

# **Jahresbericht 2019**

**Pressekonferenz**

**am 11.02.2019**

**– Es gilt das gesprochene Wort. –**



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 diesjährigen Jahresbericht veröffentlicht der Rechnungshof erneut eine Vielzahl an Feststellungen, Beanstandungen und Vorschlägen, die zum Teil bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen worden sind. Unsere Anmerkungen zur Haushaltslage und zur Finanzpolitik werden wir mit der Aktualisierung unseres Schuldenbremsenmonitors in der zweiten Jahreshälfte vorlegen.

Gegenstand des vorliegenden Jahresberichts ist auch die **Prüfung der Haushaltsrechnung 2017** und die **Prüfung des kaufmännischen Jahres- und Konzernabschlusses**. Seit dem Jahr 2015 wird in Hamburg der Haushalt allein nach doppelten Regeln aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet. Wir haben jetzt den dritten Jahres- und Konzernabschluss des doppelten Echtbetriebs geprüft.

Die Landeshaushaltsordnung sieht dazu vor, dass der Rechnungshof in der Rolle als Abschlussprüfer der Stadt seine Prüfungsergebnisse zum Jahresabschluss und zum Konzernabschluss in einem **Bestätigungsvermerk** nach § 89 Absatz 3 LHO zusammenfasst. Der Senat hat diesen Bestätigungsvermerk in seinen Geschäftsbericht übernommen und mit der Haushaltsrechnung der Bürgerschaft übermittelt. Der Bestätigungsvermerk für 2017 wurde vom Rechnungshof – wie bereits in den letzten Jahren – nur eingeschränkt erteilt. Zwar kommen wir zu der Einschätzung, dass der Jahresabschluss und der Konzernabschluss insgesamt ein den tatsächlichen

Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Aber es gibt weiterhin Fehler und Baustellen.

Folgende Prüfungsergebnisse erlauben keinen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs:

- Nach wie vor ist der Geld- und Buchungskreislauf nicht vollständig geschlossen; d. h. Zwischen- und Vorkonten der Buchhaltung müssen händisch miteinander verknüpft und abgestimmt werden.
- Das Rechnungswesen der FHH ist dezentral organisiert, mit der Folge, dass die Abstimmungen unter den vielen verschiedenen Akteuren immer noch Probleme bereiten und eine Fehlerquelle sind.
- Die Komplexität des Rechnungswesens macht es fehleranfällig. Die Komplexität beruht u. a. darauf, dass neben dem führenden doppelten SAP-System immer noch alte, vormals auch kameral genutzte Systeme (z. B. Prosa, Paisy) fortgeführt werden müssen.
- Die Sicherheit des SAP-Systems ist noch nicht durchgängig gewährleistet.

Hamburg muss seine Anstrengungen fortsetzen, ein durchgängig ordnungsgemäßes Rechnungswesen zu schaffen.

Eine weitere Feststellung betrifft den **Bilanzposten „Anlagen im Bau“**. Dieser enthielt regelwidrig nicht nur laufende Baumaßnahmen, sondern auch bereits fertiggestellte Vermögensgegenstände, z. B. die Umgehungsstraße Finkenwerder oder die Bahnunterführung Tonndorfer Hauptstraße, auf denen schon seit Jahren wieder der Verkehr rollt. Wir haben die 33 größten Anlagen im Bau mit einem Gesamtwert von ca. 500 Mio. Euro geprüft. Überwiegend handelte es sich um Straßenbaumaßnahmen. In Höhe von ca. 300 Mio. Euro waren sie aber bereits fertiggestellt. Da eine Umbuchung in die richtige Anlagenklasse unterblieben war,

wurde die Abnutzung wertmäßig nicht in der Buchhaltung erfasst und insofern das Vermögen falsch dargestellt. Der Senat ist dabei, diese Fehler zu beseitigen. Dies hat zur Folge, dass neben der laufenden planmäßigen Abschreibung die zuvor unterbliebenen Abschreibungen aufgeholt werden müssen und dadurch das Jahresergebnis in dem Jahr der Aufholung zu negativ dargestellt wird.

In diesem Jahr möchte ich Ihnen auch aus unseren Prüfungen zur Haushaltsrechnung berichten, die wir kontinuierlich durchführen, die aber nicht so stark im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehen. Erkenntnisse aus diesen Prüfungen sind für das **Budgetrecht der Bürgerschaft** ebenfalls wichtig.

