

Jahresbericht 2018

Kurzfassung

als

Pressemitteilung

Sperrfrist 12.02.2018, 12.00 Uhr

Der Bericht ist ab Ende der Sperrfrist unter www.rechnungshof.hamburg.de abrufbar.

Für Rückfragen:

Friedhelm Imkampe, Leiter der Präsidualabteilung, Tel. 040 / 428 23 - 1770
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de

Jahresbericht 2018

Aufgrund seines Verfassungsauftrags unterrichtet der Rechnungshof jährlich Bürgerschaft und Senat über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Dies geschieht mit dem Jahresbericht, der insbesondere die parlamentarische Haushaltskontrolle unterstützen soll.

In seinem Jahresbericht 2018 veröffentlicht der Rechnungshof erneut eine Vielzahl an Feststellungen, Beanstandungen und Vorschlägen, die zum Teil bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen bzw. umgesetzt worden sind und sich insgesamt zu folgenden Themengruppen bündeln lassen:

- **Haushalts- und Konzernrechnung 2016 (Seiten 9 - 46)**

- **Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss (Seiten 47 - 51)**

- **Soziales (Seiten 52 - 65)**

- **Bildung, Wissenschaft und Kultur (Seiten 66 - 98)**

- **Betriebe und öffentliche Unternehmen (Seiten 99 - 122)**

- **Bauen und Erhalten (Seiten 123 - 198)**

- **Inneres, Justiz und interne Verfahren (Seiten 199 - 222)**

- **Finanzen und Steuern (Seiten 223 - 266)**

- **Kennzahlen (Seiten 267 - 286)**

Haushalts- und Konzernrechnung 2016

Der Rechnungshof hat entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag die Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Jahr 2016 geprüft. Es ist das zweite Haushaltsjahr unter den Bedingungen der staatlichen Doppik. Bezüglich der Haushaltsrechnung ist er auch Abschlussprüfer für den Jahres- und Konzernabschluss. In dem vorliegenden Jahresbericht berichtet er der Bürgerschaft über seine entlastungsrelevanten Feststellungen. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Haushalts- und Rechnungswesen der FHH nach wie vor erhebliche Mängel aufweist:

Den Bestätigungsvermerk für den Jahres- und Konzernabschluss 2016 hat der Rechnungshof - wie im Vorjahr - aufgrund wesentlicher Mängel im Rechnungswesen der FHH nur eingeschränkt erteilt. Insgesamt kommt er zu dem Ergebnis, dass der Jahres- und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2016 mit den im Bestätigungsvermerk genannten Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln.

Im Haushaltsjahr 2016 hat die Verwaltung in einzelnen Bereichen Kosten in Millionenhöhe verursacht, denen im Vorwege weder die Bürgerschaft noch der Senat im Rahmen des Notbewilligungsrechts zugestimmt haben. Damit wurde gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft verstoßen. Bevor Kosten verursacht werden, bedarf es einer Ermächtigung.

In anderen Bereichen hat die Verwaltung von der Bürgerschaft für das Jahr 2016 ermächtigte Haushaltsansätze nicht vollständig in Anspruch genommen. Sie hat Ermächtigungen in Höhe von insgesamt 2,5 Mrd. Euro als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung, die ebenfalls eine grundlegende Säule des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft bildet, in das Haushaltsjahr 2017 übertragen. Der Rechnungshof sieht die Gesamthöhe der „Reste“ nach wie vor kritisch, weil sie den künftigen Ausgabenspielraum der Verwaltung vergrößern, ohne mit entsprechender Liquidität hinterlegt zu sein. Die vom Rechnungshof geprüften Übertragungen waren in Einzelfällen zudem unzulässig, die Begründungen in der Haushaltsrechnung zum Entstehen der „Reste“ und ihre beabsichtigte Verwendung teilweise unzureichend.

Auch in diesem Jahr hat der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung der ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung verschiedene teils gravierende Mängel bei der

- Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans,
 - Darstellung der Kennzahlen im Haushaltsplan als Teil der Leistungszwecke,
 - Durchführung erforderlicher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sowie
 - Vergabe von Lieferungen und Leistungen und
 - Gewährung von Zuwendungen
- festgestellt.

Im Einzelnen werden die Feststellungen sowie die Forderungen und Empfehlungen in den jeweiligen Jahresberichtsbeiträgen ausgeführt:

Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss

Neben den im Bestätigungsvermerk dargestellten Mängeln hat der Rechnungshof weitere Mängel, die eine geringe Bedeutung für das Gesamtergebnis haben und daher nicht bestätigungsrelevant sind, festgestellt. Sie weisen auf fehlerhaftes Handeln in Behörden und Tochterorganisationen hin. Beispielsweise haben die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) die Zahlung von Zuweisungen und Zuschüssen von rund 485 Mio. Euro nicht beim zutreffenden Bilanzposten erfasst. Dies hatte zur Folge, dass die entsprechenden Abschreibungen nicht in der Ergebnisrechnung berücksichtigt wurden. Buchungsmängel wurden bei der BWVI auch bei der Erfassung fertiggestellter Straßen festgestellt. Da diese seit 2015 nicht mehr den richtigen Konten zugeordnet wurden, wurden hier ebenfalls zu geringe Abschreibungen ausgewiesen. Mängel wurden auch in der Anlagenbuchhaltung von Polizei und Feuerwehr aufgedeckt, diese führten zu teilweise zu geringen, aber auch zu überhöhten Abschreibungen. Im Anlagenspiegel der FHH wurden 926 Vermögensgegenstände mit historischen Anschaffungskosten von 579 Mio. Euro ausgewiesen, obwohl sie bereits vollständig abgeschrieben, aus der Anlagenbuchhaltung auszubuchen und im Anlagenspiegel als Abgang aufzuführen waren.

