Verkehr und Mobilitätswende – Landesbetrieb Straßen,
Brücken und Gewässer / Personalamt –
Zentrum für Personaldienste

Überzahlungsvorgänge werden überwiegend nicht zeit- und sachgerecht bearbeitet. Die fehlenden oder verzögerten Rückforderungen gehen zulasten des Haushalts.

Ursächlich sind nicht nur Versäumnisse in den einzelnen Personalstellen, sondern auch Fehler im Abrechnungssystem KoPers.

814. Überzahlungen von Entgelten oder Bezügen an Bedienstete der Stadt können entstehen, wenn sich rückwirkend zahlungswirksame Sachverhalte ändern. Die Zahlungen sind dann rechtsgrundlos und deshalb grundsätzlich zurückzufordern. Die Veränderungen müssen im Abrechnungssystem KoPers erfasst sein, damit die Überzahlungen auf den aus KoPers monatlich erzeugten Überzahlungslisten ausgewiesen und dann bearbeitet werden können.

Die Überzahlungslisten für alle Personalstellen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) wiesen im Monat März 2020 offene Überzahlungen in Höhe von knapp 2,8 Mio. Euro aus. Es wurden 309 Fälle mit einem Volumen von 0,5 Mio. Euro aus sechs Personalstellen¹ geprüft.

Feststellungen in den Personalstellen

Zeitgerechte Bearbeitung

815. Die Dienstanweisung verpflichtet die Personalstellen, Überzahlungen aus den monatlich erzeugten Überzahlungslisten bis zum nächsten Monats-Abrechnungslauf zu bearbeiten. Grund hierfür ist, dass die überzahlten Personalmittel schnellstmöglich an den Haushalt der FHH zurückfließen sollen. Eine verzögerte Bearbeitung von Überzahlungsvorgängen kann dazu führen, dass die For-

¹ Bezirksamt Altona, Bezirksamt Hamburg-Mitte, Behörde für Inneres und Sport - Feuerwehr -, Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Universität Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer, Personalamt / Zentrum für Personaldienste, Fachbereich Beamtenversorgung.

derungen verfallen, verjähren oder eine Rückforderung aufwendiger wird, weil die Bediensteten nicht mehr bei der FHH tätig sind.

816. Eine zeitgerechte und der Dienstanweisung entsprechende Bearbeitung der geprüften Überzahlungsvorgänge fand weit überwiegend nicht statt. In fast 70 % aller Fälle dauerte es mindestens vier Monate, in 20 % der Fälle sogar mehr als ein Jahr, bis eine Bearbeitung begann oder eine unterbrochene Bearbeitung wieder aufgenommen wurde.

*Überzahlungs-
vorgänge werden
zu spät bearbeitet*

Ausbuchung von Forderungen

817. Überzahlungen aus KoPers werden im Haushalt automatisiert auf das Konto „Forderungen gegen Mitarbeiter aus Überzahlungen maschinell KoPers“ gebucht.² Wird die Überzahlung durch eine Verrechnung mit den laufenden Bezügen in KoPers getilgt, erfolgt auch die Ausbuchung der Forderung automatisiert. Anders stellt es sich dar, wenn die Überzahlung durch Überweisungen des Betroffenen getilgt werden soll. Die Kasse.Hamburg³ stellt in diesen Fällen die Forderung auf dem Konto „Forderungen gegen Mitarbeiter aus Überzahlungen“ zum Soll, erteilt ein Kassenzeichen und überwacht den Zahlungseingang. Wird die Überzahlung von der Personalsachbearbeitung dann nicht aus KoPers manuell ausgebucht, steht sie auf zwei verschiedenen Konten und damit doppelt zum Soll. Ist die Überzahlung bereits getilgt und weiterhin in KoPers nicht ausgebucht, steht eine Forderung zum Soll, die nicht mehr besteht.

818. Die manuelle Ausbuchung von Forderungen aus KoPers erfolgte vielfach nicht zeitgerecht. In fast 30 % der geprüften Fälle erfolgte die Ausbuchung so verzögert, dass dies zu einer fehlerhaften Darstellung offener Forderungen in der Haushaltsrechnung bzw. dem Jahresabschluss führte.

*Fehlerhafte
Darstellungen in
der Haushalts-
rechnung*

Personalstelle der Feuerwehr

819. Die Bearbeitung von Überzahlungen in der Personalstelle der Feuerwehr ist insgesamt verbesserungsbedürftig. Von 24 geprüften Fällen wurden 17 mit einer Verzögerung von vier bis 62 Monaten bearbeitet, in elf Fällen wurden erforderliche Ausbuchungen verspätet vorgenommen, in zehn dieser Fälle hatte dies Auswirkung auf bis zu drei Haushaltsrechnungen.

820. In einem Fall wurde ein Beamter im Monat seines Ausscheidens (Februar 2019) überzahlt. Die Rückforderung erfolgte zügig, der Vorgang wurde im März 2019 an die Kasse.Hamburg abgegeben, die Tilgung erfolgte im Juli 2019. Eine Ausbuchung aus KoPers fand nicht statt. Im Oktober 2019 erfolgte systemseitig die Berech-

*Überzahlung seit
über zwei Jahren
nicht abschließend
bearbeitet*

² Landesbetriebe und staatliche Hochschulen erhalten eine Kostenart und müssen die Buchung in ihrem eigenen Finanzbuchhaltungssystem umsetzen.

³ Bei Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen entsprechend die dienststelleneigene Finanzbuchhaltung.

nung der zum Januar 2019 rückwirkenden Besoldungserhöhung. Der Nachzahlungsbetrag, der dem Beamten für zwei Monate zustand, wurde ihm jedoch nicht ausgezahlt, sondern automatisiert in KoPers von der dort (fälschlicherweise) noch offenen Forderung abgezogen. Zum Abrechnungsstand Oktober 2021 war der Fall, trotz eines weiteren Hinweises des Rechnungshofs im April 2021, unverändert. Damit erfolgte in zwei Jahren der Ausweis einer getilgten Forderung als „offen“ in der Haushaltsrechnung, gleichzeitig hatte der Betroffene die ihm zustehende Nachzahlung noch immer nicht erhalten.

821. In einem anderen Fall entstand im Oktober 2019 eine Überzahlung, der befristete Vertrag des Beschäftigten endete Ende März 2020. Erst im April 2020 wurde die Forderung gegenüber dem Betroffenen geltend gemacht. Noch im selben Monat schlug dieser vor, die Überzahlung mit einer anderen, ihm zustehenden Zahlung zu verrechnen. Ausweislich der übersandten Unterlagen wurde im September 2020 der Entwurf einer solchen Verrechnung erstellt, eine weitere Bearbeitung war nicht erkennbar. Zum Abrechnungsstand Oktober 2021 war der Fall unverändert, obwohl die Überzahlung seit nunmehr eineinhalb Jahren erledigt sein könnte.

*Bearbeitung
ruht seit
Monaten*

822. Insgesamt waren zum Abrechnungsstand Oktober 2021 und damit gut acht Monate nach Abschluss des Prüfungsverfahrens, neun der 24 Fälle nicht abschließend erledigt: In vier Fällen fehlte die erforderliche Ausbuchung (Tz. 820), in fünf Fällen ruhte die Bearbeitung erneut seit Monaten (Tz. 821).

Die Feuerwehr geht davon aus, dass die offenen Fälle im Laufe des ersten Quartals 2022 abgeschlossen werden können.

Fachbereich Beamtenversorgung im ZPD

823. Die Bearbeitung von Überzahlungen im Fachbereich Beamtenversorgung des Zentrums für Personaldienste (ZPD) ist ebenfalls verbesserungsbedürftig. 53 der 89 geprüften Fälle wurden mit einer Verzögerung von vier Monaten bis zu mehreren Jahren erstmalig oder weiter bearbeitet. In 18 Fällen wurden erforderliche Ausbuchungen verspätet vorgenommen, in allen Fällen hatte dies auch Auswirkung auf die Haushaltsrechnungen.

*Einzelfall seit
über zehn
Jahren in
Bearbeitung*

824. In einem Fall befand sich in der Akte ein nicht unterschriebener Vermerk aus dem Jahr 2011, in dem festgestellt wurde, dass eine offene Überzahlung bereits im Jahr 2009 verjährt und niederschlagen war. Obwohl der Fall jeden Monat auf der Überzahlungsliste ausgewiesen wurde, wurde die Bearbeitung erst mit Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof im Juli 2020, also neun Jahre später, wieder aufgenommen. Zum März 2021 teilte der Fachbereich Beamtenversorgung mit, dass die Niederschlagung „in Kürze“ erfolgen solle, zum Abrechnungsstand Oktober 2021 stellte sich der Fall in KoPers unverändert dar.

825. Insgesamt waren zum Abrechnungsstand Oktober 2021 und damit gut sechs Monate nach Abschluss des Prüfungsverfahrens

22 der 89 Fälle nicht abschließend erledigt: In siebzehn Fällen fehlte die erforderliche Ausbuchung, in fünf Fällen ruhte die Bearbeitung erneut seit Monaten (Tz. 824).

Das ZPD hat mitgeteilt, dass es die offenen Fälle im Laufe des Jahres 2021 abgearbeitet habe.

Bewertung und Forderung

826. Die Bearbeitung von Überzahlungen erfolgte in allen geprüften Personalstellen nicht durchgehend so, wie es die Dienstanweisung zur Abwendung wirtschaftlicher Nachteile für die FHH vorschreibt. Der Rechnungshof hat die verspäteten Bearbeitungen und Ausbuchungen beanstandet. Die Personalstellen sind aufgefordert worden, die geprüften Fälle zu bereinigen und Maßnahmen zu ergreifen, die eine zeitgerechte Bearbeitung von Überzahlungsvorgängen sicherstellen.
827. Alle Personalstellen haben dies zugesagt.
828. Gleichwohl waren in drei der sechs geprüften Personalstellen – einschließlich der Feuerwehr und dem Fachbereich Beamtenversorgung – auch zum Abrechnungsstand Oktober 2021 noch 49 Fälle nicht abschließend bearbeitet: 15 Fälle ließen keinerlei weitere Bearbeitung erkennen, in 34 Fällen waren die erforderlichen Ausbuchungen noch immer nicht erfolgt.

Abrechnungssystem KoPers

829. Aufgrund verschiedener Auffälligkeiten in den Lohnkonten der Fälle und einiger Hinweise aus den Personalstellen wurde auch das Abrechnungssystem KoPers in Bezug auf die Überzahlungsbearbeitung geprüft. Dabei wurde festgestellt:
- Durch einen Programmfehler im Februar 2018 wurden längst getilgte Forderungen im Fachbereich Beamtenversorgung wieder als offene Überzahlungen ausgewiesen, die sich auch nicht wieder ausbuchen ließen. Obwohl eine Beseitigung des Programmfehlers begonnen wurde, waren noch zum Abrechnungsstand Oktober 2021 zwölf Fälle weiterhin fehlerhaft.
 - KoPers erzeugte zeitweise unvollständige Überzahlungslisten. Durch die Einspielung eines Release konnte der Fehler bei neuen Fällen zwar verhindert werden; eine Lösung für die Altfälle ließ aber über ein Jahr auf sich warten.
 - Durch KoPers erfolgten bei Personen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen zur korrekten Kostenverteilung rein interne Umbuchungen. Diese führten zum Teil fälschlicherweise in einem Beschäftigungsverhältnis zur Überzahlung und im anderen zur tatsächlichen Auszahlung des Umbuchungsbetrages.