In besonderen Fällen kann der Senat im Rahmen der sogenannten Notbewilligung Geld ohne vorherigen Beschluss der Bürgerschaft ausgeben. Mitte 2018 machte der Senat unter Berufung auf dieses Recht Mehrkosten in Höhe von ca. 63 Millionen Euro geltend, die im Jahre 2017 bei der Hamburg Port Authority (HPA) als Verlust angefallen waren. Der Rechnungshof hat dieses Verfahren kritisiert, weil eben keine Notsituation vorlag. Die HPA ging bereits bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans im Jahr 2016 von einem Verlust von 34 Millionen für das Geschäftsjahr 2017 aus. Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft wäre es daher erforderlich gewesen, zumindest die prognostizierten Verluste vorher im üblichen Weg im Haushaltsplan 2017/2018 zu veranschlagen.

Das Budgetrecht der Bürgerschaft gebietet es auch, dass der Senat eindeutige Angaben macht, wenn er Investitionsmittel beantragt. Dies war jedoch nicht der Fall, als der Senat im Sommer 2018 Mittel für Tunnellöschfahrzeuge für den A7-Deckel mit einer Nachtragsdrucksache einwarb. Teilweise waren diese Fahrzeuge

nämlich zum Zeitpunkt der Drucksache schon aus bereits vorhandenen Mitteln beschafft worden.

Bekanntlich wird der doppelte Haushalt über Ziele und **Kennzahlen** gesteuert. Dabei ist entscheidend, dass richtige, d. h. steuerungsrelevante und aussagekräftige Kennzahlen festgelegt werden. Wie schon in den letzten Jahren berichten wir auch in diesem Jahr über einige Kennzahlenprüfungen.

Die Systematik der Kennzahlen bei den Hauptverkehrsstraßen (zuständig: BWVI) und den Bezirksstraßen (zuständig: Bezirksämter) ist unterschiedlich, obwohl die Aufgabe identisch ist. Bei den Bezirksstraßen fehlen messbare Werte des Straßenzustands. Diese Werte gibt es schon bei den Hauptverkehrsstraßen; nämlich Zustandskennzahlen. Bei den Hauptverkehrsstraßen wurde zudem die Kennzahl „Fahrbahnfläche“ vernünftigerweise gestrichen, da sie nicht steuerungsrelevant ist. Bei den Bezirksstraßen wird diese Kennzahl nach wie vor ausgewiesen.

Die Kennzahlen im Personalhaushalt für Pensionsrückstellungen weisen Mängel in der zutreffenden Bezeichnung aus. Die im Personalbereich übliche Kennzahl für Beschäftigte ist das Vollzeitäquivalent (VZÄ). Diese Kennzahl wird auch bei Beihilfeansprüchen verwendet. Hier ist diese Kennzahl jedoch nicht sinnvoll, da es auf die Anzahl der Beschäftigten ankommt und nicht auf das Beschäftigungsvolumen. Jemand, der z. B. nur zu 50 % beschäftigt ist und als 0,5 VZÄ betrachtet wird, ist jedoch zu 100 % berechtigt, Beihilfe zu beziehen.

Nachdem wir im letzten Jahr die Unterbringung von **Asylsuchenden** geprüft hatten, haben wir nun weitere Prüfungen zu diesem

Themenkreis durchgeführt, von denen ich einige kurz vorstellen möchte.

Eine dieser Prüfungen befasste sich mit den **Verpflichtungserklärungen**. Dieses Thema ist aktuell Gegenstand einer politischen Debatte zwischen Bund und Ländern, in welchem Umfang Flüchtlingsbürgen zur Zahlung herangezogen werden sollen. Die Erteilung eines Visums an einen aus einem Nicht-EU-Staat stammenden Ausländer ist u. a. an die Bedingung geknüpft, dass der Lebensunterhalt aus eigenem Vermögen bestritten werden kann. Wenn dies nicht nachgewiesen werden kann, ist die Sicherung der Finanzierung durch eine sogenannte Verpflichtungserklärung einer anderen Person als Bürge möglich. Im Rahmen der Überprüfung durch die Vorprüfstelle der BASFI wurden Mängel festgestellt. Obwohl entsprechende Verpflichtungserklärungen vorlagen, ist es gleichwohl vorgekommen, dass bei der Beantragung von sozialen Transferleistungen nicht geprüft wurde, ob Bürgen in Anspruch genommen werden können. Der Bereich ist leider durch eine sehr hohe Fehlerquote (bei einer Stichprobe bis zu 90 %) gekennzeichnet. Es traten auch Mängel im Hinblick auf die verschiedenen IT-Verfahren und Datenbanken auf, insbesondere fehlt ein zentraler Datenzugriff.