Soziales

Auswahl von Trägern im Sozialbereich (Tzn. 95 - 102)

Die staatliche Förderung von Maßnahmen im Sozialbereich und die Voraussetzungen für einen Erhalt der Mittel sind grundsätzlich öffentlich bekannt zu geben. Damit sollen die Chancengleichheit interessierter Träger und die Wirtschaftlichkeit gewahrt werden. Der Rechnungshof hat Verbesserungsbedarf bei der Einhaltung behördlicher Maßstäbe festgestellt und die vollständige Dokumentation von Auswahlverfahren gefordert.

Kontrolle der Verwendungsnachweise bei Zuwendungen (Tzn. 103 - 130)

Bei der erweiterten Verwendungsnachweisprüfung für Zuwendungen der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) und der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) hat der Rechnungshof Mängel in der Prüfungsplanung, der Einhaltung des vorgeschriebenen Prüfungsturnus und der zeitgerechten Erledigung der Prüfungen festgestellt. Berechtigte Kürzungen von Zuwendungen berücksichtigte eine Fachabteilung mehrfach erst bei künftigen Gewährungen, Rückforderungen erhob sie nicht. In anderen Fällen führten Verfahrensmängel zur verzögerten Rückforderung.

Sozialraummanagement (Tzn. 131 - 156)

Im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform 2007 richteten alle Bezirksämter ein Fachamt für Sozialraummanagement ein. Durch die Angleichung der Organisationsstrukturen sollten Leistungsvergleiche, Benchmarking und eine anforderungsgerechte Ressourcenverteilung ermöglicht werden. Im Ergebnis wurden wesentliche Zielsetzungen nicht erreicht. Die Aufgabenzuordnung in den Bezirksämtern ist nach wie vor uneinheitlich, ein Benchmarking wurde nicht etabliert. Die im Haushaltsplan

ausgewiesenen Kennzahlen sind nicht geeignet, Art und Umfang der tatsächlichen Leistungen der Fachämter angemessen darzustellen. Die Produktkosten der einzelnen Bezirksämter sind aufgrund unterschiedlicher Kostenzuordnungen nicht vergleichbar. Die Zuweisung der Mittel für Stadteilkulturförderung basiert weiterhin überwiegend auf Vergangenheitswerten und erfolgt nicht bedarfsorientiert.

Bildung, Wissenschaft und Kultur

Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal an Schulen (Tzn. 157 - 175)

Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal gibt es in jeder staatlichen hamburgischen Schulform. Es ist beratend, unterrichtsbegleitend, erzieherisch und therapeutisch tätig. 2017 standen 1.915 Stellen zur Verfügung, die Kosten betragen 108 Mio. Euro. Die Dienstzeitregelung für das Pädagogisch-Therapeutische Fachpersonal ist in wesentlichen Teilen veraltet, weist erhebliche Lücken auf und wird wegen fehlender behördlicher Anwendungshinweise von den Schulleitungen unterschiedlich interpretiert. Die seit 2013 schrittweise eingeführte Ganztagsbeschulung und die inklusive Beschulung wurden bisher nicht berücksichtigt. Die Dienstzeitregelung wurde in den geprüften Schulen uneinheitlich und häufig fehlerhaft angewendet. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) muss ihrer Steuerungsverantwortung für das Pädagogisch-Therapeutische Fachpersonal stärker nachkommen.

Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen (Tzn. 176 - 206)

Bei der Ganztägigen Bildung und Betreuung werden die nachmittäglichen Betreuungsleistungen durch die freien Träger der Jugendhilfe in Kooperation mit den Schulen erbracht. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Betreuungsleistungen auch mehr als fünf Jahre nach Einführung des Systems pauschaliert abgegolten werden, obwohl ihr Umfang stark schwanken kann. Bereits im Jahr 2012 war vertraglich vereinbart worden, die Details der Abrechnungssystematik weiter auszuarbeiten und dabei eine Abwägung zwischen pauschalierter und taggenauer Abrechnung vorzunehmen. Dies ist trotz des Finanzvolumens von rund 60 Mio. Euro jährlich unterblieben. Mängel bestehen auch bei den im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen. Diese sind hinsichtlich der unterschiedlichen Formen der Ganztagsbetreuung nicht nach dem gleichen System ermittelt worden. Ist-Kennzahlen, die den Kostenmehrbedarf für Ganztagsbetreuung dokumentieren sollen, wurden seit ihrer Veröffentlichung im Jahr 2008 nicht mehr aktualisiert. In Haushaltsplänen und periodischen Berichten wurden demzufolge veraltete Daten dargestellt.