Erledigte Überzahlungsvorgänge wurden reaktiviert

Unvollständige Überzahlungslisten

830. Der Rechnungshof hat gegenüber dem für das Abrechnungssystem KoPers zuständigen Geschäftsbereich im ZPD beanstandet, dass es durch Fehlfunktionen von KoPers dazu kommt, dass Forderungen ausgewiesen werden, die nicht mehr bestehen und deren Fehlerbeseitigung nunmehr über dreieinhalb Jahre andauert (Tz. 829). Er hat beanstandet, dass durch eine weitere Fehlfunktion sämtliche Personalstellen der FHH über fast ein Jahr unvollständige Überzahlungslisten erhalten haben (Tz. 829). Schwerwiegend ist insbesondere der Fehler, dass systemseitig vorgenommene interne Umbuchungen eine zahlungswirksame Außenwirkung entfalten und dadurch neue Überzahlungsverfahren erzeugt werden.

Er hat das ZPD aufgefordert, zügig entsprechende Fehlerbeseitigungen herbeizuführen.

831. Das ZPD hat hinsichtlich der erneut eingebuchten Forderungen und der unvollständigen Überzahlungslisten eine Fehlerbeseitigung zugesagt. Zum Komplex der internen Umbuchungen hat es eine Fehleranalyse mit dem Software-Hersteller zugesagt, eine Änderung könne jedoch erst nach einer Risiko-Analyse erfolgen.

Zahlung von Urlaubsabgeltungen

Bezirksamt Altona / Bezirksamt Hamburg-Nord /
Bezirksamt Eimsbüttel / Bezirksamt Wandsbek / Behörde
für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration –
Landesbetrieb Erziehung und Beratung / HafenCity Universität

Die Qualität der Bearbeitung von Urlaubsabgeltungen weist erhebliche Mängel auf. Zwei Drittel der geprüften Fälle wiesen Bearbeitungsfehler auf, die zahlungsrelevant sind.

Einige Urlaubsabgeltungen wurden ohne Rechtsgrund gezahlt.

832. Erholungsurlaub dient der Regeneration und damit der Gesunderhaltung; eine finanzielle Abgeltung von Erholungsurlaub in einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis dient dieser Zielsetzung nicht. Dementsprechend ist auch im öffentlichen Dienst das Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis die rechtliche Voraussetzung für die Zahlung von Urlaubsabgeltungen. Die Berechnung erfolgt händisch in den Personalstellen. Dabei ist eine Vielzahl von Regelungen zu beachten, die sich im Tarif- und Beamtenbereich bei der Berechnung der Anzahl der abzugeltenden Urlaubstage und der Höhe der Urlaubsabgeltung wesentlich unterscheiden.
833. Der Rechnungshof hat in sieben Personalstellen alle 121 Urlaubsabgeltungen geprüft, die in den Jahren 2019 und 2020 gezahlt wurden. In diesen Personalstellen lag die Fehlerquote (zum Teil deutlich) über 50 %, im Durchschnitt bei 64 %. In einem Fünftel der Fälle hat der Rechnungshof mehr als einen Bearbeitungsfehler festgestellt. Es sind Überzahlungen in Höhe von rund 50 Tsd. Euro und Unterzahlungen von rund 30 Tsd. Euro entstanden.
834. Das Prüfungsergebnis stellt sich wie folgt dar:

*Fehlerquote
bei 64 %*

Fehler und Fehlerquote bei den geprüften Fällen

	Fallanzahl			Fehlerhäufigkeit			Fälle mit Mehrfachnennung
	Fehlerquote in %	Anzahl geprüfte Fälle	Anzahl fehlerhafte Fälle	Urlaubstage falsch berechnet	Bezüge falsch berechnet	Zahlung ohne Rechtsgrund	
BA Altona	63	24	15	12	14	1	8
BA Eimsbüttel	86	14	12	8	8	1	5
BA HH-Nord	57	21	12	4	5	2	1
BA Wandsbek	71	21	15	9	11	0	5
HCU	86	7	6	1	5	1	1
LEB	56	9	5	3	3	0	0
Sozialbehörde und Jobcenter	52	25	13	10	6	0	5
Gesamt	64	121	78	47	52	5	25

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Jede Berechnung einer Urlaubsabgeltung war aufgrund des Vier-Augen-Prinzips von einer zweiten Person geprüft worden. Die vom Rechnungshof festgestellten Bearbeitungsfehler sind dabei gleichwohl nicht aufgefallen.

Ermittlung von Urlaubstagen

835. Die Ermittlung der abzugeltenden Urlaubstage erfolgte in vielen Fällen zuungunsten der Bediensteten. Es wurden in allen geprüften Personalstellen Mängel festgestellt. Die Berechnung des Zusatzurlaubs für schwerbehinderte Menschen im Jahr des Ausscheidens bereitete dabei besondere Schwierigkeiten. Dieser ist beim Ausscheiden in der ersten Jahreshälfte anteilig und beim Ausscheiden in der zweiten Jahreshälfte vollständig abzugelten. Zudem unterscheiden sich die Rundungsregelungen.

*Abgeltung
von bereits
verfallenen
Urlaubstagen*

Urlaubstage, die in einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis nicht genommen werden, verfallen zu einem bestimmten Zeitpunkt und können dann nicht mehr abgegolten werden. In fünf Fällen, in denen bereits verfallende Urlaubstage abgegolten wurden, entstanden Überzahlungen, im Einzelfall über 5 Tsd. Euro.

Insgesamt wurden in fehlerhafter Anwendung aller Vorschriften fast 130 Urlaubstage zu wenig und 115 Urlaubstage zu viel abgegolten.

Fehlerhafte Berechnung der Bezüge

836. Zur Berechnung von Urlaubsabgeltungen wird bei den Tarifbeschäftigten das Tabellenentgelt (einschließlich etwaiger Zulagen) zugrunde gelegt, das gezahlt worden wäre, wenn die beschäftigte Person während des letzten Kalendermonats des Beschäftigungsverhältnisses Urlaub genommen hätte. Aus diesem Entgelt ist ein Tagesbetrag je abzugeltendem Urlaubstag zu errechnen. Hierbei wurden unterschiedliche Fehler festgestellt:

*Erhebliche
Schwierigkeiten
bei der
Berechnung
der Bezüge*

- Das Entgelt eines falschen Monats oder einer falschen Entgeltstufe wurde zugrunde gelegt.
- Zulagen wurden in falscher Höhe oder gar nicht einbezogen.
- Es wurden Gehaltsbestandteile berücksichtigt, die den Beschäftigten gar nicht zustanden oder nicht in die Berechnung einzubeziehen waren.

837. Erhebliche Schwierigkeiten bereitete in den Bezirksamtern die Anwendung des korrekten Teilers zur Ermittlung des Tagesbetrages. Während sich bei den Tarifbeschäftigten der Teiler des Entgelts nach Arbeitstagen und der individuellen Verteilung der Arbeitszeit je Woche richtet, war auf die Besoldung ein Teiler nach Kalendertagen anzuwenden. In 17 Fällen wurde ein falscher Teiler angewandt: Entweder wurde der Teiler bei Tarifbeschäftigten nicht entsprechend der Wochenarbeitstage angepasst oder die Regelungen für die Statusgruppen wurden insgesamt vertauscht. Hier-

*Fehlerhafte
Ermittlung der
Tagesbeträge*

bei wurden Überzahlungen in Höhe von insgesamt fast 12 Tsd. Euro und Unterzahlungen von gut 3 Tsd. Euro festgestellt.

Zahlungen ohne Rechtsgrund

838. Von vier Personalstellen wurden Urlaubsabgeltungen angewiesen, obwohl das Beschäftigungsverhältnis nicht beendet war:

Zahlungen trotz bestehenden Beschäftigungsverhältnisses

- Einem Beamten wurde eine Urlaubsabgeltung gezahlt, weil der Betroffene wegen der Vakanz der zweiten Sachbearbeitendenstelle im Interesse der Aufgabenerledigung auf seinen Urlaub verzichtet hatte.
- In zwei Fällen wurde davon ausgegangen, dass der maßgebliche Tarifvertrag eine Gewährung von Urlaubsabgeltungen auch während eines laufenden Beschäftigungsverhältnisses zuließe. Dies war nicht der Fall.
- In zwei weiteren Fällen hatte das Beschäftigungsverhältnis nur geruht.

Allein in diesen fünf Fällen entstanden Überzahlungen in Höhe von über 12 Tsd. Euro.

Beanstandungen und Forderungen

839. Der Rechnungshof hat die Bearbeitungsfehler beanstandet und die Personalstellen aufgefordert, die Fälle aufzuarbeiten. Er hat angesichts der komplexen Materie insgesamt mehr Sorgfalt bei der Bearbeitung, insbesondere auch bei der Prüfung der Berechnungen durch eine zweite Person, gefordert.

Stellungnahme der Verwaltung

840. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie haben mitgeteilt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs folgen werden.

Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

Hamburger Corona Soforthilfe

Behörde für Wirtschaft und Innovation /
Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR

Mit dem eingesetzten Verfahren wird trotz bereits erzielter Erfolge keine hinreichende Überprüfung von Förderberechtigung und bestimmungsgemäßer Mittelverwendung sichergestellt. Eine ergänzende Stichprobenprüfung könnte dies gewährleisten.

Die Behörde muss künftig auch in Krisenlagen klare Regelungen für die Ermittlung des Förderbetrages schaffen.

841. Im März 2020 hat der Deutsche Bundestag zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie zusätzliche Ausgaben in Höhe von 50 Mrd. Euro zur Unterstützung von kleinen Unternehmen und Soloselbstständigen bewilligt. Wesentliche Eckpunkte der Corona-Soforthilfe waren, dass Kleinstunternehmen sowie Soloselbstständige und Angehörige der Freien Berufe mit bis zu zehn Beschäftigten Zuschüsse für drei Monate zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz und zur Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen erhalten.
842. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat das Soforthilfe-Programm des Bundes durch ein eigenes Soforthilfeprogramm aus Hamburger Haushaltsmitteln ergänzt und auf Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitenden erweitert.¹ Beide Soforthilfen wurden im Förderprogramm „Hamburger Corona Soforthilfe mit finanzieller Unterstützung des Bundes“ (HCS) gemeinsam ausgereicht.
843. Mit der Durchführung des Programms hat die für Wirtschaft zuständige Behörde die Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR (IFB) beauftragt. Die HCS konnte vom 30. März 2020 bis zum 31. Mai 2020 über ein Online-Portal der IFB beantragt werden. Die Förderhöhe, die bis zu 30 Tsd. Euro betragen konnte, wurde auf Basis der Erklärungen der Antragstellenden ermittelt.
844. Mit Stand vom 31. März 2021 waren 54.453 Anträge bewilligt und ein Volumen von rund 501 Mio. Euro ausgezahlt, davon 299 Mio. Euro als Billigkeitsleistungen des Bundes und 202 Mio. Euro als Zuwendungen der FHH.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 22/44 vom 27. März 2020 „Hamburger Schutzschirm“
– Erstes Maßnahmenpaket für von der Corona-Virus-Epidemie geschädigte Unternehmen und Institutionen.