Bei der **Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern** ist im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme festzustellen, ob die Person tatsächlich minderjährig ist. In Hamburg wird dieses Verfahren gesetzeskonform durchgeführt. Probleme ergaben sich bei den aus anderen Bundesländern überstellten Personen. Hier stellte sich in Hamburg bei der aufgrund von Zweifeln an der Minderjährigkeit vorgenommenen Altersprüfung heraus, dass im geprüften Zeitraum bei mehr als der Hälfte dieser Personen doch von einer Volljährigkeit auszugehen war. Verbesserungsmöglichkeiten gibt es auch in Hamburg, nämlich bei der Führung der

elektronischen Akte. Hier ist die entsprechende Dienstanweisung zu aktualisieren. Zudem ist die Darstellung der Mittelaufwendungen im Haushaltsplan zu verbessern.

Für **Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund** ist der einjährige Besuch einer internationalen Vorbereitungsklasse vorgesehen, mit dem Ziel vor allem ausreichende Deutschkenntnisse zu erwerben, um anschließend eine altersgemäße Regelklasse besuchen zu können. Die Behörde hat bisher nicht systematisch ausgewertet, ob diese Beschulung erfolgreich war.

Die vielfältigen Angebote, die die **freiwillige Rückkehr** von ausreisewilligen Ausländern unterstützen, haben sich aus unserer Sicht grundsätzlich bewährt. Es sind aber zwei Behörden, die Sozialbehörde und die Innenbehörde, für die Aufgabe der freiwilligen Rückkehr ministeriell zuständig. Wir haben den Behörden empfohlen, eine zentrale Zuständigkeit bei der Innenbehörde festzulegen.

Wir haben auch den **Einsatz von Dolmetschern** überprüft, wobei wir diese Gruppe und die Übersetzer unter dem Begriff Sprachmittler zusammenfassen. Hier ist es so, dass der Behörde verbindliche Kriterien für die Auswahl fehlen. Diese sind aber erforderlich, da es sich bei der Tätigkeit der Sprachmittler in den ausländerrechtlichen Verfahren um einen sensiblen Bereich handelt, der eine einwandfreie Übersetzung erfordert. Die besondere Vertrauensstellung wird dadurch bekräftigt, dass die Sprachmittler nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden (eine Art Vereidigung) und dadurch bei Fehlverhalten stärker sanktioniert werden können. Die Behörde hat es unterlassen, die Sprachmittler förmlich zu verpflichten. Schließlich sollten mehr Vergütungsvereinbarungen abgeschlossen werden, wodurch



Kosten gesenkt werden können. Weiterhin haben wir Mängel bei der Gewährung der Vergütung festgestellt. Die Behörde ist dabei, die Probleme abzustellen.

Der Rechnungshof hat sich wiederholt kritisch zum **Sanierungsstau beim städtischen Infrastrukturvermögen** geäußert. Der Senat hat im Sommer 2018 die „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ beschlossen. Damit dieses Programm ein Erfolg wird, ist es erforderlich, dass die Verwaltung über umfassende Kenntnisse über den Zustand sowie über eine Zustandsbewertung verfügt. Unsere Prüfungen zeigen, dass es hieran oft noch hapert. Neben den Straßen mit Geh- und Radwegen, gehören zur städtischen Infrastruktur u. a. auch Brücken, Grünanlagen mit Spielplätzen, Uferbefestigungen und sonstige Ingenieurbauwerke. Die Datengrundlagen sind vielfach noch unzureichend. So ist der Zustand der Grünflächen, Spielplätze und Uferbefestigungen nur lückenhaft bekannt. Ähnliches gilt für die Unterhaltungskosten: Nur die HPA konnte die Kosten für die Unterhaltung der Straßen und Brücken im Hafen nachvollziehbar benennen, die Behörden in ihren Bereichen nicht. Auch im Bereich der Anlagenbuchhaltung und der Ziel- und Kennzahlen gibt es noch Defizite.

Ein wichtiges Thema ist die **Sanierung von Straßen**. Inzwischen gibt es zwar Zustandsdaten und ein Sanierungsprogramm für Hauptverkehrsstraßen. Obwohl seit Ende 2017 auch für die Bezirksstraßen entsprechende Zustandsdaten vorliegen, wurde für diese bisher ein Sanierungsprogramm noch nicht eingeführt. Die entsprechenden Haushaltsmittel sollten auch punktgenauer eingesetzt werden. Nach wie vor gibt es hohe „Reste“, d. h. das Geld wird nicht auf die Straße gebracht. Wichtig ist auch die Wirtschaftlichkeit bei der Sanierung; es kann z. B. wirtschaftlicher sein, eine teurere Maßnahme durchzuführen als eine billige, sofern die teurere Maßnahme länger hält. Wir haben daher die

Bezirksämter u. a. aufgefordert, die jeweils wirtschaftlichste Sanierungsmaßnahme durchzuführen, Straßen mit ähnlichem Erhaltungsbedarf zusammenzufassen und die Arbeiten gebündelt zu vergeben. Nach den vom Senat beschlossenen „Grundsätzen des Erhaltungsmanagements“ für die städtische Infrastruktur soll die Verwaltung auch konkrete Ziele vorgeben. Diese Zielvorgaben fehlen heute noch sowohl für Hauptverkehrs- als auch für Bezirksstraßen.

Wir haben vier Projekte zur **Sanierung von Uferwänden** von Hamburgs Kanälen und Flüssen überprüft. Am Zollkanal-Brook war die Substanz schon so schlecht, dass eine Notsicherungsmaßnahme erforderlich war und die dahinter verlaufende Straße gesperrt werden musste. Die Kosten für die Notsicherungsmaßnahme betragen ca. 240.000 Euro. Dies zeigt, dass regelmäßig Zustandsbewertungen vorzunehmen sind (insbesondere bei einer 130 Jahre alten Kaimauer), um notwendige Sanierungen rechtzeitig durchzuführen. Einsparungsmöglichkeiten gab es auch am Eilbekkanal. Hier hat das Bezirksamt Hausboote zugelassen. Das Areal war durch die damals zuständige Fachbehörde als für Hausboote geeignet ausgewiesen. Wenige Jahre später ergab eine Prüfung, dass die Ufermauer dringend saniert werden musste. Dafür mussten die Hausboote temporär verlegt werden. Die damit verbundenen Kosten werden voraussichtlich rund 450.000 Euro betragen. Das Bezirksamt hatte sich allein auf die Aussagen der Fachbehörde verlassen und die Hausboote zugelassen, ohne den baulichen Zustand der Uferwand hinreichend zu kennen.

Wir beobachten beim öffentlichen Bauen seit einiger Zeit eine Tendenz, finanzielle Reserven durch die übermäßige Einplanung von Puffern u. a. für besondere Kostenrisiken in der Kostenermittlung zu bilden. Dies hilft zwar auf den ersten Blick,

Budgetüberschreitungen zu verhindern, geht aber zu Lasten der Wirtschaftlichkeit. Bei der Revitalisierung des **Congress Centers Hamburg** wurden die Basiskosten der Baumaßnahmen um 15 Millionen Euro zu hoch angesetzt. Diese 15 Millionen hätten nicht als Basiskosten, sondern nur mit einer gesonderten Begründung unter der Rubrik „besondere Kostenrisiken“ aufgeführt werden dürfen. Wir haben weiterhin festgestellt, dass die Kostenermittlung und der Honoraransatz des Realisierungsträgers überhöht und nicht konsequent nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens ausgerichtet waren.

Wir stellen immer wieder fest, dass gegen **Vergabevorschriften verstoßen** wird.

Vergabefehler traten in erheblichem Umfang bei der **HafenCity Universität Hamburg (HCU)** auf. So wurden Anforderungen an die Unterzeichnung von Auftragsvergaben nicht beachtet. Zwei erforderliche EU-weite Ausschreibungen erfolgten nicht. Oft fehlten ausreichende Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Dokumentationen. Die HCU hatte z. B. Leasingverträge für Kaffeefullautomaten mit einem Gesamtauftragswert von rund 253.000 Euro abgeschlossen. Die Laufzeit betrug fünfeinhalb Jahre und die Mindestabnahmemenge 480 Tassen pro Arbeitstag. Eine Bedarfsermittlung bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat der Rechnungshof nicht vorgefunden. Eine deutliche Unterschreitung der Mindestabnahmemenge und ein zu geringer Verkaufspreis führten zu Verlusten. Die HCU zog schließlich die Reißleine, beendete die Leasingverträge gegen Zahlung einer Ablösesumme und gab die Kaffeefullautomaten zurück, um zumindest weitere Verluste zu vermeiden. Der Gesamtverlust aus dem Betrieb der Kaffeefullautomaten beläuft sich auf ca. 260.000 Euro. Weiterhin realisierte die HafenCity Universität nicht alle Einnahmen: Sie

überließ einem Geschäft Räume mietfrei. Stellplätze in der Universitätsgarage wurden deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete angeboten.

Zu **weiteren Vergabeverstößen** kam es auch in der Senatskanzlei bei der Beauftragung eines Beratungsunternehmens zu dem Komplex „Einführung des Mieter-Vermieter-Modells“. Auch bei der Sanierung der Uferwände und Kaimauern waren Vergaben nicht einwandfrei.

Im Fokus unserer Prüfungen stehen auch immer die **Beteiligungen Hamburgs**. Bei der BeNEX GmbH, einer Beteiligung der Hochbahn, wurde die Vorgabe, dass alle fünf Jahre die Wirtschaftsprüfer zu wechseln sind, nicht ausreichend beachtet. Nach nur einem Jahr wurde zum vormaligen Abschlussprüfer zurück gewechselt. Weiterhin hat die Hochbahn in einem anderen Fall den Ausweis von Verlusten aus der Finanzierung einer defizitären Tochter, der agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co KG, in ihrem Jahresabschluss dadurch vermieden, dass sie die Verlustfinanzierung als Kapitalstärkung ihrer Beteiligungsgesellschaft dargestellt hat. Dies ist zwar zulässig, aber intransparent. So ist im Einzelabschluss der Hochbahn der aus dem Engagement angefallene Verlust nicht erkennbar geworden. Mit anderen ebenfalls zulässigen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden hätte sich die wirtschaftliche Realität transparenter abbilden lassen.

Neues gibt es bei der Bilanzanalyse von **Dataport**, und zwar Erfreuliches: Im Jahr 2017 wurde erstmals seit 2011 ein Geschäftsjahr mit einem geringen Überschuss abgeschlossen, sodass der negative Trend der Vorjahre gestoppt werden konnte.

Bei einer weiteren Prüfung haben wir festgestellt, dass Dataport bei der Anordnung und Abrechnung von Überstunden/Rufbereitschaften die entsprechenden Vorgaben nicht ausreichend beachtet hat. Auch sind durch Vereinfachungen bei der Ermittlung von Rückstellungsbedarfen geringere Rückstellungen im Jahresabschluss gebildet worden als vorgeschrieben.

Auch in der Sparte **Sonstiges** finden sich interessante Prüfungsergebnisse. Eine vollständige Übersicht über die von mir bisher nicht erwähnten weiteren Jahresberichtsbeiträge finden Sie in der Ihnen vorliegenden Pressemitteilung als Kurzfassung des Jahresberichts. Dazu gehören z. B. folgende Feststellungen:

- Bei verschiedenen Prüfungen zeigt sich, dass die Verwaltung die Vorschrift des **Transparenzgesetzes** nicht immer einhält und Verträge nicht vollständig in das Transparenzportal einstellt. Dies hatte sowohl die Senatskanzlei hinsichtlich eines Beratervertrages versäumt als auch die Sprinkenhof GmbH bei dem Bauprojekt CCH hinsichtlich der Verträge, die Leistungen unter 1 Million Euro betrafen.
- Wie jedes Jahr prüften wir auch die **Steuerverwaltung**. Hier hat im Hinblick auf die Betriebsstabilität der automatisierten Besteuerungsverfahren die Verwaltung zügig auf IT-Störungen reagiert. Gleichwohl haben wir Mängel in der Zusammenarbeit verschiedener Stellen festgestellt. Auch im Bereich der Festsetzung von Zinsen auf hinterzogene Steuern gibt es teilweise Probleme. Ursachen dafür lagen u. a. in den komplexen Vorschriften. Wir haben, wie bereits in anderen Zusammenhängen in der Vergangenheit, Vereinfachungsvorschläge gemacht.

- Bei den Hamburger **Museumsstiftungen** haben wir Mängel bei den Sicherheitsvorkehrungen, vor allem im Bereich der Konzepte, festgestellt. Die Behörde will entsprechende Maßnahmen einleiten.
- Wir haben die **Abrechnung von Hilfen zur Erziehung** in dem IT-Verfahren **JUS-IT** überprüft. Die erforderliche Kassensicherheit ist nicht immer gewährleistet: So entspricht ein Kontrollverfahren, das das Vier-Augen-Prinzip ersetzen soll, nicht den Anforderungen. Auch wurde die Risikoanalyse seit Jahren nicht mehr überprüft.
- Beim **UKE** (Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf) stellten wir Mängel beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Ankaufs von Kassensitzen für das Ambulanzzentrum fest.
- Seit einiger Zeit bündeln die sogenannten **Jugendberufsagenturen** die Leistungen unterschiedlicher Behörden und Ämter mit dem Ziel, dafür zu sorgen, dass niemand auf dem Weg in die berufliche Ausbildung verloren geht. Mit dem vorhandenen Controllingssystem kann der Erfolg der Jugendberufsagentur jedoch noch nicht exakt nachgewiesen werden. Diese und weitere Erkenntnisse des Rechnungshofes sollen jetzt in die Evaluation der Berufsagenturen einfließen.