Hamburger Volkshochschule (Tzn. 207 - 226)

Die Volkshochschule (VHS) ist als Landesbetrieb der BSB organisiert. Die BSB hat die Aufsicht und Steuerung der VHS in den letzten Jahren nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere wurde – entgegen einem bestehenden Senatsauftrag – seit 2008 keine Überprüfung der Kostendeckung einzelner Leistungen der VHS vorgenommen. Das neue Entgeltsystem für das offene Kursangebot lässt es nicht zu, dass bei der Ermittlung des Kostendeckungsgrades sämtliche Kostenfaktoren berücksichtigt werden. Mängel im System des Kleingruppenzuschlags und die fehlende Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts von Bildungsangeboten bei der Beitragsfestlegung zeigen, dass die VHS dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend Rechnung trägt.

Vergabe von Aufträgen bei der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Tzn. 227 - 258)

Bei Beschaffungen der Hochschule für Angewandte Wissenschaft (HAW) hat der Rechnungshof erhebliche Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt. Hierbei ging es u. a. um Planungsleistungen für Baumaßnahmen, Bearbeitung von Reisekosten und Studiengebühren, Projektberatung, Unterstützung bei Fundraising sowie juristische Beratung und Prozessvertretung. Vergaben wurden dem Wettbewerb entzogen und Aufträge teilweise nur mündlich erteilt. Vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention war bedenklich, dass ein an den Vergaben beteiligter Mitarbeiter der HAW zumindest in der Vergangenheit außerdienstliche geschäftliche Beziehungen zu relevanten Vertretern der beauftragten Unternehmen unterhalten hatte und dies im Verfahren nicht offengelegt worden war. Aufgaben der Innenrevision wurden in 2014 an ein Beratungsunternehmen vergeben, das im selben Jahr von drei Personen gegründet worden war, die geschäftlich wiederum mit anderen Auftragnehmern der HAW verflochten waren. Hierin lag die Gefahr von Interessenkonflikten.

Gebühren und Entgelte für Studiengänge (II) (Tzn. 259 - 273)

Die Universität Hamburg (UHH) hat ihren eigenen Hochschullehrenden für Zwecke der wissenschaftlichen Weiterbildung gesetzeswidrig Lehraufträge im Nebenamt erteilt und bezahlt. Hier bedarf es einer abschließenden Klärung, wie die Leistungen der Hochschullehrenden in der wissenschaftlichen Weiterbildung zu vergüten sind. Zugleich hat die Vorgehensweise der UHH auch Auswirkungen auf die Kalkulation einzelner Gebühren und Entgelte, denn gebührenrechtlich sind nur solche Kosten berücksichtigungsfähig, die rechtlich zulässigerweise entstehen können. Gebühren- und Entgeltkalkulationen wiesen zudem Mängel auf und eine regelmäßige Überprüfung der Kostendeckung der Gebühren und Entgelte findet nicht statt.

Erlöse in öffentlichen Kultureinrichtungen (Tzn. 274 - 304)

Staatstheater, Museumsstiftungen und Deichtorhallen schöpfen ihre Erlöspotenziale noch nicht aus. Zwei Staatstheater haben ihre Eintrittspreise innerhalb von sechs Jahren nur ein- bzw. zweimal erhöht. Bei diesen ist auch der Anteil der Besucher mit vollem Eintritt auf unter 50 % gesunken. Bei einigen Museen erreichte der durchschnittliche Erlös je volljährigem Besucher nicht einmal die Hälfte des regulären Eintrittspreises. Die Einrichtungen und ihre Aufsichtsgremien müssen sich daher künftig stärker mit Fragen der Eintrittspreisgestaltung befassen. Mängel bei der Erlöserzielung zeigten sich auch bei der Vermietung und Verpachtung von Gastronomieflächen und dem Betrieb eigener Shops. Die Kennzahlen im Haushaltsplan stimmten zum Teil weder mit den Jahresabschlüssen der Einrichtungen überein, noch waren sie richtig ermittelt. Beispielsweise wurden Café-Besucher als Museumsbesucher gezählt.

Betriebe und öffentliche Unternehmen

Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (Tzn. 305 - 334)

Der zum 1. Januar 2007 gegründete Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) sollte die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Tiefbaus durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente optimieren. Im Kern sollten die vom LSBG erbrachten Leistungen wie die Leistungen externer Ingenieure über Honorarordnungen abgerechnet werden. Kosten- und Leistungsvergleiche sowie Make-or-Buy-Entscheidungen sollten ermöglicht werden. Tatsächlich hat der LSBG jedoch ein Abrechnungssystem realisiert, das mit pauschalisierten Standardhonorarsätzen arbeitet und Projekte nicht einzeln abrechnet, so dass nicht mehr von einer projektbezogenen und marktorientierten Anwendung bestehender Honorarordnungen im Sinne der von der Bürgerschaft beschlossenen Zielsetzung gesprochen werden kann. Aufgrund der Besonderheiten im Abrechnungssystem mangelt es auch an einem aussagekräftigen Benchmarking. Die vom LSBG zu erbringenden Konsolidierungsbeiträge wurden in Form von Gewinnaufschlägen geplant und aus den Jahresüberschüssen an die BWVI abgeführt. Im Ergebnis haben damit die verwaltungsinernen Kunden des LSBG die Konsolidierung getragen. Diese Form der Konsolidierung steht nicht im Einklang mit den Vorgaben des Senats.