Überprüfung von Förderberechtigung und bestimmungsgemäßer Mittelverwendung

Prüfungsvorgehen der IFB

845. Wegen des dringenden Handlungsbedarfs wurde von der für Wirtschaft zuständigen Behörde an die IFB u. a. die Anforderung gestellt, die Anträge möglichst schnell, unbürokratisch und zeitnah durch ein weitgehend automatisiertes Verfahren auszusahlen. Nach Auszahlung der Fördersumme sollten die Förderberechtigungen umfassend geprüft werden, um ungerechtfertigte Bewilligungen widerrufen sowie zu viel gezahlte Fördermittel zurückfordern zu können. Das entsprechende Fachkonzept sah dazu neben der Prüfung von Legitimation und (je nach Rechtsform) der Selbstständigkeit der Antragstellenden oder der Existenz der Unternehmen u. a. den Prüfschritt „Antragsplausibilisierung“ vor. Dabei sollte ein Abgleich der Angaben zum prognostizierten Liquiditätsengpass (u. a. laufende Betriebsausgaben, gewerbliche Miete, verfügbare Mittel) mit solchen zum Geschäftszweck, zur Anzahl der Mitarbeitenden sowie weiterer Angaben erfolgen. Dadurch sollten alle Anträge plausibilisiert werden, um mögliche Unstimmigkeiten aufzudecken.
846. Die Prüfung der Antragsplausibilität wurde von der IFB im Januar 2021 gestoppt. Auswertungen des Rechnungshofs zu den bis dahin durchgeführten Prüfungen der IFB haben ergeben, dass
- sich in 36 % der geprüften Fälle Unstimmigkeiten ergaben, die im Wege einer Anhörung geklärt werden sollten, und
 - 25 % der abschließend bearbeiteten Anhörungen Rückforderungen in Höhe von durchschnittlich 85 % der ausgezahlten Fördermittel zur Folge hatten.²
847. Stattdessen hat die IFB im Juli 2021 mit dem Ziel, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen, ein Rückmeldeverfahren gestartet. Bei den Soforthilfe-Empfängenden wird insbesondere der tatsächlich entstandene Liquiditätsengpass abgefragt. Die Angaben werden auf Basis der Angaben des Soforthilfe-Empfängenden in einem automatisierten Verfahren mit der ausgezahlten Förderhöhe abgeglichen sowie in Bezug auf Legitimation, Tätigkeitsbeginn, Anzahl der Mitarbeitenden und Unternehmensbeteiligungen analysiert. Auffälligkeiten führen entweder unmittelbar zu einer Rückforderung oder zu einer Anhörung, die ebenfalls zu einer Rückforderung führt, wenn die Unstimmigkeiten nicht geklärt werden können. Nur im Falle einer Anhörung erfolgt eine umfassende, gegebenenfalls beleggestützte Überprüfung des Falles.

² Im Einzelnen haben die Auswertungen ergeben, dass

- von 15.239 Fällen mit abgeschlossener Antragsplausibilisierung 5.494 Fälle (36 %) zur Anhörung vorgesehen wurden,
- davon 122 Fälle abschließend bearbeitet wurden,
- in 31 von diesen 122 Fällen (rund 25 %) durchschnittlich 85 % der Fördermittel zurückgefordert wurden.

Zusätzlich sollten im Rückmeldeverfahren ursprünglich stichprobenartig 1 % aller Fälle umfassend geprüft werden. Hierfür sollten die Vorgaben für repräsentative Stichproben des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., IDW PS 310³, angewendet werden. Diese Prüfung ist inzwischen nicht mehr vorgesehen.

848. Die im Rückmeldeverfahren bis 30. September 2021 eingegangenen Selbstauskünfte haben nach Angaben der Behörde in 30 % der Fälle zu Anhörungen und in 48 % der Fälle direkt zu Rückforderungen geführt. Die übrigen 22 % der Fälle wurden ohne weitere Maßnahmen abgeschlossen. Sofern keine Rückmeldung erfolgt, soll nach dreimaliger Mahnung der Förderbetrag vollständig zurückgefordert werden.

Haushaltsrechtliche Anforderungen

849. Zuwendungen sind Auszahlungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, die nur gewährt werden dürfen, wenn die FHH an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann (§ 46 LHO). Grundsätzlich stellt die Verwaltung durch eine Antragsprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen vor Bewilligung und Auszahlung sowie durch Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung im Nachgang sicher, dass die Zuwendungsvoraussetzungen im Einzelfall vorliegen.
850. Für das Förderprogramm HCS hat die zuständige Fachbehörde im Rahmen ihrer Fach- und Rechtsaufsicht die Wahrnehmung der Förderaufgaben durch die IFB sicherzustellen (§ 18 IFBG). Dabei hat sie auch die Grundsätze der Notwendigkeit und Angemessenheit staatlicher Ausgaben sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne von §§ 6 und 7 LHO einzuhalten.

Bewertung und Forderung des Rechnungshofs

851. Die vor der Auszahlung einer Zuwendung wie der Soforthilfe grundsätzlich vorzunehmende Antragsprüfung ist unterblieben oder nur in Ansätzen erfolgt. Die hiermit verfolgte Intention des Senats, die von Liquiditätsengpässen betroffenen Unternehmen schnell und unbürokratisch mit einer Soforthilfe zu unterstützen, erkennt der Rechnungshof an.
852. Dies darf im Ergebnis jedoch nicht dazu führen, dass keine Überprüfung des Vorliegens der Fördervoraussetzungen und der Förderhöhe stattfindet. Es ist vielmehr jedenfalls nachträglich mit geeigneten Verfahren eine Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der gewährten Zuwendungen sicherzustellen.

*Prüfung der
Förderberech-
tigung und
-höhe erforder-
lich*

³ IDW Prüfungsstandard: Repräsentative Auswahlverfahren (Stichproben) in der Abschlussprüfung (IDW PS 310).

Angesichts der Vielzahl der Soforthilfefälle ist nachvollziehbar, dass die grundsätzlich gebotene vollständige Prüfung jedes Einzelfalls nicht vorgenommen werden kann. Andererseits gilt es zu gewährleisten, dass ungerechtfertigte Leistungen mit vertretbarem Aufwand in größtmöglichem Umfang ermittelt und zurückgefordert werden.

853. Mit dem im Januar 2021 gestoppten Prüfverfahren war ursprünglich ein geeignetes Verfahren eingesetzt worden, um ungerechtfertigte Auszahlungen aufgrund nicht plausibler Anträge in möglichst großem Umfang aufdecken zu können. Dies belegen die Ergebnisse der bisher durchgeführten Antragsplausibilisierungen, die in einer hohen Zahl von Fällen zu einer Anhörung und bei den abschließend geprüften Fällen auch zu Rückforderungen in nicht unerheblichem Umfang geführt haben (Tz. 846).

854. Auch eine Stichprobe ist angesichts der hohen Anzahl bewilligter Anträge mit verhältnismäßig niedrigen Einzelförderbeträgen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit grundsätzlich geeignet und zweckmäßig, um die Förderberechtigung und -höhe abschließend zu beurteilen. Um aus den Ergebnissen einer Stichprobenprüfung Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit ziehen zu können, sind ausgehend von den fachlichen Vorgaben des IDW PS 310 (Tz. 847) neben der Sicherstellung der Repräsentativität auch die Fragestellung, die mit der Stichprobe beantwortet werden soll (hier: bestimmungsgemäße Verwendung), und eine tolerierte Abweichung (bspw. Anteil der Fälle einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung) vorab zu definieren. Die Ergebnisse dieser Stichprobe wären anschließend daraufhin zu untersuchen, ob eine aussagekräftige Schlussfolgerung für alle Fälle der Grundgesamtheit daraus abgeleitet werden kann. Ist die tolerierte Abweichung überschritten, wäre zu prüfen, ob weitere konkrete Maßnahmen – etwa eine erneute Stichprobe oder eine Überprüfung bestimmter Gruppen – erforderlich werden. Unter Beachtung dieser methodischen Vorgaben kann eine Stichprobe Aussagen über die Beschaffenheit aller Fälle treffen (Generalisierbarkeit) und damit die oben beschriebene Vollprüfung aller Fälle ersetzen.

855. Das aktuelle Rückmeldeverfahren ohne Stichprobenprüfung genügt diesen Anforderungen jedoch nicht:

Die für alle Fälle vorgesehene automatisierte Prüfung beschränkt sich auf einige grundlegende Antragsdaten und den Abgleich des ausgezahlten Förderbetrags mit dem tatsächlichen Liquiditätsengpass ausschließlich auf Basis der Angaben der Antragstellenden. Weitergehende Angaben im Antrag, insbesondere ergänzende Angaben zum Liquiditätsengpass, etwa hinsichtlich der Höhe der Mietkosten oder des Materialaufwandes, werden – anders als im Verfahren der Antragsplausibilisierung – im Rahmen der automatisierten Abgleichs nicht überprüft.

Eine ganzheitliche Überprüfung der Fälle, auch anhand von Belegen, sieht das Rückmeldeverfahren nur im Rahmen der Anhörung von auffälligen Fällen vor (30 %, Tz. 847 und 848). Bei den Selbstauskünften, die unmittelbar zu Rückforderungen geführt

Prüfungen im Rückmeldeverfahren nicht ausreichend

haben, sowie bei den Fällen, die ohne weitere Maßnahmen abgeschlossen werden, fehlt es jedoch an einer vertieften Überprüfung, obwohl auch in diesen Fällen (70 %) – gegebenenfalls über den Rückforderungsbetrag hinausgehende – unberechtigte Auszahlungen erfolgt sein können. Die Erkenntnisse aus der Antragsplausibilisierung sprechen dafür, dass die ganzheitliche Überprüfung dieser Fälle zu weiteren Rückforderungen führen würde (Tz. 846).

856. Dementsprechend ermöglicht das aktuelle Rückmeldeverfahren auch keine generalisierbaren Aussagen über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel, die eine Vollprüfung ersetzen können. Der Rechnungshof bewertet es als positiv, dass die Stadt grundsätzlich alle Soforthilfe-Empfangenden in das Rückmeldeverfahren einbezogen und eine große Anzahl an Fällen einer Anhörung bzw. näheren Prüfung unterzogen hat. Es wurden zudem in einer hohen Quote von Fällen Rückforderungen geltend gemacht. Es ist mit dem praktizierten Verfahren aber nicht möglich, eine hinreichend belastbare Aussage über typische Fehler- oder Missbrauchsrisiken und die daraus abzuleitenden Folgemaßnahmen zu treffen, wie dies beispielsweise eine Stichprobe ermöglicht. Aus alledem ergibt sich, dass das jetzige Verfahren keine den Anforderungen von Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit staatlicher Ausgaben gerecht werdende Überprüfung gewährleistet.
857. Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die IFB eine den Anforderungen entsprechende Prüfung der Förderfälle durchführt, indem sie
- eine den Vorgaben entsprechende Stichprobenprüfung vornimmt und für den Fall, dass dadurch unberechtigte Auszahlungen in inakzeptablem Umfang aufgedeckt werden, adäquate Maßnahmen ergreift,
 - den ursprünglich vorgesehenen Prüfschritt der Antragsplausibilisierung wieder aufnimmt oder
 - auf sonst geeignete Weise eine Überprüfung der Förderfälle vornimmt.