Hamburgisches Friedhofswesen (Tzn. 335 - 371)

In Hamburg fehlt es an einer Friedhofsflächenbedarfsplanung. Auf dem Stadtgebiet befinden sich derzeit 896 Hektar gewidmete Friedhofsfläche, was einem Richtwert von 5m² je Einwohner entspricht. Die Hamburger Friedhöfe AöR (HF) halten hingegen 1,25 m² je Einwohner für ausreichend. Daraus errechnet sich ein Flächenüberhang von 660 Hektar. Während die Parkfriedhöfe Ohlsdorf und Öjendorf sowie zwei Friedhöfe im Bezirk Wandsbek von der HF betrieben werden, werden die übrigen zehn staatlichen Friedhöfe von Bezirksämtern verwaltet. Eine organisatorische Zusammenführung aller staatlichen Friedhöfe bei der HF ist zuletzt infolge des Widerstandes der Bezirksversammlungen Altona und Bergedorf unterblieben, obwohl diese für die Stadt wirtschaftlich vorteilhaft wäre. Bei den bezirklichen Friedhöfen hat der Rechnungshof zudem Mängel bei der Ermittlung der Kosten und der Kostendeckungsgrade festgestellt. Demzufolge ist die Gesamtkostendeckung durch die Bestattungsgebühren nicht nachgewiesen. Auch sind Unterhaltung und Pflege der Friedhöfe nicht bedarfsgerecht ausfinanziert.

Bilanzanalyse Dataport 2016 (Tzn. 372 - 382)

Der Verschuldungsgrad Dataports ist im Jahr 2016 weiter gestiegen, die Eigenkapitalquote ist mit 10,3 % auf den niedrigsten Stand seit Gründung der Anstalt gefallen. Hintergrund für die Entwicklung sind die Finanzierung eines großen Rechenzentrums an zwei Standorten und zusätzliche Belastungen aus höheren Rückstellungen aufgrund einer neuen Regelung im Handelsrecht. Im Geschäftsbericht 2016 sind bei der Darstellung der Ergebnisentwicklung Sachverhalte unvollständig aufgeführt.

hsh portfoliomanagement AöR (Tzn. 383 - 396)

Die hsh portfoliomanagement AöR hat als gemeinsame Abwicklungsanstalt der FHH und des Landes Schleswig-Holstein die Aufgabe, Risikopositionen der HSH Nordbank AG zu übernehmen, gewinnorientiert zu verwerten und abzuwickeln. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die risikobedingten Wertminderungen bei den übernommenen Schiffskrediten in nachvollziehbarer Weise ermittelt wurden. Allerdings war es aufgrund der Rahmenbedingungen der Übernahme zunächst nicht möglich, die vorzugswürdigen Bewertungsverfahren anzuwenden. Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, dass bisher kein Mitglied des Verwaltungsrats die fachliche Kompetenz zur Restrukturierung von Krediten im Schiffahrtmarkt abdeckt. In den Abwicklungsplänen fehlten jeweils einzelne satzungsgemäß darzustellende Inhalte. Durch diese strukturellen Unterschiede in den Plänen wird ein Vergleich im Zeitverlauf erschwert. Die nach der Satzung vorgegebenen Aufstellungstermine für Quartalsabschlüsse und den Jahresabschluss 2016 wurden teilweise deutlich verfehlt.

Bauen und Erhalten

Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell (Tzn. 397 - 403)

Der Senat hat den Bau und die Bewirtschaftung von öffentlich genutzten Gebäuden seit dem Jahr 2015 im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) organisiert. Geprüfte Baumaßnahmen zeigen, dass die Anwendung des Modells derzeit kostenstabiles, nicht aber unbedingt kostengünstiges Bauen fördert. Günstige Mieten konnten bisher nicht erzielt werden. Von den Realisierungsträgern aufgestellte Mietpreisangebote waren überhöht und für die Prüfung durch die Bedarfsträger nicht hinreichend transparent dargestellt. Die Veranschlagungen im Haushaltsplan weisen Fehler auf. Vertragswerke wurden erheblich verspätet abgeschlossen. Zudem fehlten angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die für eine wirtschaftliche Planung und Ausführung wesentlichen Bedarfsermittlungen waren unzureichend. Insbesondere Fehler bei der Kalkulation des sogenannten Garantierten Maximalpreises führten zu überhöhten Kostenansätzen und Mietpreisangeboten. Um Mietangebote vergleichen zu können, ist es zudem erforderlich, alle projektbezogenen Kosten wie zum Beispiel Grundstückskosten und Zuschüsse einzubeziehen. Der Senat muss ein wirksames Korrektiv gegen zu hohe Mietkosten schaffen. Der Rechnungshof hat anerkannt, dass sich die Prozesse des MVM noch etablieren und die beteiligten Akteure in ihre Rollen hineinwachsen müssen. Das MVM kann zwar die an das Modell gerichteten Erwartungen grundsätzlich erfüllen, die festgestellten Defizite sind allerdings noch erheblich. Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs waren die nachfolgend dargestellten drei Prüfungen einzelner Bauvorhaben:

Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures (Tzn. 404 - 448)