Stellungnahme der Verwaltung

858. Die Behörde hat ausgeführt, dass die Prüfung der Antragsplausibilität insbesondere durch die hohe Anhörungsquote im Rückmeldeverfahren in ausreichendem Maße gewährleistet sei. Da schon durch die Selbstauskünfte in 48 % der Fälle mehr als die Hälfte der ausgezahlten Zuschüsse zurückgefordert werden, sei eine zusätzliche Stichprobe unnötig. Sie belaste auch die Soforthilfe-Empfangenden angesichts der Zielrichtung eines unbürokratischen Verfahrens über Gebühr. Zudem habe das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) per E-Mail bestätigt, dass eine weitere Stichprobe nicht erforderlich sei.

Erwiderung des Rechnungshofes

859. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht.

Die hohe Anhörungsquote allein ermöglicht keinen Rückschluss auf die Grundgesamtheit. Hierfür ist eine den Vorgaben entsprechende Stichprobe oder ein sonstiges geeignetes Verfahren erforderlich. Nur so ist eine fundierte Aussage über die insgesamt bewilligten Förderbeträge möglich.

Die von der Behörde angeführten Rückforderungsfälle sind demgegenüber nicht das Ergebnis einer ganzheitlichen Prüfung, sondern im Wesentlichen das Ergebnis des Abgleichs des ausbezahlten Förderbetrags mit dem von den Soforthilfe-Empfängenden angegebenen tatsächlichen Liquiditätsengpass. Soweit die Behörde auf das Ziel eines unbürokratischen Verfahrens verweist, ist dies für die krisenbedingt erforderliche schnelle Gewährung von Zuschüssen anzuerkennen. Die nachgehende Prüfung muss dann aber umso mehr eine grundlegende Einschätzung über Fehlzahlungen und gegebenenfalls Missbrauch ermöglichen. In einer repräsentativen Stichprobe liegt gemessen an diesem haushaltsrechtlichen Erfordernis keine übermäßige Belastung.

Anrechnung vorhandener Guthaben

860. Berechnungsgrundlage für die Förderhöhe der HCS war laut Förderrichtlinie der von den Antragstellenden versicherte Liquiditätsengpass für drei aufeinanderfolgende Monate. Dieser lag vor, wenn die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichten, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten aus fortlaufendem betrieblichem Aufwand zu zahlen. Weder die Förderrichtlinie noch die Antragsformulare enthielten Aussagen zur Berücksichtigung von Guthaben auf geschäftlichen Konten. Die fortlaufend aktualisierten Hilfestellungen zur Antragsausfüllung (FAQ) sahen – mit inhaltlich unterschiedlichen Aussagen – eine grundsätzliche Anrechnung der Guthaben vor.
861. Für die Selbstauskünfte im Rückmeldeverfahren wurde dann der Handhabung des Bundes folgend bestimmt, dass Guthaben auf geschäftlichen Konten nicht mehr bei der Berechnung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses zu berücksichtigen sind.
862. Für staatliche Zuwendungen gelten der Subsidiaritätsgrundsatz (§ 46 Absatz 1 Satz 2 LHO) sowie die Grundsätze der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit im Sinne von §§ 6 und 7 LHO. Bei der Vergabe von Zuwendungen ist der Einsatz von Eigenmitteln der Zuwendungsempfängenden dementsprechend der Normalfall. Im Rahmen ihres Ermessens bei der Ausgestaltung von Zuwendungen kann die Stadt hiervon aber, etwa aus Anlass einer Krisenlage, abweichen.

- Rechtliche Risiken aufgrund wechselnder Anforderungen zu Eigenmitteln*
863. Die diesbezüglich wechselnden Anforderungen haben Unwägbarkeiten sowohl im Antragsverfahren als auch bei der nachträglichen Prüfung der Förderfälle zur Folge. Hieraus resultieren, etwa wegen eines möglichen Vertrauensschutzes aufseiten der Soforthilfeempfangenden, rechtliche Risiken bei der Durchsetzung möglicher Rückforderungen für die Stadt.
864. Der Rechnungshof sieht dies kritisch. Er erkennt aber auch an, dass sofortiges Handeln geboten war, um betroffene Unternehmen umfassend und unter erleichterten Voraussetzungen vor existenziellen Gefahren durch die Coronakrise zu schützen. Eine detaillierte frühzeitige Abwägung einzelner Fördergesichtspunkte und -vorgaben war daher nur bedingt möglich.
865. Um den aus den unklaren, mehrfach überarbeiteten Regelungen resultierenden Verwaltungsaufwand und damit verbundene rechtliche Risiken zu vermeiden, hat der Rechnungshof der Behörde empfohlen, vorbeugend für künftige Krisenszenarien geeignete Instrumente wie Pauschalierungen zu entwickeln, die zu wesentlichen Fragen wie dem Einsatz von vorhandenen Eigenmitteln klare und gut umsetzbare Festlegungen treffen. In Betracht käme etwa die Festsetzung von festen Freibeträgen für vorhandenes (Privat-) Vermögen, wie sie sich zum Beispiel im Wohngeldgesetz und im BAföG findet.
866. Hierzu hat sich die Behörde nicht geäußert.

Berücksichtigung der Umsatzsteuer

867. In die Berechnung des Liquiditätsengpasses fließen auch Aufwandspositionen ein, die für Selbstständige und Unternehmen grundsätzlich umsatzsteuerrelevant sind. In den Antragsformularen und FAQ zur HCS wurden im Zeitverlauf unterschiedliche Vorgaben dazu gemacht, ob und wie der Liquiditätsengpass auf Basis von Brutto- oder Nettoangaben (d. h. nach Berücksichtigung der Vorsteuerabzugsberechtigung) geltend gemacht werden muss. In der letzten Fassung der FAQ waren Bruttoangaben vorgesehen.
868. Auch im Rückmeldeverfahren werden alle relevanten Positionen als Bruttobeträge abgefragt. Im Anschluss an erste Erörterungen des Prüfungsergebnisses mit den Prüfungsbeteiligten wurde das Verfahren angepasst. Nunmehr werden zusätzlich umsatzsteuerbezogene Zahlungen von dem und an das Finanzamt, die im Förderzeitraum getätigt wurden, bei der Berechnung des Liquiditätsengpasses berücksichtigt. Dadurch soll den haushaltsrechtlichen Vorgaben weitergehend Rechnung getragen werden.
869. Nr. 4.6 der VV zu § 46 LHO regelt, dass Umsatzsteuer, die nach § 15 des UStG als Vorsteuer abziehbar ist, nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehört.

Die gegenüber dem Finanzamt abziehbare Vorsteuer soll danach nicht als Bestandteil des Liquiditätsengpasses berücksichtigt

werden, weil sie die Liquidität der vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmen im Ergebnis nicht mindert.

870. Das angepasste Verfahren kann die Nicht-Berücksichtigung von Vorsteuerabzugsberechtigungen nicht gänzlich korrigieren. Dass ein Teil der Umsatzsteuer als zuwendungsfähige Ausgabe berücksichtigt wird, lässt sich nur sicher ausschließen, wenn die grundsätzlich umsatzsteuerbelastete konkrete Aufwandsposition und die hierauf bezogene Vorsteuerabzugsberechtigung betrachtet werden. Da die Umsatzsteuer zeitversetzt erstattet wird, ist dies bei einer Betrachtung von Zahlungen nur im Förderzeitraum nicht gewährleistet.

*Regelung zur
Vorsteuer nicht
vollständig
angewendet*

871. Der Rechnungshof kritisiert dies. Er erkennt gleichwohl an, dass mit dem angepassten Verfahren ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung erfolgt ist.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, im Rahmen ihrer Fach- und Rechtsaufsicht sicherzustellen, dass die Nr. 4.6 und die Nr. 5.2.3 VV zu § 46 LHO bei der Durchführung von Förderprogrammen künftig berücksichtigt werden.

872. Die BWI spricht sich in Zusammenhang mit der HCS für die Fortsetzung des angepassten Verfahrens aus, da dieses wegen der Ausrichtung am Förderzeitraum für die Ermittlung des Liquiditätsengpasses besser geeignet sei. Außerdem hätte die Möglichkeit einer Ausnahme von den haushaltsrechtlichen Regelungen bestanden. Eine erneute Änderung des Verfahrens würde die Antragstellenden unnötig belasten.

873. Der Rechnungshof merkt an, dass offen bleibt, ob das von der Behörde gewählte Verfahren wirklich besser geeignet ist. Jedenfalls ist es zuwendungsrechtlich nicht vorgesehen. Der Rechnungshof weist abschließend daraufhin, dass sich seine Forderung auf künftige Verfahren bezieht.

beyourpilot – Startup Port Hamburg

Behörde für Wirtschaft und Innovation

Die Förderung des Vorhabens beyourpilot wurde unter Verstoß gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen in mehrere Zuwendungen aufgeteilt. In der Folge wurde die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung nicht belegt und eine abschließende Erfolgskontrolle kann nicht durchgeführt werden.

874. Mit dem Projekt „beyourpilot – Startup Port Hamburg“ (beyourpilot) sollen die speziellen Bedarfe wissensbasierter Gründungen im Umfeld der Hamburger Hochschulen sowie von Forschungseinrichtungen unterstützt werden. Dazu wurde eine digitale Gründerplattform geschaffen, die bereits vorhandene (Beratungs-)Angebote der beteiligten Hochschulen und Forschungseinrichtungen¹ ergänzt. Eine verstärkte Beratung potenzieller Gründerinnen und Gründer sowie eine verbesserte Kommunikation aller Beteiligten sollen die Zahl und Qualität wissensbasierter Gründungen in Hamburg und der Region steigern.²

Das Projekt begann 2017 und läuft bis zum 31. Dezember 2022. Die geplanten Gesamtkosten betragen rund 9,9 Mio. Euro. Die Behörde fördert das Projekt durch die Gewährung von Zuwendungen.

Projektförderung

875. Projektförderungen sind Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben von Zuwendungsempfängenden für einzelne inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben. Die Förderung kann auf einen längeren Zeitraum angelegt sein (Nr. 2.1 VV zu § 46 LHO).
876. Die Behörde hat für das Projekt beyourpilot mehrere (Teil-)Zuwendungen gewährt. Aus der Gründungsdrucksache³ und der Logik des Projekts ergibt sich jedoch, dass die Schaffung einer digitalen Gründerplattform als Gesamtmaßnahme Gegenstand der Förderung sein sollte und damit das „Vorhaben“ im zuwendungsrechtlichen Sinne darstellt. Dementsprechend hätte auch die Bewilligung der Zuwendung für die Maßnahme in Gänze erfolgen müssen.

*Unzulässige
Aufteilung in
mehrere (Teil-)
Zuwendungen*

¹ Dies waren Universität Hamburg, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Technische Universität Hamburg sowie Deutsches Elektronen-Synchrotron.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/11905 vom 6. Februar 2018 „Förderung von wissensintensiven Gründungen im Umfeld von Hochschulen und Forschungseinrichtungen – ‚beyourpilot – Startup Port Hamburg‘“.

³ Ebenda, S. 2 Abschnitt 2: „Mit dem Vorhaben ‚beyourpilot – Startup Port Hamburg‘ wird eine digitale Plattform entwickelt...“.

877. Der Rechnungshof hat die Aufteilung in mehrere Zuwendungen beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig in vergleichbaren Fällen eine mehrjährige Zuwendung für das gesamte Vorhaben zu gewähren.
878. Die Behörde ist der Auffassung, der Begriff „Vorhaben“ im Sinne der Projektförderung sei weiter auszulegen. Er erfasse auch die Förderung von einzelnen Teilen eines Projekts. Dies ergebe sich aus einer Erläuterung zu Nr. 2 VV zu § 46 LHO, nach der auch die Förderung einzelner abgrenzbarer Ausgaben oder Aufgaben eines Trägers wie Raum- oder Personalkosten der Projektförderung zuzurechnen seien.
879. Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Eine solche Auslegung ist mit den zuwendungsrechtlichen Vorschriften nicht vereinbar. Nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Erläuterung sollen abgrenzbare Ausgaben und Aufgaben einer Projektförderung lediglich zugerechnet werden können, sie stellen aber kein eigenständiges Projekt dar.

Gesamtfinanzierung

880. Die Verwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht sehen vor, dass in dem Vermerk über das Ergebnis der Prüfung eines Zuwendungsantrags insbesondere auch auf die Sicherung der Gesamtfinanzierung einzugehen ist. Einzubeziehen sind hierbei die finanziellen Auswirkungen in künftigen Haushaltsjahren (u. a. durch zu erwartende Folgeanträge) und bei Verpflichtung zu Leistungen in künftigen Haushaltsjahren das Vorliegen einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung. Damit soll erreicht werden, dass Projekte für ihre gesamte Laufzeit durchfinanziert sind.
881. Die Behörde ist – aufgrund der Aufteilung der Projektförderung – in den jeweiligen Vermerken zu den Zuwendungen nur auf die Sicherung der Finanzierung von einzelnen Teilen des Projekts eingegangen. Mit den Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre hat sie sich in den Vermerken nicht befasst.
- Die Finanzierung des Projekts erfolgte zum weit überwiegenden Teil durch zu Projektbeginn nicht feststehende Ermächtigungsüberträge (sog. Reste).
882. Das Vorgehen stellt einen Verstoß gegen die zuwendungsrechtlichen Vorgaben dar. Die Behörde hat infolge der aufgeteilten Förderung die Sicherung der Gesamtfinanzierung des Projekts nicht wie erforderlich von Beginn an belegt. Darüber hinaus hat das unzulässige Vorgehen dazu geführt, dass vorab keine Verpflichtungsermächtigung in Höhe der Gesamtfinanzierung des Projektes einzuholen war. Im Ergebnis wurden dadurch Regelungen, die das Budgetrecht der Bürgerschaft sicherstellen sollen, umgangen.
883. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und gefordert, die Vorgaben künftig zu beachten.

Keine Sicherstellung der Gesamtfinanzierung

884. Die Behörde hat darauf verwiesen, dass
- die Bürgerschaft mit der Gründungsdrucksache über die Gesamtkosten des Projekts in Kenntnis gesetzt worden sei,
 - es haushaltsrechtlich zulässig sei, Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre auch durch zu erwartende Ermächtigungsüberträge aus Vorjahren zu finanzieren,
 - die zur Verfügung stehenden Mittel innerhalb der Produktgruppe immer ausreichend gewesen seien.
885. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Es kann offen bleiben, ob es im Rahmen der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln zulässig ist, bestehende Verpflichtungen durch Ermächtigungsüberträge zu decken. Jedenfalls zuwendungsrechtlich ist eine hierauf ausgerichtete (mehrjährige) Planung der Finanzierung nicht zulässig (siehe Tz. 880).
- Zudem ersetzt eine bloße Kenntnisnahme der Bürgerschaft nicht die Entscheidung über die haushaltsrechtlich erforderliche Verpflichtungsermächtigung.

Erfolgskontrolle

886. Zur Vorbereitung einer Erfolgskontrolle sind gemäß Nr. 5.3.10 VV zu § 46 LHO von der Behörde spätestens bei der Antragsprüfung mindestens die folgenden Parameter festzulegen:
- die Ausgangssituation (Ist) und das durch die Zuwendung angestrebte Ziel (Soll),
 - die Daten, die Auskunft über den Grad der Zielerreichung geben sollen,
 - der Zeitpunkt, zu dem die Erfolgskontrolle durchgeführt werden soll und
 - die Methoden zur Durchführung.
887. Die Behörde hat es – als Folge der Aufteilung des Projekts – versäumt, diese Festlegungen im Antragsprüfungsvermerk für die Gesamtmaßnahme zu treffen und damit nicht die Grundlagen der Erfolgskontrolle zur Beschreibung der Ausgangssituation geschaffen. Es fehlt insbesondere die erforderliche Datenbasis.
888. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für das Projekt beyourpilot keine Erfolgskontrolle des Gesamtvorhabens vorbereitet wurde. Er hat gefordert, künftig in vergleichbaren Fällen Erfolgskontrollen spätestens bei der Antragsprüfung vorzubereiten.
889. Die Behörde hat dazu ausgeführt, dass primär operative Ziele, die dem strategisch übergeordneten Ziel dienen, in den Zuwendungsbescheiden verankert worden seien. Eine Erfolgsmessung und

*Fehlende
Vorbereitung
der Erfolgs-
kontrolle*

-kontrolle solle zudem im Rahmen der Projektevaluation im Jahr 2022 erfolgen.

890. Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die fehlende Erhebung der Ausgangsdaten zur Folge hat, dass sowohl für eine etwaige Erfolgskontrolle des Gesamtprojekts als auch für die von der Behörde selbst geplante Projektevaluation die erforderlichen Daten fehlen.

Vertragliche Grundlagen

891. Die vertraglichen Grundlagen des Projekts beyourpilot waren trotz mehrjähriger Laufzeit noch nicht von allen beteiligten Wissensorganisationen unterzeichnet. Dies wurde während der Erhebungen des Rechnungshofes nachgeholt.

*Unvollständige
Vertragsunterlagen*

Abschlussprüferwechsel bei öffentlichen Unternehmen

Finanzbehörde

Öffentliche Unternehmen wechseln nicht immer nach Ablauf des fünfjährigen Zyklus für die Prüfung des Jahresabschlusses die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Wechsel von Abschlussprüfern

892. Jahresabschlüsse von

- privatrechtlichen Unternehmen, an denen die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) oder die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) mehrheitlich beteiligt ist,
- Landesbetrieben, Sondervermögen und staatlichen Hochschulen sowie
- allen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts

werden durch Abschlussprüfer geprüft und testiert.

Die Auswahl der Abschlussprüfer hat unter Berücksichtigung des Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) zu erfolgen. Danach soll der Abschlussprüfer zur Wahrung der Unabhängigkeit wechseln, wenn dieser bei einem Unternehmen fünf aufeinanderfolgende Jahresabschlüsse geprüft hat.

893. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mit Beginn des Fünf-Jahres-Zyklus ab 2020 öffentliche Unternehmen wiederholt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ausgewählt haben, die bereits für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse im abgelaufenen Zyklus verantwortlich waren.

Zunehmend kein Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Während im Zyklus von 2015 bis 2019 noch 15 Unternehmen die bisherige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Abschlussprüfer beibehielten, waren es bei den ab 2020 erneuerten Abschlussprüfungsmandaten 38 Unternehmen.

In diesen Fällen muss zumindest sichergestellt sein, dass innerhalb der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der verantwortliche Abschlussprüfer nach fünf aufeinanderfolgenden Prüfungen wechselt (interne Rotation).

894. Der Rechnungshof hat den erkennbaren Trend zu einer nur internen Prüferrotation bei den öffentlichen Unternehmen kritisiert und grundsätzlich einen externen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

sellschaft nach Ablauf der vorgegebenen Frist des HCGK gefordert.

Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, Vorgaben derart zu konkretisieren, dass das Ziel eines grundsätzlich externen Wechsels des Abschlussprüfers deutlicher zum Ausdruck kommt.

895. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die externe Rotation zu fördern. So will sie öffentliche Unternehmen darauf hinweisen, den bisherigen Abschlussprüfer grundsätzlich nicht zu einer Angebotsabgabe aufzufordern, sofern vergaberechtliche Bestimmungen dies ermöglichen. Die Finanzbehörde will zudem die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die Regelungen hinsichtlich der externen Rotation konkretisieren.

Vergabe der Prüfungsmandate

896. Zur Vergabe der Prüfungsmandate führen öffentliche Unternehmen Ausschreibungen durch und leiten den Auswahlvorschlag über die zuständige Fachbehörde der Finanzbehörde zu. Diese übt die Rechte der Freien und Hansestadt Hamburg im Einvernehmen mit dem Rechnungshof aus und überwacht den Geschäftsprozess.
897. Abschlussprüfer sollen jeweils vor Ablauf des Geschäftsjahres gewählt werden, auf das sich die Prüfungstätigkeit erstreckt.
898. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass öffentliche Unternehmen in einigen Fällen erst nach Ablauf des zu prüfenden Geschäftsjahres die Bestellung als Abschlussprüfer bei der Finanzbehörde beantragt haben. In anderen Fällen haben öffentliche Unternehmen den Prüfungsauftrag ohne vorherige Beteiligung der Finanzbehörde und des Rechnungshofs erteilt.
899. Der Rechnungshof hat die zu späte und nicht ordnungsmäßige Bestellung der Abschlussprüfer beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass eine Mandatsvergabe für die Jahresabschlussprüfung rechtzeitig und vollständig unter Beteiligung des Rechnungshofs erfolgt.
900. Die Finanzbehörde hat zugesagt, den Prozess der Mandatsvergabe auf Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Verspätete oder fehlende Beteiligung der Finanzbehörde bei Abschlussprüferbestellung

Corporate Governance bei öffentlichen Unternehmen der FHH

Finanzbehörde / Behörde für Wirtschaft und
Innovation / Behörde für Umwelt, Klima,
Energie und Agrarwirtschaft

Abweichungen vom Hamburger Corporate Governance Kodex wurden nicht immer in der obligatorischen Entsprechenserklärung transparent gemacht.

Die Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg sollten durch Vorgaben für mittelbare Beteiligungen präzisiert und ergänzt werden.

- 901. Mit dem Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) definiert der Senat Standards zur Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen für Behörden, Aufsichtsgremien und Geschäftsführungen. Damit will der Senat eine gute Unternehmensführung und Transparenz der hamburgischen Unternehmen befördern.
- 902. Die sog. Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Behörden (Hinweise) sollen als ein weiteres Instrument neben dem Kodex das Management und die Kontrolle der Beteiligungen nach einheitlichen Kriterien sicherstellen.
- 903. Der Rechnungshof hat die Beachtung des HCGK und der Hinweise bei der Unternehmensführung und -überwachung bei vier hamburgischen öffentlichen Unternehmen überprüft. Bei zwei Unternehmen hat dies zu Feststellungen geführt.

Hamburger Gesellschaft für Luftverkehrsanlagen

- 904. Die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) ist Alleingesellschafterin der HGL Hamburger Gesellschaft für Luftverkehrsanlagen mbH (HGL). Die HGL hat keinen Aufsichtsrat, sodass die Geschäftsführung von der Gesellschafterversammlung gesteuert und überwacht wird. Die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) ist für die fachliche Steuerung der HGL zuständig.
- 905. Unternehmensgegenstand der HGL ist es, für die Luftfahrtindustrie Infrastruktur und Gebäude zu erstellen und diese zu vermieten. Zudem errichtet und verwaltet sie Anlagen für Rechnung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). So vermietet sie ein Grundstück mit Gebäude zum Betrieb eines Flugzeug-Ersatzteillagers und von Werkstätten und Büros.