Die Kostenkalkulation durch die Sprinkenhof GmbH war in wichtigen Teilen nicht nachvollziehbar, entsprach nicht den Vorschriften zum Kostenstabilen Bauen und war um 3 Mio. Euro höher als die vorherige Kalkulation durch eine Hochbaudienststelle. Die in der Kalkulation enthaltene und vertraglich vereinbarte Totalübernehmerprämie von 3,5 Mio. Euro und die zusätzliche Erfolgsbeteiligung für die Sprinkenhof GmbH waren für die Bürgerschaft nicht transparent. Zudem fehlte ein strukturelles Korrektiv, um zu verhindern, dass vorgesehene Erfolgsprämien Anreize zur Bildung von Kalkulationspuffern setzen. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) und die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) haben ihre Rolle bei der Flächenoptimierung nicht wahrgenommen, so dass nur ein Drittel der Gesamtfläche für den eigentlichen Nutzungszweck zur Verfügung

steht. Ein vom Rechnungshof ermitteltes Einsparpotenzial von 7 Mio. Euro blieb ungenutzt.

Grundsaniierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg (Tzn. 449 - 487)

Mit der Sprinkenhof GmbH vereinbarte Erfolgsprämien waren für die Bürgerschaft nicht transparent und es bestand das Risiko von Fehlanreizen in Bezug auf die Gesamtwirtschaftlichkeit des Vorhabens. Obwohl bei dieser Maßnahme ein Bestandsgebäude grundsaniert wurde – also nicht die Kosten eines Neubaus zu finanzieren waren – wurde auf Basis der Kostenschätzungen eine Miete von 20,93 Euro/m² kalkuliert.

Neubau der Opernwerkstätten und -fundi (Tzn. 488 - 535)

Der Baubeginn erfolgte bereits 10 Monate vor der erforderlichen Information der Bürgerschaft. Die zukünftigen Mietverpflichtungen von 3,8 Mio. Euro im Jahr wurden ohne Veranschlagung und Zustimmung der Bürgerschaft präjudiziert. Die von der Sprinkenhof GmbH vorgelegte Kostenkalkulation war überhöht und entsprach nicht den Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen. Der Rechnungshof hat die Aufstellung des Mietpreisangebots sowie dessen Prüfung durch die Verwaltung beanstandet. Die monatliche Warmmiete wurde mit 17,13 Euro je m² kalkuliert - etwa doppelt so hoch wie vergleichbare Mietangebote privater Anbieter. Der Planung lag nicht der erforderliche Nachweis der Angemessenheit des Raumbedarfs zugrunde. Im Planungsprozess kam es zu erheblichen Erweiterungen der Nutzflächen, die zu Kostenerhöhungen von rund 5 Mio. Euro führten. Allein die zusätzlichen Flächen für die Cafeteria und den Dachgarten der Hausmeisterwohnung führen zu jährlichen Mietkosten von 150.000 Euro.

Kostenstabiles Bauen (Tzn. 536 - 547)

Der Senat hat im Jahr 2015 – ausgehend von einer Beratenden Äußerung des Rechnungshofs im Jahr 2010 – die Regelungen des Kostenstabilen Bauens verbindlich eingeführt. Wesentliche Elemente des Kostenstabilen Bauens sind eine etatreife Veranschlagung und das Monitoring von Baumaßnahmen sowie die Kontrolle durch eine Technische Aufsicht. Für Politik und Öffentlichkeit wird die Kostentransparenz großer Baumaßnahmen durch das neu eingeführte Berichtswesen Bau-Monitoring verbessert. Es bedarf aber weiterer Optimierungen hinsichtlich der Vollständigkeit und Klarheit der Angaben. Außerdem war Kostensicherheit in Bezug auf die Baumaßnahmen aufgrund der zum Veranschlagungszeitpunkt noch nicht abgeschlossenen Planungen und Kostenberechnungen vielfach nicht gegeben. Insgesamt beobachtet der Rechnungshof eine Tendenz, finanzielle Reserven durch hohe Ansätze für Kostenvarianzen und besondere Kostenrisiken in die Kostenermittlung einzupreisen. Das kann zu Lasten der Wirtschaftlichkeit gehen. Nicht alle Realisierungsträger verfügen über eine regelkonforme Technische Aufsicht als Qualitätssicherungsinstanz.

Veranschlagung und Monitoring von Baumaßnahmen (Tzn. 548 - 581)

Obgleich der Grundsatz der Einzelveranschlagung gilt, wurden weiterhin Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von 1,8 Mrd. Euro in Investitionsprogrammen veranschlagt. Damit wird der Bürgerschaft die Möglichkeit genommen, ihr Budgetbewilligungsrecht sachgerecht auszuüben. Sie konnte finanziell bedeutsame Maßnahmen nicht erkennen. Mängel stellte der Rechnungshof auch bei der konkreten Einzelver-

anschlagung einer Baumaßnahme fest, beispielsweise bei der Qualität der Kostenermittlung. Das Bau-Monitoring ist noch zu optimieren, um die angestrebte Vergleichbarkeit der Aussagen zu einzelnen Projekten herzustellen.

Technische Aufsicht (Tzn. 582 - 598)

Vier von 24 Realisierungsträgern der FHH verfügen nicht über eine den Anforderungen entsprechende Technische Aufsicht. Es gibt keine eindeutigen Anforderungen hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Prüfungen.