906. Die HGL beschäftigt kein eigenes Personal. Die Geschäftsführung nehmen die Geschäftsführer der Flughafen Hamburg GmbH wahr. Die kaufmännische Betreuung erfolgt durch die CSP Commercial Service Partner GmbH, ein Tochterunternehmen der Flughafen Hamburg GmbH, auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags.
907. Nach dem Kodex hat die FHH als Allein- oder Mehrheitsgesellschafterin ein Zielbild für Unternehmen vorzugeben (Nr. 2.5 HCGK).
- Auf der Basis des vorgegebenen Zielbilds hat die Geschäftsführung die längerfristige Orientierung des Unternehmens mit der Vorlage eines Unternehmenskonzeptes mit dem Aufsichtsrat (hier: Gesellschafterversammlung) abzustimmen (Nr. 4.1.2 HCGK).
908. Die BWI hat für die Geschäftstätigkeit der HGL kein Zielbild formuliert. Ein von der Geschäftsführung auf Basis des Zielbildes zu entwickelndes Unternehmenskonzept fehlt daher ebenfalls.
909. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWI aufgefordert, ein Zielbild zu entwickeln und von der Geschäftsführung der HGL ein Unternehmenskonzept einzufordern.
910. Die BWI hat dies zugesagt.

Zielbild und Unternehmenskonzept fehlen

CONSULAQUA Hamburg Beratungsgesellschaft mbH

911. Die CONSULAQUA Hamburg Beratungsgesellschaft mbH (CAH) ist eine 1980 gegründete mittelbare Beteiligung der FHH. Gesellschafter der CAH sind die Hamburger Wasserwerke GmbH (HWW) mit einem Anteil von 50,1 % und die Hamburger Stadtentwässerung AöR (HSE) mit einem Anteil von 49,9 %. Das Unternehmen berät auf dem Gebiet der Wasserver- und Abwasserentsorgung im In- und Ausland. Organe der Gesellschaft sind Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung. Einen Aufsichtsrat hat die CAH nicht. Zuständige Fachbehörde ist die Behörde für Umwelt, Klimaschutz, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA).

Nach dem Gesellschaftsvertrag der CAH hat die Gesellschaft den HCGK zu beachten.

912. Der Anstellungsvertrag der CAH-Geschäftsführung und die im Zeitraum 2017 bis 2020 geschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen entsprachen nicht den Empfehlungen des HCGK. So war im Anstellungsvertrag keine Begrenzung einer etwaigen Abfindung (sog. Abfindungs-Cap, Nr. 4.2.8 HCGK) vorgesehen und in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen waren die von der Geschäftsführung zu erreichenden operativen und persönlichen Ziele nicht hinreichend quantifizierbar (Nr. 4.2.6 HCGK).

Empfehlungen des HCGK nicht berücksichtigt

HWW und HSE haben in ihren auch mit Wirkung für die Tochtergesellschaft CAH abgegebenen Entsprechenserklärungen für die Jahre 2017 bis 2020 diese Abweichungen nicht angegeben und begründet.

Unvollständige Entsprechenserklärungen

913. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der BUKEA empfohlen, die HWW und HSE über seine Feststellungen zu unterrichten und auf die Beachtung des HCGK hinzuwirken.
914. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Beteiligungshinweise

915. Mittelbare Beteiligungen werden grundsätzlich über die Muttergesellschaft gesteuert. Ein eigener Aufsichtsrat für die mittelbare Beteiligung ist daher nicht zwingend erforderlich. Dies setzt allerdings eine angemessene Berichterstattung über die Beteiligungen im Aufsichtsrat der Muttergesellschaft voraus.

*Steuerungs-
umfang bei
mittelbaren
Beteiligungen
nicht eindeutig*

Wie eingehend der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft das Geschäftsgebaren ihrer Tochtergesellschaft steuernd zu begleiten hat, geht aus den Hinweisen nicht eindeutig hervor. Beispielsweise ist nicht festgelegt, ob abzuschließende Anstellungsverträge der Geschäftsführung der Tochter im Aufsichtsrat vorzulegen sind und ob eine ausschließlich anlassbezogene Berichterstattung über die Geschäftstätigkeit ausreicht.

916. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde die Aufnahme klarstelter Formulierungen in den Hinweisen empfohlen.
917. In Teil B der Hinweise ist die Anstellung, Bestellung und Vergütung der Geschäftsleitungen der öffentlichen Unternehmen der FHH geregelt. Beigefügt ist ein Musteranstellungsvertrag für die Geschäftsführung, um mit allen Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen einheitlich strukturierte Anstellungsverträge abzuschließen. Vorgaben für den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Grundlage für die variable Vergütung sind ebenfalls enthalten.

In allgemeiner Verwaltungspraxis werden diese Regelungen bei der Anstellung von Geschäftsführungen unmittelbarer Beteiligungen beachtet. Für die Anstellung von Geschäftsführungen mittelbarer Beteiligungen sind sie grundsätzlich nicht einschlägig. Nach Auskunft der Finanzbehörde wird in Einzelfällen auf die Beachtung wesentlicher Regelungen durch die Geschäftsführungen der Muttergesellschaft hingewirkt.

*Regelungen
für mittelbare
Beteiligungen
geboten*

918. Der Rechnungshof hält es für nicht ausreichend, Anstellungsbedingungen und Vergütungen für Geschäftsführungen mittelbarer Beteiligung ohne Rahmensetzungen in die alleinige Verantwortung der Geschäftsleitungen der Muttergesellschaften zu legen. Angesichts der Vielzahl mittelbarer Beteiligungen hält er Regelungen bzw. Rahmenbedingungen für die Anstellung, Bestellung und Vergütung ihrer Geschäftsführungen für geboten.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, in Teil B der Hinweise klarstellende Regelungen zu deren Anwendung im Hinblick auf Vergütungsanpassungen und den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen auch auf mittelbare Beteiligungen

aufzunehmen und einen Musteranstellungsvertrag für Geschäftsführungen mittelbarer Beteiligungen zu entwickeln.

919. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

Anhang

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen

Der Rechnungshof berichtet im Folgenden über eigene und Prüfungen anderer Rechnungshöfe im Rundfunkbereich. Er kommt damit seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht aus § 37 des Medienstaatsvertrags nach.

Immobilienbesitz und -management des NDR

NDR

Für das Immobilienmanagement muss der NDR konkrete Regelungen treffen, in denen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit praxisbezogen konkretisiert werden. Zudem sollten die unterschiedlichen EDV-Verfahren für die Immobilienverwaltung miteinander vernetzt werden.

Der NDR sollte eine standortübergreifende Strategie für die Immobiliennutzung festlegen. Dieses Gesamtkonzept sollte laufend fortgeschrieben werden.

Mit der AG Masterplan hat der NDR nunmehr erste Schritte hin zu einer konkreten und zukunftsorientierten Raumbedarfsplanung unternommen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR dabei auch alle Möglichkeiten einer zeitgemäßen Arbeitsplatzgestaltung unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nutzt.

Gegenstand der Prüfung

920. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Niedersächsische Landesrechnungshof (federführend) haben nach § 34 Absatz 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam das Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft.

921. In Hamburg am Rothenbaum befinden sich die NDR-Zentrale und das Landesfunkhaus (LFH) Hamburg mit der Hörfunkproduktion. Am Standort in Hamburg-Lokstedt befinden sich vorwiegend Fernsehstudios und die Nachrichtenzentrale der ARD. Zum NDR gehören des Weiteren die LFH Hannover, Kiel und Schwerin mit ihren angeschlossenen Studios und Korrespondentenbüros. Zudem besitzt der NDR diverse Sendemasten mit den dazugehörigen Flächen und Betriebsgebäuden.

Für das gesamte Gebäudemanagement des NDR ist innerhalb der Verwaltungsdirektion die Hauptabteilung Logistik und Gebäude zuständig.

Regelungen des NDR zum Immobilienmanagement

922. Die aktuellen Unterlagen und Geschäftsanweisungen enthalten jeweils nur in einigen Passagen Vorgaben oder Bestimmungen zur Abwicklung und Regelung von Handlungen, die den Immobilienbereich betreffen.

Spezielle Dienst- oder Geschäftsanweisungen für das Immobilienmanagement fehlen. Die Revision des NDR hat dies auch bereits bei eigenen Prüfungen festgestellt.

923. Aus Sicht der Rechnungshöfe ist ein wirtschaftliches und sparsames Immobilienmanagement nur möglich, wenn Vorgaben und Abläufe eindeutig und transparent geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen der Hauptabteilung Logistik und Gebäude und den Organisationseinheiten, die die Flächen nutzen.

924. Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, umfassende Regelungen zu treffen. Hierfür sollte der NDR einen Rückgriff auf bereits existierende Regelwerke prüfen: Die Vorgaben, die sich in den Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben in den NDR-Staatsvertragsländern¹ finden, wurden geschaffen, um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Planung, Ausführung und Vergabe von Baumaßnahmen und die Bewirtschaftung des Immobilienbestands in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Sie könnten analog auch beim NDR angewendet werden, der die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 32 Absatz 2 NDR-StV² zu beachten hat.

Kein umfassendes Regelwerk zum Immobilienmanagement

925. Der NDR hat die Hinweise der Rechnungshöfe zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, soweit notwendig, Regelwerke zu erstellen.

¹ VV-Bau HH vom 15. Dezember 1994; Stand: 07/2020, RLBau, Runderlass des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 22. Januar 2015 in der derzeit gültigen Fassung von Mai 2019, RLBau M-V, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 8. Dezember 2005, AmtsBl. M-V S. 57, hier Anlage 2 zu Muster 13, HBBau SH erstmalig herausgegeben vom Finanzministerium Schleswig-Holstein am 27. November 2001 in der derzeit gültigen Fassung von Juli 2018

² Bis zum 31. August 2021 § 31 Absatz 2 NDR-StV alte Fassung.

Vernetzung der EDV-Systeme

926. Der NDR nutzt für sein Immobilienmanagement derzeit hauptsächlich drei EDV-Systeme für unterschiedliche Anwendungszwecke.

Zur Abbildung des bilanziellen Anlagebestands wird in einem SAP-Verfahren eine Übersicht der Liegenschaften geführt. In diesem Anlagenverzeichnis ist grundsätzlich die Struktur des Immobilienbestands zu erkennen. Das Verzeichnis unterliegt handelsrechtlichen Vorgaben und nicht tatsächlichen Nutzungszusammenhängen.

Daneben nutzt der NDR ein angepasstes SAP-Projektsystem zur Immobilienvertragsverwaltung. Hier erfolgt das Vertragsmanagement aller angemieteten und vermieteten Liegenschaften.

Zur konkreten Planung der Nutzung einzelner Räumlichkeiten verwendet der NDR das System ConjectFM. Dort werden alle Räume erfasst und konkreten Kostenstellen zugeordnet. Außerdem können auch Details zu den jeweiligen Räumlichkeiten hinterlegt werden. Die Revision des NDR prüfte wiederholt die in ConjectFM erfassten Bestandsdaten. Dabei stellte sie fest, dass die im System hinterlegte nicht der tatsächlichen Nutzung entsprach.

Vernetzung bestehender EDV-Systeme erforderlich

927. Die Rechnungshöfe sehen diese Abweichungen kritisch. Ohne aktuellen und verlässlichen Überblick über die zur Verfügung stehenden Räume kann eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung der verfügbaren Immobilien nicht gewährleistet werden.

Sie halten zudem das Nebeneinander der genutzten Systeme für problematisch. So gibt es weder eine Verknüpfung der Systeme noch tragen die einzelnen Liegenschaftsbestandteile einen einheitlichen und eindeutigen Namen. Je nach Verwendungszweck werden abweichende Zuordnungen genutzt. Bei einer Änderung des Immobilienbestands muss demnach in allen drei Systemen händisch abgeglichen werden, welche Änderungen der Bestandsdaten vorzunehmen sind. Hierfür gibt es jedoch keine expliziten Dienstanweisungen.

928. Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, auch in diesem Bereich durch geeignete interne Regelungen die Transparenz, Vollständigkeit und Aktualität des Datenbestands sicherzustellen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR des Weiteren auf, das ARD übergreifende Projekt der Einführung eines gemeinsamen SAP-Systems zu nutzen, um frühzeitig einen Plan zur Vernetzung der verschiedenen Bereiche des Immobilienmanagements zu erstellen.

929. Der NDR hat inzwischen mitgeteilt, dass geprüft werde, ob eine Vernetzung der EDV-Systeme mit der zurzeit laufenden ARD-weiten SAP-Prozessharmonisierung in Einklang zu bringen sei. Gegebenenfalls werde auch eine ARD-weite Anpassung angestrebt.

930. Die Rechnungshöfe begrüßen das Vorgehen des NDR, halten jedoch an ihrer Forderung fest, hier zunächst umgehend eigene

interne Regularien zu schaffen, die in die SAP-Prozessharmonisierung einfließen können.

AG Masterplan

931. Im Jahr 2018 wurde bei Sanierungsarbeiten im Hochhaus 11 auf dem Gelände in Lokstedt festgestellt, dass dieses Gebäude insgesamt mit Asbest belastet ist. Im Januar 2019 traf der NDR die Entscheidung, das asbestbelastete Haus 11 nicht zu sanieren, sondern abzureißen und einen Neubau zu erstellen. Die Belegung des Neubaus (Haus 24) in Lokstedt stand jedoch bei der Erstellung des Neubauentwurfs noch nicht fest. Ursprünglich war geplant, die ca. 300 Arbeitsplätze, die bisher in Haus 11 untergebracht waren, nach Errichtung im Neubau unterzubringen. Im Zuge der weiteren Planung der Neuebelegung von Haus 24 wurde festgestellt, dass es insgesamt an einem Standortkonzept für Lokstedt und Rothenbaum mangelt. Hierfür rief der NDR die AG Masterplan ins Leben. Die erste Sitzung fand am 25. Juni 2020 statt.

Ziel der AG Masterplan ist es, dem Verwaltungsrat ein Standortkonzept für die beiden Standorte vorzulegen. Dieses Konzept soll in zwei Phasen erstellt werden:

- Phase 1: Ermittlung der freien Flächen ab Fertigstellung des Hauses 24 inklusive der dafür notwendigen Umzüge,
- Phase 2: Ermittlung von weiteren freien Flächen durch die Verdichtung von Arbeitsplätzen (bedingt durch einen höheren Anteil an mobilem Arbeiten als bisher) und durch den geplanten Abbau von Arbeitsplätzen.

Die Erstellung des Standortkonzepts umfasst auch eine Prüfung, ob gegebenenfalls weitere Immobilien, insbesondere am Standort Rothenbaum veräußert werden können.

Die ursprüngliche Zeitplanung sah vor, dem Verwaltungsrat im Herbst 2020 die Ergebnisse und Vorhersagen aus Phase 1 vorzulegen. Nach Angabe des NDR habe sich jedoch während der Ermittlungen herausgestellt, dass zuvor noch weitere Arbeiten notwendig seien. Hierzu zählten:

- Erfassung der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer der einzelnen Räume bzw. Arbeitsplätze,
- Erfassung der Funktion der Arbeitsplätze (Studio, Büro usw.) und
- Abgleich mit den im System ConjectFM hinterlegten Daten bzw. Aktualisierung und Konkretisierung der dort hinterlegten Daten.

Diese Arbeitsschritte sollen spätestens im Frühjahr 2021 abgeschlossen sein.

932. Die Rechnungshöfe halten die oben genannten Arbeitsschritte, die zu einer vollständigen und aktuellen Bestandsaufnahme führen, für überfällig. Nur auf Basis solider Bestandsdaten kann effektiv und effizient die weitere Entwicklung der Standorte Rothenbaum und Lokstedt geplant werden. Dies schließt die Veräußerung nicht mehr betriebsnotwendiger Gebäude mit ein.

Die Rechnungshöfe halten dafür insbesondere die Berücksichtigung folgender Punkte für notwendig:

- Der Datenbestand sollte künftig die tatsächliche Nutzung der Immobilien wiedergeben.
- Daten zur Ausstattung der Räume sind konsequent einzupflegen.
- Bautechnische Besonderheiten von Gebäuden bzw. einzelnen Räumen sind aufzunehmen und bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise für technische Ausstattung, aber auch für brandschutztechnische Auflagen/Einschränkungen, Denkmalschutz und Einträge im Schadstoffkataster. Veränderungen in den technischen Anforderungen müssen zeitnah in die Raumplanung eingehen. Entwicklungen im Personalbereich, wie zum Beispiel aktuell die Ausweitung von mobilem Arbeiten, müssen unmittelbar in die Raumplanung einfließen. Es ist daher eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechend Zuständigen notwendig.

*Vollständige
und aktuelle
Bestands-
aufnahme
erforderlich*

933. Die Rechnungshöfe haben den NDR außerdem aufgefordert, auch die Nutzung der Räume der LFH, Regionalstudios und Korrespondentenbüros mit dem jeweils aktuellen Stand vollumfänglich in das EDV-System ConjectFM einzubeziehen.
934. Der NDR hat dazu mitgeteilt, dass aktuell auch eine Erfassung aller Räume in den Gebäuden der LFH inklusive der Regionalstudios und Korrespondentenbüros stattfindet. Der Bestand für Mecklenburg-Vorpommern sei bereits aktualisiert, für Schleswig-Holstein und Niedersachsen sei eine sukzessive Aktualisierung vorgesehen.
935. Die Rechnungshöfe sehen hierin richtige Schritte zum Aufbau eines vollständigen Immobiliendatenbestands als Informationsbasis für das Immobilienmanagement des NDR.
936. Zudem sollte der NDR für den gesamten Immobilienbesitz eine standortübergreifende Strategie entwickeln und laufend fortschreiben.
937. Nach Angaben des NDR sei die Arbeit am Standortkonzept Lokstedt/Rothenbaum der Auftakt zu einem dauerhaften und nachhaltigen Prozess, in dem der NDR seine Flächen und Gebäude an allen Standorten kontinuierlich auf betriebliche Notwendigkeiten überprüfe.
938. Die Rechnungshöfe begrüßen diesen ersten Schritt und halten im Übrigen an ihrer Forderung fest, für den gesamten Immobilienbesitz eine umfassende Strategie zu erarbeiten und konsequent zu verfolgen.

Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion

NDR

Die Erstattungen von Reisekosten weisen im Einzelfall Mängel auf. Trotz bestehender IT-Unterstützung sind noch manuelle Abgleiche von Abrechnungsunterlagen erforderlich. Dies erschwert die Prüfung und ist nicht wirtschaftlich.

Das für Reisekostenabrechnung und Finanzbuchhaltung eingesetzte SAP-Verfahren des NDR hält die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung nicht vollständig ein.

Dienstreisen in der Sportredaktion

939. Der NDR berichtet überwiegend über Sportereignisse mit Bezug zu seinem Sendegebiet. Bei überregionalen Ereignissen wie den Olympischen Spielen oder einer Fußball-Europameisterschaft oder -Weltmeisterschaft übernimmt in der Regel eine Rundfunkanstalt der ARD die Federführung für die Berichterstattung.

Die Sportberichterstattung ist regelmäßig mit Dienstreisen der NDR-Mitarbeitenden verbunden.

940. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend) haben nach § 36 Absatz 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam die Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion geprüft.

941. Die Prüfung der Abrechnungen durch die Rechnungshöfe erfolgte anhand einer repräsentativen Stichprobe für einen 3-Jahres-Zeitraum. Zusätzlich haben die Rechnungshöfe die Abrechnungen zur Handball-Europameisterschaft 2018 in Kroatien vollständig ausgewertet. Die Gesamtaufwendungen für Reisekosten der NDR-Sportredaktion betrugen im Jahr 2018¹ rund 1,2 Mio. Euro.

Vorgaben

942. Der NDR ist nach § 32 Absatz 2 NDR-StV verpflichtet, bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und

¹ In Jahren mit gerader Zahl finden besondere Großveranstaltungen wie Fußball-Weltmeisterschaft und Olympische Spiele statt.

Sparsamkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten. An diesen Grundsätzen hat sich daher auch die Ausgestaltung und Abrechnung von Dienstreisen auszurichten.

Ferner hat der NDR nach § 33 Absatz 2 NDR-StV seinen Jahresabschluss, seinen Lagebericht sowie seinen Konzernabschluss und den Konzernlagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Dabei gelten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

943. Der NDR hat für die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen sowie Art und Umfang der Erstattung von Auslagen von festangestellten Beschäftigten eine Dienstanweisung Reisekosten (RKO) erlassen.

Die RKO kann sinngemäß auf Reisen der freien Mitarbeitenden angewandt werden, sofern der Reisekostenersatz nicht im Honorarvertrag vereinbart wurde.

Reiseantrags- und -abrechnungsverfahren

944. Dienstreisen von festangestellten Mitarbeitenden werden grundsätzlich mit dem IT-Verfahren SAP Travel beantragt und abgerechnet. Freie Mitarbeitende haben Dienstreisen grundsätzlich schriftlich per Formular zu beantragen und abzurechnen.
945. Im Rahmen der Prüfung zeigten sich folgende Mängel:

Belegzuordnung

Keine IT-gestützte Belegzuordnung

946. In einem Großteil der Fälle werden Sammelbelege für mehrere Mitarbeitende über Hotel-, Bahn- und Flugkosten vom NDR zentral bezahlt. Eine Zuordnung zu den entsprechenden Reisekostenabrechnungen der einzelnen Mitarbeitenden erfolgt im IT-System nicht. Die Prüfung der Plausibilität von Angaben oder von konkreten Einzelpositionen (zum Beispiel Anzahl der Tage und Höhe des Tagegeldes) ist deshalb nicht ohne Weiteres möglich. Eine manuelle Zuordnung verursacht erheblichen Aufwand, sodass entsprechende Einzelfallprüfungen unterbleiben.
947. Die Rechnungshöfe haben dies kritisiert und gefordert, durch eine entsprechende IT-Unterstützung eine ausreichende und zugleich wirtschaftliche Prüfung der Reisekosten zu ermöglichen.
948. Der NDR hat auf gleichwohl erfolgende regelmäßige Kontrollen verwiesen. Mit der Einführung des ARD-weit vorgesehenen SAP-Systems zur Abrechnung von Reisekosten werde künftig jeder Reisekostenfall komplett erfasst.

949. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass sich in der Stichprobe derartige Kontrollen nicht gezeigt haben. Sie begrüßen die künftig vorgesehene IT-gestützte Lösung.

Taxinutzung und Hotelbuchungen

950. Beim NDR darf ein Taxi anstelle eines öffentlichen Beförderungsmittels nur dann benutzt werden, wenn der Umfang des für die Auswärtstätigkeit notwendigen Gepäcks oder unzureichende Verkehrsanbindungen es erfordern. Die Kosten des Taxis sind durch Beleg unter Angabe der Wegstrecke nachzuweisen.