Umbauszuschläge im Straßenbau (Tzn. 599 - 602)

Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Anwendung der Honorarordnung beanstandet. Beim vollständigen Neubau bestehender, abzubrechender Straßen sind keine Umbauszuschläge für Planungsleistungen zu zahlen.

Harburger Hafenschleuse (Tzn. 603 - 639)

Ein weiteres Beispiel für unterbliebene Einzelveranschlagung und Intransparenz ist die Baumaßnahme Harburger Hafenschleuse: Für die Maßnahme wurden im Jahr 2010 Gesamtbaukosten von 11,8 Mio. Euro geplant. Obgleich bereits ab Gesamtbaukosten von 6 Mio. Euro eine Einzelveranschlagung erforderlich war, erfolgte die Veranschlagung in einem Globaltitel. Die tatsächlichen Gesamtbaukosten stiegen um rund 160 % auf 31 Mio. Euro. Weil die Einzelveranschlagung unterblieben war, wurde keine Einwilligung der Bürgerschaft zu Mehrkosten und Planungsänderungen eingeholt. Unterblieben ist auch die Information der Bürgerschaft im Rahmen des Bau-Monitorings. Der Rechnungshof hat diverse Mängel bei der Planung und beim Nachtragsmanagement festgestellt.

Neubau von zwei Stadtteilschulen (Tzn. 640 - 657)

Beim Neubau von zwei Schulen wurden bauliche Lösungen realisiert, die im Betrieb der Schulen erhebliche Folgekosten auslösen und damit nicht wirtschaftlich sind. Bei der Irena-Sendler-Schule in Wellingsbüttel wurde ein unnötig großes Raumvolumen geschaffen. Deutlich höhere Reinigungskosten entstehen durch Fenster, die nicht geöffnet werden können. Bei der Stadtteilschule am See in Steilshoop haben fehlende Vorgaben zu Flächenverhältnissen unwirtschaftliche Planungsergebnisse bewirkt. Ein hoher Fensterflächenanteil führt zu gesteigerten Investitions-, Reinigungs-, Wartungs- und Instandhaltungskosten für Fenster und Sonnenschutz.

Öffentliche Beleuchtung (Tzn. 658 - 675)

Die Bedarfsträger für die öffentliche Beleuchtung und die Lichtsignalanlagen in Hamburg sind die BWVI und die Hamburg Port Authority. Die BWVI hat weite Teile ihrer Aufgaben wiederum an den LSBG übertragen. Mit Bau und Betrieb ist das städtische Unternehmen „Hamburger Verkehrsanlagen GmbH“ beauftragt. Den bestehenden Verträgen und Vereinbarungen mangelt es an Aktualität und Eignung, um die Vergütung der Bau- und Betriebsleistungen in der erforderlichen Weise zu strukturieren. Der geltende Vertrag, auf dessen Grundlage jährliche Bauleistungen für durchschnittlich 19 Mio. Euro ausgegeben werden, entspricht nicht den Anforderungen an eine rechtssichere und belastbare Regelung, auf deren Grundlage Zahlungen aus dem Haushalt geleistet werden dürfen. Vorgelegte und akzeptierte Rechnungen sind nicht prüfbar.

Energiekosten des Verwaltungsneubaus in Wilhelmsburg (Tzn. 676 - 688)

Der Neubau des Verwaltungsgebäudes an der S-Bahnstation Wilhelmsburg erfüllt die Erwartungen an die energetischen Eigenschaften nicht. Das Gebäude sollte nach ursprünglicher Prognose mit Heizenergie- und Stromkosten von 291.000 Euro jährlich betrieben werden. Nach einer dreijährigen Einregelungsphase betragen die Kosten in 2016 real 529.000 Euro und lagen damit um 80 % über den Erwartungen. Ursache dafür ist u.a. die Baukonstruktion, deren Wärmedämmeigenschaft für die hohen energetischen Anforderungen beim Heizwärmebedarf nicht ausreicht und zu jährlichen Mehrkosten von rund 60.000 Euro führt. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die konkurrierenden Zielvorgaben – Einhaltung der Baukosten sowie hoher Anspruch an den Heizwärmebedarf – nicht im Planungsprozess aufgelöst wurden.

Inneres, Justiz und interne Verfahren

Unterbringung in und nach dem Asylverfahren (Tzn. 689 - 715)

Für die Unterbringung Asylbegehrender in Erstaufnahmeeinrichtungen hat Hamburg 173 Mio. Euro in 2015 und 360 Mio. Euro in 2016 aufgewendet. Die Stadt hat seit 2013 ihre Ziele im Aufbau von Unterbringungskapazitäten nicht erreicht und musste daher angesichts hoher Zuzugszahlen auch auf Provisorien wie zum Beispiel Bauhallen zurückgreifen. Die Zusage, den Betreibern die nachgewiesenen Kosten zu erstatten, hat den Nachteil, keine Anreize zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern zu setzen. Spätestens ab dem zweiten Quartal 2016 hätten flankierende Maßnahmen zur Sicherung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ergriffen werden müssen. Den Verträgen fehlten konkrete Vorgaben zur Angemessenheit des Personal- und Mitteleinsatzes. Hilfsorganisationen erhielten zum Teil Kostenerstattungen für Personalbeschaffung, Fortbildung oder Fahrgelder, obwohl diese Kosten bereits über Gemeinkostenzuschläge vergütet waren. Bewachungsdienste rechneten oft pauschal ohne Angabe konkreter Dienste ab und Cateringunternehmen legten die volle Einrichtungskapazität zugrunde, obgleich die tatsächliche Belegung erheblich geringer war. Das bis zum Beginn des Jahres 2016 für die Rechnungsbearbeitung eingesetzte Personal reichte erkennbar nicht aus, um die vielen Rechnungen kassenrechtlich ordnungsgemäß zu überprüfen. Auszahlungen auch sehr hoher Beträge wurden faktisch ungeprüft angeordnet. Eine Stichprobenprüfung ergab, dass mehr als 90 % der Rechnungen kassenrechtliche Mängel aufwiesen.

Gerichtskosten (Tzn. 716 - 720)

Landgericht und Finanzgericht haben die Kostenvorschriften bei der Berechnung der Gerichtskosten nicht immer beachtet. Fehlerhafte Berechnungen der Kostenätze haben die Gerichte aber korrigiert. Das zur Abrechnung eingesetzte IT-Verfahren hatte Mängel, welche die Justizbehörde umgehend abgestellt hat.

Wirtschaftlichkeit der zentralen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen (Tzn. 721 - 733)

Die im Jahr 2012 vom Senat begonnene und 2016 abgeschlossene Reform des Beschaffungswesens wurde noch nicht konsequent umgesetzt. Das Projekt „Konzentration des Einkaufs“ sollte Beschaffungsprozesse bündeln, standardisieren und professionalisieren. Zur BSB gehörende Organisationseinheiten haben das neue Verfahren bisher jedoch nicht eingeführt. Weitere Behörden wenden die elektronische Bestellplattform nicht konsequent an. Die hohe Wertgrenze von 100.000 Euro, ab der Beschaffungen über das neue Verfahren abzuwickeln sind, führt dazu, dass weiterhin viele dezentrale Einheiten mit Beschaffungen befasst sind.

Bearbeitung der Reisekostenentschädigungen (Tzn. 734 - 748)

Bei Reisekostenabrechnungen in den staatlichen Hochschulen wurden fast 50 % der Fälle fehlerhaft bearbeitet. Es entstanden der FHH finanzielle Schäden von hochgerechnet 185.000 Euro.

IT in der Behörde für Kultur und Medien (Tzn. 749 - 761)

Sicherheitsmängel im IT-Betrieb von Kultureinrichtungen verursachen in einigen Einrichtungen das Risiko des totalen Datenverlusts. Eine Zentralisierung der bisher weitgehend dezentralen IT-Administration und -Technik würde Wirtschaftlichkeit und Betriebssicherheit verbessern. Die festgestellten Mängel belegen Steuerungsdefizite durch die Behörde für Kultur und Medien (BKM). Dies steht nicht im Einklang mit den von der BKM in ihrer eCulture Agenda 2020 selbst gesteckten Zielen und birgt die Gefahr, dass Investitionsprojekte - etwa bei der Digitalisierung von Kulturgütern - scheitern.

IT im UKE (Tzn. 762 - 768)

Das Universitätsklinikum Eppendorf (UKE) hat die IT-Unterstützung medizinischer und administrativer Prozesse erheblich vorangetrieben. Das IT-Regelungswerk des UKE weist jedoch in Teilen noch Mängel auf. Die Schutzbedarfsermittlung der elektronischen Patientenakte ist lückenhaft, die Einstufung ihres Schutzbedarfs sollte überprüft werden.

Finanzen und Steuern

Zusammenführung von Finanzämtern an zentralen Standorten (Tzn. 769 - 791)

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl von Fällen Standorte von Finanzämtern verlegt, um die Unterbringungskosten zu reduzieren und in bestimmten Fällen auch die Voraussetzungen für den Zusammenschluss von Finanzämtern sowie die Konzentration mehrerer Ämter an zentralen Standorten zu schaffen. Auch wenn die einzelnen Vorhaben vorausschauend geplant worden sind, wurde ihre Wirtschaftlichkeit stets ohne Berücksichtigung der Kosten für den umzugsbedingten Einsatz der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermittelt. Der erhebliche Umfang dieser Einsätze ging in aller Regel zu Lasten der Betriebsprüfung. Bei der Verlagerung von vier Finanzämtern an den Standort Hammerbrook gab die Vergabe der Umzugaufträge Anlass zur Beanstandung.

Grundsteuer (Tzn. 792 - 813)

Da es seit mehr als 50 Jahren keine Hauptfeststellung der Einheitswerte für die zu besteuerten Immobilien gegeben hat, hängt die Ausschöpfung des Einnahmepotentials bei der Grundsteuer davon ab, dass die Einheitswerte fortgeschrieben werden, sobald – etwa nach Baumaßnahmen – die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Die für die Bauprüfung zuständigen Fachämter der Bezirksämter sind teilweise in ganz erheblichem Umfang ihrer gesetzlichen Mitteilungspflicht gegenüber dem Finanzamt nicht nachgekommen. Das bisherige manuelle Mitteilungsverfahren soll nun durch ein automatisiertes Verfahren abgelöst werden. Der Rechnungshof hat außerdem anhand von Beispielen auf Wertverzerrungen im gegenwärtigen System der Einheitsbewertung hingewiesen. Diese zeigen sich auch daran, dass die Diskrepanz zwischen Einheits- und Verkehrswert bei Altbauwohnungen in bevorzugten und hochpreisigen Wohnlagen besonders hoch ist.

Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg (Nachschau) (Tzn. 814 - 836)

Die FHH schuldet die Umsatzsteuer aus bestimmten Eingangsrechnungen mit Auslandsbezug. Mit ihren Betrieben gewerblicher Art ist sie darüber hinaus Unternehmerin und auch insoweit umsatzsteuerpflichtig. Die Steuererklärungen der FHH weisen – trotz gewisser Fortschritte seit einer vorangegangenen Prüfung – nach wie vor Mängel auf, die auf Probleme bei der internen Zusammenführung der benötigten Daten und auf fehlendes Wissen der Akteure in den Fachbehörden zurückzuführen sind. Er hat vorgeschlagen, die technischen Möglichkeiten der heutigen Buchhaltung zu nutzen, um die Finanzbehörde unabhängiger von der Zuarbeit der anderen Behörden zu machen. Auch sollte der Buchungsprozess bei Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner neu geordnet werden.

Beitreibung von Geldforderungen (Tzn. 837 - 854)

Das Forderungsmanagement in der Kasse.Hamburg übernimmt die Vollstreckung von Forderungen verschiedener öffentlicher Stellen. Der Kostendeckungsgrad des Forderungsmanagements lag zuletzt bei durchschnittlich 32 %. Fehlende Regelungen in einer Rechtsverordnung bewirken beispielsweise, dass die Kosten für Amtshandlungen zugunsten des Beitragsservice der Rundfunkanstalten derzeit nicht von den Rundfunkanstalten erstattet werden müssen.

Derivative Finanzinstrumente (Tzn. 855 - 867)

Der Rechnungshof hat auf Basis eines von ihm beauftragten Gutachtens beanstandet, dass das Derivatgeschäft der FHH in den Jahren 2004 bis 2011 keine klare Gesamtstrategie erkennen lässt. Es ist häufig mit einseitigen Risiken für die FHH behaftet und es mangelt an Transparenz gegenüber der Bürgerschaft. Künftig will die Finanzbehörde Derivatgeschäfte nur noch im eng begrenzten Ausnahmefall nutzen.

Leistungszwecke im SNH (Tzn. 868 - 877)

Nach der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) sind die verbindlichen Leistungszwecke eine wichtige Budgetentscheidungsgrundlage für das Parlament. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass allein im zentralen Einzelplan der Finanzbehörde über 500 Mio. Euro in Produktgruppen ohne Leistungen veranschlagt wurden. Daneben erfolgt keine Anpassung der Leistungszwecke, wenn Haushaltsreste auf Folgejahre übertragen werden. Beide Handlungsweisen führen

dazu, dass in der vom SNH angestrebten systematischen Verbindung von Input und Output eine Lücke entsteht, die die Transparenz für die Bürgerschaft beeinträchtigt.

Veranschlagung und Bewirtschaftung von Landesbetrieben im SNH (Tzn. 878 - 892)

Mit der flächendeckenden Einführung der kaufmännischen Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung im Haushaltswesen der FHH sind wesentliche Gründe für die Ausgliederung von Verwaltungsbereichen als Landesbetrieb entfallen. Zudem zeigt sich in der Praxis, dass das Zusammenwirken von Kernhaushalt und Landesbetrieben mit einer Reihe von Problemen verbunden ist. Auch vor dem Hintergrund, dass das Konstrukt „Landesbetrieb“ das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft auf den Zuschussbedarf begrenzt, hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, Möglichkeiten der Reintegration in den Kernhaushalt zu prüfen.

Gebührenerhebung für Niederschlagswasser (Tzn. 893 - 901)

Hamburg will den Trend der Bodenversiegelung verlangsamen oder umkehren. Die Möglichkeit, Regenwasser zu pauschalierten Gebührensätzen bzw. gebührenfrei in Gewässer und Straßengräben einzuleiten, läuft diesem Ziel zuwider. Es fehlt ein Anreiz, das Regenwasser auf dem eigenen Grundstück versickern zu lassen. Auch ist die Unterhaltung von Straßengräben und Gewässern mit Kosten für die öffentliche Hand verbunden und die teilweise gebührenbefreite Einleitung führt zudem zu einer Benachteiligung der Nutzer von Sielanlagen.

Kennzahlen

Kennzahlen – Bezirksämter (Tzn. 902 - 916)

Kennzahlen – Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (Tzn. 917 - 932)

Kennzahlen – Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Tzn. 933 - 942)

Kennzahlen – Personalamt (Tzn. 943 - 949)

Kennzahlen – Dataport (Tzn. 950 - 961)

Das standardisierte Prüfungsverfahren des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit von Kennzahlen zeigt, dass bei der Definition von Kennzahlen und bei der Ermittlung von Kennzahlenwerten weiterhin Verbesserungsbedarf besteht.

Bei den geprüften Bereichen lag die Spanne des Anteils einwandfreier Kennzahlendefinitionen zwischen nur 8 % und immerhin 67 %. Bei der Überprüfung der rechnerischen Richtigkeit der berichteten Kennzahlenwerte lag der Anteil von Kennzahlen mit Abweichung bis 2 % in einer Spanne zwischen 72 bis 92 %.