Bei 39 von 60 geprüften Taxifahrten fehlte die Begründung für die Notwendigkeit der Taxifahrt. Die eingereichten Belege zur Taxinutzung enthielten zudem nur in wenigen Fällen die notwendigen Angaben wie den Namen des Fahrgastes oder die gefahrene Wegstrecke.

951. Nach der RKO werden die Kosten für Übernachtungen bis maximal 110 Euro inklusive Frühstück auf Grundlage eines entsprechenden Belegs erstattet. Eine Überschreitung dieser Grenze ist nur mit Begründung und Genehmigung der Vorgesetzten zulässig.

Der Grenzwert wurde in Einzelfällen überschritten. Die hierfür erforderlichen Begründungen lagen nicht in allen Fällen vor. Damit wurden die Vorgaben der RKO nicht vollständig beachtet.

952. Die Rechnungshöfe haben die vorgenannten Defizite bemängelt und den NDR aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen für Abhilfe zu sorgen.

953. Der NDR hat hinsichtlich der Taxikosten ein anderes Verständnis der RKO geltend gemacht. Die Reisenden könnten die erforderlichen Angaben auch in der Reisekostenabrechnung machen.

954. Die Reisekostenabrechnungen enthielten derartige Angaben jedoch nicht immer. Die Rechnungshöfe verweisen zudem auf Wortlaut und Zweck der RKO, nach der der Nachweis für die Ausgaben durch einen aussagekräftigen Beleg zu führen ist.

Optimierung der RKO

955. Die RKO orientiert sich im Grundsatz an den Regelungen des öffentlichen Dienstes. Bei Zweifelsfragen ist in Anlehnung an diese Regelungen zu entscheiden.

956. Hinsichtlich der folgenden Regelungen in der RKO sehen die Rechnungshöfe mit Blick auf eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung u.a. folgendes Optimierungspotenzial:

*Optimierungs-
bedürftige Reise-
kostenordnung*

- Wirtschaftliche und dienstliche Notwendigkeit von Flügen

In der RKO ist im Gegensatz zu den Regelungen des Bundes² und der NDR-Staatsvertragsländer³ keine Verpflichtung zum Nachweis der wirtschaftlichen oder dienstlichen Notwendigkeit von Flugreisen enthalten.

- Nutzung privater Zeitfahrausweise

Die RKO sieht eine Verpflichtung zur dienstlichen Nutzung privater Zeitfahrausweise, wie es sie in Hamburg⁴ gibt, nicht vor.

957. Darüber hinaus sehen die Rechnungshöfe noch Optimierungspotenzial bei der Abrechnung von Reisekosten, die auf Grundlage von Honorarverträgen mit freien Mitarbeitenden erfolgen. Diese richtet sich bislang nicht nach der RKO, obwohl sich die Fragen der Notwendigkeit und wirtschaftlichen Art und Weise von Dienstreisen in vergleichbarer Weise stellen. Zudem kann es infolge der Abrechnung durch die für die Auszahlung von Honoraren zuständige Stelle anstelle der Reisekostenstelle zu unterschiedlichen Maßstäben bei der Anerkennung von Kosten kommen.
958. Die Rechnungshöfe halten eine Überprüfung der vorstehenden Optimierungsmöglichkeiten für angezeigt.
959. Der NDR hat erklärt, die Vorschläge würden im Kontext der Einführung des ARD-weiten SAP-Systems (Tz. 949) geprüft.

IT-Unterstützung

960. Der NDR setzt für sein Reisemanagement das IT-Verfahren SAP Travel ein. Es bildet mit den grundlegenden system- und anwendungsspezifischen SAP-Funktionen wie beispielsweise des Benutzermanagements, der Finanzbuchhaltung oder des Personalmanagements ein integriertes IT-System (im Folgenden SAP-Verfahren). Mit dem SAP-Verfahren werden deshalb auch die Prozesse der Beantragung, Planung und Buchung von Reisen sowie der Abrechnung und Erstattung von Reisekosten abgebildet.
961. Weil damit für die Buchführung elektronische Aufzeichnungssysteme mit steuerrelevanten Daten im Sinne des § 146a Abgabenordnung verwendet werden, hat der NDR die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) und hier im Besonderen die Vorgaben für ein Internes Kontrollsystem zu beachten.
962. Die Rechnungshöfe haben insbesondere folgende Verstöße gegen die GoBD festgestellt:

Mängel im
IT-System

² § 4 Bundesreisekostengesetz (BRKG); gilt gemäß § 84 Landesbeamten-gesetz Schleswig-Holstein (LBG) auch für Schleswig-Holstein.

³ Niedersächsische Reisekostenverordnung (NRKVO): § 3 Absatz 1, Hamburgisches Reisekostengesetz (HmbRKG): § 5 Absatz 1, Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern: § 4 Absatz 1.

⁴ § 5 Absatz 2 HmbRKG.

- Der NDR hat nach den GoBD Kontrollen einzurichten, auszuüben und zu protokollieren. Dazu gehören auch Zugangs- und Zugriffsberechtigungskontrollen auf Basis entsprechender Konzepte sowie die Einrichtung von Funktionstrennungen.

Im SAP-Verfahren ist jedoch keine vollständige Funktionstrennung zwischen anwendender Stelle und Rechenstelle gegeben. Auch entsprechen Systemeinstellungen im SAP-Verfahren nicht den NDR-Vorgaben zu Endbenutzer- und Administrationskennungen.

- Nach den GoBD darf eine Buchung oder Aufzeichnung nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Hierfür sind entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Ein fehlendes Produktionskennzeichen im SAP-Verfahren bewirkt jedoch, dass ein Rücksetzen von Bewegungsdaten der NDR-Buchhaltung möglich ist.

963. Der NDR hat Software-Aktualisierungen der SAP nicht zeitnah übernommen. Wenn deshalb fehlerhafte Programmcodes nicht korrigiert werden, besteht die Gefahr, dass Funktionen im SAP-Verfahren nicht richtig arbeiten und dadurch unrichtige Daten generiert werden.
964. Die Rechnungshöfe haben die Mängel beanstandet und den NDR aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen.
965. Der NDR hat zugesagt, die Mängel abzustellen und bereits Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen.

Hamburg, den 26. Januar 2022

Dr. Stefan Schulz Joachim Mose Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf Birgit Carstens-Wähling

Abkürzungen

AB	Aufgabenbereich
AG	Arbeitsgruppe
ALM	Application Lifecycle Management
ANZ	Anzahl
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
APM	Application Portfolio Management
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BA	Bezirksamt
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFSYS2	IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem BaFöG
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum HKR
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
beyourpilot	Projekt „beyourpilot – Startup Port Hamburg“
BFH	Bundesfinanzhof
BGF	Brutto-Grundfläche
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BI	Business Intelligence; SAP-Modul
BIM	Building Information Modeling
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BJV	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie
BStBl	Bundessteuerblatt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
BuT	Bildungs- und Teilhabeleistungen
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende
BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
BWI	Behörde für Wirtschaft und Innovation
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CAFM	Computer Aided Facility Management
CAH	CONSULAQUA Hamburg Beratungsgesellschaft mbH
CNG	Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Notsituationsgesetz)

D1	Dezernat Steuerung und Service
DA-BaSt	Dienstanweisung zur Bearbeitung von Steuer- erklärungen
DEF	Sollveränderungart in SAP-BI; Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DIWOG	Fachverfahren zur Abrechnung des Wohngelds
Drs.	Drucksache
EC cash	Electronic cash
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EfA	Einer für Alle
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
FA-BEA*Pro	Fachamt für Beratungen, Erlaubnisse und Anmeldungen nach dem Prostituiertenschutzgesetz
FAQ	Frequently Asked Questions; Zusammenstellung von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen
FB	Finanzbehörde
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
F&W	F&W Fördern & Wohnen AöR
GBS/GTS	IT-Verfahren für Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der BSB
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMP	Garantierter Maximalpreis
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HCGK	Hamburger Corporate Governance Kodex
HCS	Hamburger Corona Soforthilfe mit Unterstützung des Bundes
HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung
HESS	Fachverfahren für Zahlungsverkehr mittels Kassenautomaten
HGL	HGL Hamburger Gesellschaft für Luftverkehrs- anlagen mbH
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HIP	Hybrid Integration Platform; Mastersystem für Landesbetriebe

HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbKHG	Hamburgisches Krankenhausgesetz
HmbRKG	Hamburgisches Reisekostengesetz
HmbSfTG	Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HSE	Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt des öffentlichen Rechts –
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HWSP	Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm
HWW	Hamburger Wasserwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
IFBG	Gesetz über die Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
IfBQ	Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
IVK	IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH & Co. KG
JUS-IT	IT-Verfahren JUS-IT
JVEG	Gesetz über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen, ehrenamtlichen Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten (Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz)
KG	Kostengruppe
K.HH	Kasse.Hamburg
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KoPers	Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und SH (Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung)
LBG	Landesbeamtenengesetz
LFH	Landesfunkhaus
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LI	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer

LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVO	Lehrverpflichtungsverordnung
Mio.	Million(en)
MobiPol	Mobile Polizeianwendungen
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
N/ITB	Fachamt IT-Angelegenheiten der Bezirksverwaltung
NBest-HmbKHG	Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung gemäß § 21 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes (HmbKHG)
NDR	Norddeutscher Rundfunk AöR
NDR-StV	Staatsvertrag über den NDR
NF / UVG	Nachfolgeprojekt von NFZ / T-UVG
NFZ / T-UVG	Projekt Neuorganisation Forderungsmanagement, Zentralkassenwesen Hamburg und Task Force UVG
NRKVO	Niedersächsische Reisekostenverordnung
OLG	Oberlandesgericht
OPEN/PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
örU	öffentlich-rechtliche Unterbringung
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
p. a.	pro anno
PG	Produktgruppe
PMR	Portfoliomanagement-Rahmenwerk
PPM	Projekt Portfolio Management
ProCAB	Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSA	Hamburger Projekt zur Sozialhilfe-Automation (Fachverfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe)
PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
ProstSchG	Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz)
PS	Prüfungsstandard
PSP	Projektstrukturplan; SAP-Modul
RISE	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung
RKO	Dienstanweisung Reisekosten
RMS	Risikomanagementsystem
RPA-Technologie	Robotic Process Automation-Technologie
RRZ	Regionales Rechenzentrum
RVP	Ressourcen, Verbrauch, Produkte; Doppisches SAP-Verfahren
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
Sek.	Sekunden
ServiSta	Servicestelle Steueraufsicht
SGB	Sozialgesetzbuch

SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz)
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
STINE	Studien-Infonet (Campus-Management-System der UHH)
StV	Staatsvertrag
SUB	Sollübertragungsbuchung
SuS	Schülerinnen und Schüler
TA	Technische Aufsicht
Tsd.	Tausend
TUHH	Technische Universität Hamburg
TÜ-Zuschlag	Totalübernehmerzuschlag
UFE	Themenfeld Unternehmensführung und Entwicklung
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UStG	Umsatzsteuergesetz
UV	Unterhaltsvorschuss
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen
VAO Forschungs- semester	Verwaltungsanordnung über die Gewährung von Forschungssemestern
VN	Verwendungsnachweis
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOrM	Vertretungs- und Organisationsmittel
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WNP	Winternotprogramm
WSB	Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung
ZPD	Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste
ZPO	Zivilprozessordnung
ZSP	Zentrum für Studium und Promotion
3. IVFL	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG