

# Jahresbericht 2019

**Kurzfassung**

**als**

**Pressemitteilung**

**Sperrfrist 11.02.2019, 12.00 Uhr**

Der Bericht ist ab Ende der Sperrfrist unter [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de) abrufbar.

**Für Rückfragen:**

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

# Jahresbericht 2019

---

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 2019 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:

- Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Seiten 9–47)
  
- Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss (Seiten 48–59)
  
- Flüchtlinge und Migranten (Seiten 60–94)
  
- Bauen und Erhalten (Seiten 95–135)
  
- Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen (Seiten 136–156)
  
- Finanzen, Steuern und Organisation (Seiten 157–182)
  
- Soziales, Kultur und Bildung (Seiten 183–203)
  
- Anhang (Seiten 204–214)

# Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

---

Der Rechnungshof hat als „Abschlussprüfer der Stadt“ den Jahresabschluss der Kernverwaltung und den Konzernabschluss für 2017 geprüft. Das Jahr 2017 schließt mit einem Fehlbetrag von rund 3 Mrd. Euro ab, die Bilanzsumme der Stadt beträgt rund 70 Mrd. Euro. Einem Vermögen auf der Aktivseite der Bilanz von rund 44 Mrd. Euro stehen Schulden (im Wesentlichen Verbindlichkeiten und Pensionsrückstellungen) von 70 Mrd. Euro gegenüber.

Die Zahlen der Abschlüsse vermitteln ein insgesamt zutreffendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt bzw. des Konzerns. Gleichwohl konnte der Bestätigungsvermerk wie in den Vorjahren vom Rechnungshof nur eingeschränkt erteilt werden. Ursache ist u. a., dass es noch nicht gelungen ist, flächendeckend geschlossene Geld- und Buchungskreisläufe herzustellen, die ohne Brüche und manuelle Eingriffe auskommen. Hierin liegt eine Fehlerquelle, die auch zu ungeklärten Differenzen im Jahresabschluss geführt hat.

Neben der Beachtung der Bilanzierungs- und Buchhaltungsvorschriften prüft der Rechnungshof auch, ob der Senat die für sein Zusammenwirken mit der Bürgerschaft wichtigen haushaltsrechtlichen Regeln eingehalten hat. Sie reichen vom Anspruch der Bürgerschaft auf vollständige Information bis hin zur Frage, ob die erforderlichen Ermächtigungen der Bürgerschaft für finanzielle Maßnahmen vorlagen.

Dazu beispielhaft zwei Feststellungen:

1. Nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Mehrbedarfen darf der Senat sein Recht auf Notbewilligung ausüben, die Genehmigung der Bürgerschaft ist dann nachträglich einzuholen. Von diesem Recht machte der Senat Mitte 2018 Gebrauch, um 2017 bei der Hamburg Port Authority (HPA) angefallene Mehrkosten von 63 Mio. Euro zu decken. Der Rechnungshof hat dies kritisiert, weil die erforderliche „Notsituation“ nicht gegeben war. Dem Senat war bekannt, dass die HPA schon bei Aufstellung des Wirtschaftsplans im Jahr 2016 von einem Verlust von 34 Mio. Euro für das Geschäftsjahr 2017 ausging. Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft wäre es erforderlich gewesen, den prognostizierten Verlust bereits realistisch im Haushaltsplan 2017/2018 zu veranschlagen. Das offenkundige Problem auf die Ausführung des Haushaltsplans zu verschieben und im Nachhinein durch Beschluss des Senats zu heilen, steht nicht mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den Rechten der Bürgerschaft im Einklang.
2. Als der Senat im August 2018 Mittel für fünf Sonderlöschfahrzeuge zum Brandschutz unter dem Autobahn-A7-Deckel bei der Bürgerschaft beantragte, waren die Fahrzeuge zum Teil schon gekauft, aus vorhandenem Budget bezahlt und in Dienst gestellt worden. Wofür die beantragten Mittel tatsächlich verwendet werden sollten, ergab sich weder aus der Bedarfsbegründung in der Bürgerschaftsdrucksache noch aus den späteren ergänzenden Erläuterungen der Senatsvertreter im Innenausschuss. Der Senat hat die Bürgerschaft unklar über den tatsächlichen Mittelbedarf informiert. Ihr Budgetbewilligungsrecht lief damit ins Leere.

Die Beispiele machen deutlich: Verzögerndes Handeln des Senats und die nachlässige Anwendung des Haushaltsrechts gehen zu Lasten des Budgetrechts der Bürgerschaft.

## Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss

---

Neben den Mängeln, die zu einer Einschränkung des Bestätigungsvermerks geführt haben, hat der Rechnungshof Feststellungen getroffen, die aufgrund ihrer finanziellen Auswirkung zwar nicht bestätigungsrelevant sind, denen die Verwaltung dennoch dringend Aufmerksamkeit schenken sollte. Ein Beispiel:

Die abermals festgestellte z. T. erheblich verzögerte Aktivierung von Anlagen im Bau bewirkte, dass die Wertminderung der Anlagen durch Abnutzung (Abschreibungen) nicht periodengerecht erfasst wurde. Dies hatte Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Budgets, die zutreffende Darstellung im Jahresabschluss und die Aussagekraft von Kennzahlen, die auf der Basis gebuchter Abschreibungen gebildet wurden.

Die Analyse der Konzernstrukturen der FHH zeigte, dass sich die wirtschaftlichen Aktivitäten der FHH zunehmend aus dem Kernhaushalt in den Konzernbereich verschoben haben. Die Anzahl der Einheiten im Konzern ist zwischen 2007 und 2017 um 72 gestiegen, die Anzahl der vollkonsolidierten Tochterorganisationen hat sich seit 2007 sogar verdoppelt. Während die Bilanzsumme (+67 %), das Sachanlagevermögen (+117 %) und die Anzahl der Beschäftigten (+91 %) bei den vollkonsolidierten Einheiten zwischen 2007 und 2017 deutlich gestiegen sind, verminderten sich diese Werte bei der Kernverwaltung ebenso deutlich. Die gleiche Entwicklung vollzog sich auch bei den Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit. Bei den vollkonsolidierten Einheiten erhöhten sich diese um 4 Mrd. Euro (+40 %), im Bereich der Kernverwaltung schmolzen sie dagegen um 3 Mrd. Euro ab. Die Analyse zeigt: Haushaltssteuerung muss zunehmend Konzernsteuerung werden.

## Flüchtlinge und Migranten

---

Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen untersucht, inwieweit es Behörden und Bezirksamtern gelungen ist, die Versorgung und die Unterstützung der Geflüchteten nach den Maßgaben der Bürgerschaft sowie verwaltungsinterner Vorgaben wirtschaftlich und sparsam zu realisieren. Er hat bei seiner Bewertung berücksichtigt, dass vor allem die Entwicklung des Jahres 2015 mit besonders hohen Zugangszahlen die Verwaltung vor sehr große Herausforderungen auf vielen Ebenen gestellt hat.

### **Verpflichtungserklärungen zugunsten eingereister Ausländer (Tzn. 118–135)**

Personen, die nicht aus einem EU-Staat stammen und die nicht über ausreichende eigene Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen, erhalten nur dann ein Visum, wenn eine andere Person eine Verpflichtungserklärung zur Finanzierung der Kosten des Aufenthalts abgibt. Bei der Überprüfung, inwieweit Verpflichtungsgeber tatsächlich in Anspruch genommen worden sind, hat sich eine Fehlerquote von über 90 % gezeigt. In Höhe von mindestens 1 Mio. Euro wurden Erstattungsansprüche nicht realisiert. Entscheidend war, dass die zuständigen Stellen bei der Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen die Bonität der Verpflichtungsgeber ohne hinreichende Prüfung der Leistungsfähigkeit angenommen haben. Außerdem wurden Sozialleistungen an mit Visum eingereiste Ausländer bewilligt, ohne zu prüfen, inwieweit Verpflichtungsgeber in Anspruch genommen werden konnten. Die fehlerhafte Bearbeitung ist auch auf die mangelnde Verfügbarkeit von Dokumenten und den fehlenden Zugriff auf Datenbanken zurückzuführen. Die zuständigen Behörden haben Maßnahmen zur Verbesserung zugesagt und teilweise bereits umgesetzt.

### **Sprachmittler in ausländerrechtlichen Verfahren (Tzn. 136–153)**

Sprachmittler sind Dolmetscher und Übersetzer, die in ausländerrechtlichen Verfahren mit Flüchtlingen, Asylberechtigten und Asylbewerbern eingesetzt werden. In den Jahren 2016 und 2017 vergütete die Behörde für Inneres und Sport (BIS) den Sprachmittlern dafür rund 4,8 Mio. Euro. Bei der Beauftragung der Sprachmittler fehlte es an verbindlichen Auswahlkriterien sowie an der Grundlage für eine Qualitätssicherung ihrer Leistungen. Ihre besondere Vertrauensstellung erfordert die gesetzlich vorgesehene förmliche Verpflichtung. Die Behörde hat diese in keinem Fall vorgenommen. Bei der Vergütung bestanden rechtliche Mängel, z. T. hat die Behörde überhöhte Vergütungen und Zuschläge gezahlt. Der Rechnungshof hat empfohlen, alle erforderlichen Grundlagen und Informationen „rund um die Sprachmittler“ zentral, aktuell, umfassend und ohne Medienbrüche vorzuhalten. Die BIS will die Mängel abstellen.

### **Unterkünfte für öffentliche Unterbringung (Tzn. 154–176)**

Hamburg stellt für geflüchtete Personen Erstaufnahmeeinrichtungen und Wohnunterkünfte für die öffentlich rechtliche Unterbringung zur Verfügung. Der Rechnungshof hat vier von fördern & wohnen AöR ab 2016 errichtete Unterkünfte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 40 Mio. Euro geprüft.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat ihre Rolle als Auftraggeberin nur mangelhaft wahrgenommen. Weil Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramme und erforderliche baufachliche Prüfungen fehlten, war nicht sichergestellt, dass die Planungen und Realisierungen der vier Maßnahmen den Anforderungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprachen. Projektsteuerungs- und Planungsleistungen wurden von Unternehmen teilweise ohne vorherigen Vertragsabschluss erbracht. Bei der Unterkunft im Maienweg war selbst nach Baufertigstellung noch kein schriftlicher Vertrag zustande gekommen. Die zuständigen Stellen haben die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt.

### **Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (Tzn. 177–200)**

Mit steigenden Flüchtlingszahlen stieg auch die Anzahl der Personen, die angaben, minderjährig zu sein (von 833 in 2013 auf 3.240 in 2015, also um 289 %). Die vom Rechnungshof überprüften Verfahren der Altersfeststellung durch den in Hamburg zuständigen Landesbetrieb Erziehung und Beratung (LEB) waren frei von Rechtsverstößen. Die Prüfung der Vorgänge von Ausländerinnen und Ausländern, die aus anderen Bundesländern als minderjährig überstellt worden waren, ergab, dass die Dokumentationen unzureichend und nach einer in Hamburg vorgenommenen Altersfeststellung mehr als 50 % dieser Personen tatsächlich volljährig waren. Hamburg sind dadurch zusätzliche Kosten entstanden. Der Rechnungshof hat der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) empfohlen, auf eine bundesweite Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Altersfeststellung hinzuwirken.

Der Rechnungshof hat die BASFI zudem aufgefordert, Vorgaben zu erlassen, um eine ordnungsmäßige und übersichtliche Aktenführung zu gewährleisten sowie ihre Steuerungsfunktion gegenüber dem LEB zu verbessern.

Die BASFI und der LEB wollen den Forderungen und Empfehlungen folgen.

### **Beschulung von Flüchtlingen und Migranten (Tzn. 201–217)**

Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, deren Sprachkenntnisse nicht ausreichen, um am Regelunterricht teilzunehmen, besuchen in Hamburg maximal 12 Monate Internationale Vorbereitungsklassen (IVK). Der Lehrkräftebedarf für diese Klassen stieg an den allgemeinbildenden Schulen von 63 (2010) auf 578 (2017) Stellen, an den berufsbildenden Schulen von 82 (2015) auf 246 (2017). Personalkosten in 2017: insgesamt 71 Mio. Euro. Die vorgegebene Klassenstärke von 15 Schülerinnen und Schülern wurde bei rund 40 % der IVK an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen nicht erreicht. Bei der späteren Verteilung der IVK-Schülerinnen und -Schüler auf Regelklassen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Aufnahme an Stadtteilschulen und Gymnasien mit niedrigem Sozialindex um ein Vielfaches höher war als an Schulen mit hohem Sozialindex. Die Verteilung führte in vielen Fällen zur Überschreitung der Klassenhöchstgrenzen. Der Rechnungshof hat Verbesserungen empfohlen. Die Behörde hat dies zugesagt.

### **Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete in den Hochschulen (Tzn. 218–233)**

Zur Qualifizierung von Geflüchteten und zur weiteren Internationalisierung der Hochschulen hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung den Hochschulen im Herbst 2015 3,1 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Behörde hat es versäumt, vor ihrer Entscheidung den Bedarf zu prüfen und hierbei beispielsweise bereits vorhandene Angebote der Hochschulen zu berücksichtigen. Kriterien für die Auswahl der Maßnahmen wurden nicht durchgehend im Vorwege festgelegt und bekanntgegeben. Die Entscheidungen zur Maßnahmenauswahl waren nicht hinreichend nachvollziehbar. Die Hochschulen begründeten in ihren Anträgen den Bedarf für die Maßnahmen nicht. Die Behörde und die Hochschulen verstießen in mehrfacher Hinsicht gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

### **Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (Tzn. 234–251)**

Ausländerinnen und Ausländer, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren möchten, können Rat und praktische Unterstützung erhalten. Für die Beratungsangebote sind in Hamburg die Behörde Inneres und Sport (BIS) und mehrere zuwendungsfinanzierte Beratungsstellen zuständig. Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass das Vorhalten paralleler Angebote ineffektiv ist. Beispielhaft hat er für einzelne Ausreisefälle Kosten von 2.100 bis 3.600 Euro ermittelt. Die Kosten einer freiwilligen Rückkehr unterschreiten die Kosten des Aufenthalts bereits nach wenigen Monaten deutlich.

Die ministerielle Zuständigkeit liegt in Hamburg sowohl bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (federführend) als auch bei der BIS. Der Rechnungshof erachtet eine zentrale Zuständigkeit – gemäß dem Vorbild anderer Bundesländer – bei der für Ein- und Ausreisen zuständigen BIS für effizienter. Die Behörden haben zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

## Bauen und Erhalten

---

### **Congress Centrum Hamburg (Tzn. 252–286)**

Die derzeit noch laufende Baumaßnahme zur Revitalisierung des Congress Centruns Hamburg (CCH) soll nach den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens umgesetzt werden.

Bei der Festlegung des Kostenrahmens für die Maßnahme ist die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation von der vorgegebenen Berechnungssystematik abgewichen, ohne dies gegenüber der Bürgerschaft transparent zu machen. Der Kostenrahmen wurde um 15 Mio. Euro überhöht auf 194 Mio. Euro festgelegt. Auch bei der Ermittlung des Honorars für die Realisierungsträgerin wurde von den einschlägigen Verfahren abgewichen, der Rechnungshof ermittelte dafür voraussichtliche Mehrkosten von 1,8 Mio. Euro. Teilweise wurden die gebotenen europaweiten Ausschreibungen nicht durchgeführt und Leistungen vor Vertragsabschluss erbracht.

### **Zustandsbewertung baulicher Anlagen (Tzn. 287–303)**

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit zum Sanierungsstau bei den Bauten des Infrastrukturvermögens wiederholt kritisch geäußert und Hinweise für ein künftiges Erhaltungsmanagement gegeben. Daran anknüpfend hat er in einer übergreifenden Prüfung festgestellt, dass die Grundlagen für ein systematisches Erhaltungsmanagement von

- Straßen, Geh- und Radwegen,
- Grünflächen und Spielplätzen,
- Brücken und
- Uferbefestigungen

überwiegend nicht oder in nicht ausreichender Qualität vorliegen. Beispielsweise fehlen den zuständigen Behörden vielfach erforderliche Kenntnisse über den Bestand und den Zustand der baulichen Anlagen, und die Kosten der baulichen Unterhaltung sind weitgehend unbekannt. Aufgrund der Mängel lassen sich geeignete Ziele und Kennzahlen oft nicht definieren. Infolgedessen sind Erfolgskontrollen beim Abbau des Sanierungsstaus nur eingeschränkt möglich.

Die Behörden haben Verbesserungen zugesagt. Zwischenzeitlich hat der Senat die „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der FHH“ beschlossen. Sie sind geeignet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, Kritikpunkte des Rechnungshofs auch aus vorigen Prüfungen auszuräumen.

### **Sanierung von Uferwänden (Tzn. 304–339)**

Die Sanierung von Uferwänden ist in Hamburg eine Daueraufgabe mit einem hohen finanziellen Aufwand und wird von verschiedenen Stellen verantwortet. Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung folgender Baumaßnahmen geprüft:

- Uferwanderneuerung Eilbekkanal,
- Sanierung Lotsekai,
- Sanierung Kaimauer Kirchenpauerkai Mitte,
- Sanierung der Kaimauer am Zollkanal – Brook.

Durch verspätet durchgeführte Sanierungen wurden mindestens 700.000 Euro Mehrkosten verursacht. Weitere Mehrkosten in Höhe von 58.000 Euro entstanden durch unzureichende Prüfung einer Kostenberechnung.



Die Ansätze der Folgekosten für die künftige Unterhaltung und Instandsetzung der Uferwände waren nicht plausibel und die Kosten für Bauherrenaufgaben wurden nicht ordnungsgemäß erfasst, wodurch auch die für einen Wettbewerb zwischen den städtischen Realisierungsträgern erforderliche Kostentransparenz fehlte. Bei der Vergabe von Ingenieurleistungen wurde eine vorgeschriebene europaweite Ausschreibung nicht durchgeführt.

Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend nachzukommen. Nur mit einem Realisierungsträger besteht noch ein Dissens bezüglich der erforderlichen Qualität bei der Prüfung von Kostenberechnungen.

### **Bauliche Erhaltung von Bezirksstraßen (Tzn. 340–351)**

Für Erhaltungsmaßnahmen an Bezirksstraßen lagen keine einheitlichen Grundlagen für eine bedarfsgerechte Planung und Priorisierung vor. Verfügbare Haushaltsmittel konnten nicht vollständig eingesetzt werden. Zudem war nicht nachvollziehbar, ob die Bezirksämter bei der Planung der Instandsetzungsmaßnahmen die wirtschaftlichsten Verfahren gewählt haben.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, zeitnah ein bedarfsorientiertes Erhaltungsmanagement für die Bezirksstraßen zu entwickeln, und Empfehlungen zur besseren Verteilung der Haushaltsmittel und zur Optimierung der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen gegeben. Im Haushaltsplan sollten die Zielsetzungen für das Bezirksstraßennetz konkreter beschrieben und für die Bezirksstraßen – analog zu den Hauptverkehrsstraßen – Zustandskennzahlen dargestellt werden.

Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die vom Senat im Juni 2018 beschlossenen „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der FHH“ beziehen auch die Bezirksstraßen ein.

### **Instandhaltung technischer Anlagen in Schulen (Tzn. 352–363)**

Verantwortlich für den Bau, die Unterhaltung und die Vermietung der Schulimmobilien sind in Hamburg das Sondervermögen Schulimmobilien als Eigentümer und Vermieter sowie zwei städtische und ein privater Realisierungsträger. Durch die Professionalisierung des Gebäudemanagements soll der Substanzerhalt gesichert und die Wirtschaftlichkeit gewährleistet werden. Die Behörde für Schule und Berufsbildung mietet die Schulgebäude an.

Daten über die technischen Anlagen in Schulen liegen teilweise nur unvollständig oder auch fehlerhaft vor. So sind beispielsweise für einige Schulen keine Heizungs- bzw. Fernwärmeversorgungsanlagen erfasst. In diesen Fällen kann der Instandhaltungsbedarf in Ausschreibungen nur ungenau beschrieben werden. Bei zwei der drei beteiligten Realisierungsträger fehlte eine an Lebenszykluskosten orientierte werterhaltende Instandhaltungsplanung für die technischen Anlagen. Auch haben sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinsichtlich der Eigenerledigung von Instandhaltungen gegenüber Fremdvergaben durchgeführt. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen akzeptiert.

### **Einführung des Mieter-Vermieter-Modells (Tzn. 364–399)**

Zur Optimierung des Immobilienmanagements und zur Einführung des Mieter-Vermieter-Modells hat die Senatskanzlei im Februar 2014 das Projekt OPTIMA eingesetzt. Das Projekt soll neben der Konzeption auch die Umsetzung der Maßnahmen begleiten.

Bei der Beauftragung der juristischen Beratung des Projekts hat die Senatskanzlei Vergaberegulungen missachtet. Eine Veröffentlichung des Beratungsvertrags im Informationsregister unterblieb. Mit den Beratungsleistungen, die sich am Ende auf rund 1,1 Mio. Euro summierten, wurde begonnen, ohne das Kostenvolumen und die Finanzierung zu klären. Aufgrund der Kostenentwicklung konnten Beratungsleistungen nicht mehr aus dem Budget der Senatskanzlei gedeckt werden. In der Folge wurden entgegen der ursprünglich vorgesehenen Kostenaufteilung zwischen der Senatskanzlei und der Finanzbehörde zwei Bauprojekte mit Beratungskosten belastet. Beim Abschluss von Verträgen zwischen beteiligten städtischen Gesellschaften hat es die Finanzbehörde versäumt, für erforderliche Gesellschafterbeschlüsse zu sorgen. Deutliche Abweichungen der Leistungen und der Höhe der jeweils vereinbarten Vergütungen dieser Verträge führten weder zu Überprüfungen noch zu gegensteuernden Maßnahmen. Senatskanzlei und Finanzbehörde haben die Feststellungen akzeptiert.

## **Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen**

---

### **Verlustfinanzierung im Abschluss der Hamburger Hochbahn AG (Tzn. 400–406)**

Der Ausfall eines Kredits, den die HOCHBAHN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG (BEG) ihrer Tochtergesellschaft agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. gewährt hatte, belastete die Hochbahn wirtschaftlich mit 24,9 Mio. Euro, ohne dass sich dieser Effekt in den Jahresergebnissen der Hamburger Hochbahn AG (HOCHBAHN) widerspiegelt. Hintergrund ist, dass die HOCHBAHN der BEG die für den Rückzahlungsverzicht erforderlichen Mittel als Eigenkapital zur Verfügung stellte. Dieser Buchungsvorgang ist zwar rechtlich zulässig, er verhindert aber, dass der dahinterliegende wirtschaftliche Vorgang – der Ausgleich eines Verlustgeschäfts – im Jahresabschluss der HOCHBAHN transparent dargestellt wird. Der Rechnungshof hat der HOCHBAHN empfohlen, derartige Geschäftsvorfälle künftig aufwandswirksam in ihrem Jahresergebnis zu berücksichtigen, um damit Transparenz herzustellen.

Die für die HOCHBAHN zuständige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hat dazu erklärt, dass eine ergebnisneutrale Darstellung bewusst gewählt worden sei, um Auswirkungen auf das Ergebnis der HOCHBAHN und damit auf das Ergebnis der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH zu vermeiden. Transparent seien die Geschäftsvorfälle im Konzernabschluss der HOCHBAHN dargestellt worden. Diese Argumente konnten den Rechnungshof nicht überzeugen: Er hält eine gradlinige, die wirtschaftlichen Verhältnisse offenlegende Darstellung für vorzugswürdig.

### **Abschlussprüferrotation bei der BeNEX GmbH (Tzn. 407–411)**

Für die Bestellung von Abschlussprüfern für öffentliche Unternehmen muss die Finanzbehörde das Einvernehmen des Rechnungshofs einholen. Nach dem Hamburger Corporate Governance Kodex sollen Abschlussprüfer nach fünf Jahren wechseln.

Die Abschlussprüfung der BeNEX – die Beteiligungsholding der Hamburger Hochbahn AG – wurde für die Jahresabschlüsse 2015 bis 2019 neu vergeben. Nach

bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2015 auftretenden Problemen wechselte die BeNEX GmbH – nach nur einem Jahr – zu ihrem vormaligen Abschlussprüfer zurück. Dieser hatte bereits die Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2014 geprüft. Das für diesen Schritt erforderliche Einvernehmen erteilte der Rechnungshof nur unter dem Vorbehalt, dass beim erneut bestellten Prüfungsunternehmen eine interne Rotation der verantwortlichen Wirtschaftsprüfer zu erfolgen habe.

Inzwischen musste der Rechnungshof feststellen, dass seine Forderung nach interner Rotation nicht beachtet wurde. Er hat daraufhin sein Einvernehmen gegenüber der Finanzbehörde widerrufen und gefordert, unverzüglich eine wirksame Prüferrotation herbeizuführen und erneut das Einvernehmen einzuholen.

### **Bilanzanalyse Dataport 2017 (Tzn. 412–417)**

Aufgrund der über mehrere Jahre ansteigenden Verschuldung des länderübergreifenden IT-Dienstleisters Dataport hat der Rechnungshof – in Absprache mit den Rechnungshöfen der anderen Trägerländer – die Bilanzen des Unternehmens über mehrere Jahre analysiert und über die Entwicklungen jährlich berichtet. Für das Jahr 2017 konnte der Rechnungshof erstmals feststellen, dass die negative Entwicklung zum Stillstand gekommen ist und das Eigenkapital wieder leicht erhöht werden konnte.

### **Überstunden bei Dataport (Tzn. 418–443)**

Die Prüfung der Anordnung und Vergütung von Überstunden bei Dataport hat ergeben, dass Vorgaben nicht ausreichend beachtet wurden. Es gab zum Beispiel Verstöße gegen die Einhaltung der Mindestruhezeiten und es wurden in Einzelfällen Überstunden abgerechnet, obwohl hierfür die Voraussetzungen nicht vorlagen.

Bei der Berechnung des bilanziellen Rückstellungsbedarfs für Resturlaub und Überstunden hat Dataport zu starke Vereinfachungen vorgenommen. Berechnungen des Rechnungshofs unter Verwendung von bei Dataport verfügbaren genaueren Daten ergaben, dass der Rückstellungsbedarf um 3 bis 5 % zu niedrig ausgewiesen wurde. Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs akzeptiert.

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (Tzn. 444–465)**

Bei der Entscheidung über Investitionsvorhaben hat das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) seine Regelungen für die Beteiligung interner Gremien nicht durchgehend beachtet, in Einzelfällen fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Erhebliche Mängel stellte der Rechnungshof beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Ankaufs von Kassenarztsitzen für das Ambulanzzentrum fest. Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen sowie die Informations- und Beteiligungsrechte seiner Gremien zu beachten. Das UKE hat die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt.

# Finanzen, Steuern und Organisation

---

## **Gebühren für die öffentlich-rechtliche Unterbringung (Tzn. 466–482)**

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat Forderungen des Rechnungshofs aus einer vorherigen Prüfung erfolgreich umgesetzt und den Kostendeckungsgrad öffentlich-rechtlicher Unterbringung erheblich gesteigert. Allerdings nimmt Hamburg weiterhin wirtschaftliche Nachteile in Kauf. Diese liegen darin, dass durch eine Gebührenermäßigung, die Hamburg Personen mit geringen Einkommen gewährt, Zuschüsse des Bundes nicht genutzt werden. Die BASFI hält die Gebührenermäßigung für erforderlich, weil die Erhebung des vollen Gebührensatzes für diesen Personenkreis bedeutet, weiterhin auf Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein. Dies gefährde die Motivation zur Beibehaltung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Den Rechnungshof überzeugen diese Überlegungen nicht. Neben dem finanziellen Verlust für Hamburg durch den Wegfall der Bundesmittel sieht er die Gefahr, dass die Ermäßigungen Anreize zum Verbleib in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung setzen. Zudem wird die begünstigte Personengruppe aufgrund ihres niedrigen Einkommens beim Übergang in ein Mietverhältnis ohnehin auf Unterstützungsleistungen angewiesen sein. Der von der BASFI beabsichtigte Motivationseffekt ginge spätestens dann verloren. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen, die Regelung zur Gebührenermäßigung zu überdenken.

Der Rechnungshof hat zudem beanstandet, dass die zusätzlich vorgesehene Härtefallregelung zweckwidrig genutzt worden ist, um für weitere Fallgruppen regelhaft Gebührenermäßigungen einzuführen. Die Härtefallregelung ist künftig nur auf einschlägige Einzelfälle anzuwenden.

## **Abrechnung des Betriebs des Telekommunikationsnetzes (Tzn. 483–501)**

Hamburg hat seine Infrastruktur für Telekommunikation und Datenverkehr in ein Sondervermögen überführt, das von Dataport verwaltet wird. Für die Inanspruchnahme zahlen die hamburgischen Behörden Entgelte direkt an Dataport. Die bei Dataport nach Abzug der Aufwendungen anfallenden Über- und Unterschüsse werden jährlich durch Gutschrift oder Rechnung an das Sondervermögen ausgeglichen. Das Konzept zur Ermittlung der Kosten und Erlöse bei Dataport ist unvollständig, nicht in Gänze umgesetzt und die Datenermittlung ist teilweise fehlerhaft. Zudem erfolgte die Aufsicht durch die zuständigen städtischen Stellen nur unzureichend. Die Senatskanzlei und Dataport wollen die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen.

## **Personalwirtschaftliche Kennzahlen im Einzelplan 9.2 (Tzn. 502–509)**

Im zentralen Einzelplan 9.2 dargestellte Kennzahlen zu Pensionsrückstellungen, aktiv Beschäftigten und Beihilfe- und Heilfürsorgeaufwand wiesen Mängel in der zutreffenden Bezeichnung des Kennzahleninhalts und hinsichtlich ihrer Aussagekraft in Bezug auf den Steuerungszweck auf. Die Finanzbehörde ist der Kritik des Rechnungshofs bei der Darstellung der Kennzahlen im Haushaltsplan 2019/2020 nicht gefolgt. Auch nach erneuter Erörterung besteht in einigen Teilen weiterhin ein Dissens, in anderen Teilen will die Finanzbehörde im Haushaltsplan 2021/2022 nachbessern.

## **Betriebsstabilität der automatisierten Besteuerungsverfahren (Tzn. 510–524)**

Auf Störungen der automatisierten Besteuerungsverfahren hat die Steuerverwaltung zügig und sachgerecht reagiert. Angesichts zunehmender Ausfallzeiten durch Netzwerk- und Wartungsarbeiten während der Arbeitszeiten der Finanzämter hat der

Rechnungshof gefordert, bei Dataport als Betreiber des Data Center Steuern auf eine stärkere Rückverlagerung in die Abend- und Nachtstunden hinzuwirken. Kritisiert hat der Rechnungshof auch unpräzise Verfügbarkeitsklauseln in den mit Dataport geschlossenen Beschaffungsverträgen und das Ausbleiben vereinbarter Reports. Im Fall von Leistungsstörungen ist die vertragliche Position der Steuerverwaltung eher schwach. Das sollte bei anstehenden Verhandlungen der beteiligten Länder mit Dataport geändert werden. Die Steuerverwaltung will sich für Verbesserungen einsetzen.

#### **Festsetzung von Zinsen auf hinterzogene Steuern (Tzn. 525–535)**

Hinterzogene Steuern sind mit 0,5 % monatlich zu verzinsen, und zwar auch dann, wenn es nicht zu einer strafrechtlichen Verurteilung oder einer Bußgeldfestsetzung gekommen ist. Bei der Festsetzung der Hinterziehungszinsen müssen unterschiedliche Stellen der Finanzverwaltung zusammenarbeiten. Aufgrund von Regelungsdefiziten kam es dabei zu Mängeln, in besonderen Fällen unterblieb die Festsetzung der Zinsen.

Die Festsetzung von Hinterziehungszinsen ist arbeitsaufwendig, weil sich eine manuelle Berechnung aufgrund der ohnehin zu zahlenden Verzugszinsen nicht vermeiden lässt. Auch wenn Hinterziehungszinsen und Verzugszinsen unterschiedliche Sachverhalte betreffen, dienen beide nur dazu, den aus der späteren Festsetzung einer längst entstandenen Steuer resultierenden Vorteil abzuschöpfen. Durch eine Harmonisierung der beiden Verzinsungstatbestände könnte die bisherige Unterscheidung überflüssig werden.

#### **Bearbeitung von Kfz-Schäden (Tzn. 536–543)**

Für den Ausgleich von Kfz-Haftpflichtschäden ist die FHH Mitglied beim Haftpflichtschadensausgleich Deutscher Großstädte (HADG). Die zentral für Hamburg in Versicherungsangelegenheiten zuständige Finanzbehörde hat Forderungen gegenüber dem HADG nicht vollständig geltend gemacht. Schadenersatzansprüche der Stadt gegenüber Dritten wurden erst mit teilweise erheblichen Verzögerungen in Rechnung gestellt. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

#### **Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (Tzn. 544–560)**

Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) setzt zur Anordnung von Buchung und Zahlung die IT-Fachverfahren SupraMed und TRISTAN ein. Bei SupraMed hat die Finanzbehörde die erforderliche Einwilligung nicht erteilt. Die BGV hat auch andere Vorschriften zur ordnungsgemäßen Einrichtung und Durchführung der Verfahren nicht eingehalten. Zudem bestehen Mängel in der Verwaltung einer Geldannahmestelle. Die BGV hat zugesagt, für Abhilfe zu sorgen.

## Soziales, Kultur und Bildung

---

### **Abrechnungen von Hilfen zur Erziehung in JUS-IT (Tzn. 561–580)**

Bei dem seit Mai 2012 für die Bearbeitung der Jugendhilfe eingesetzten Fachverfahren JUS-IT wurden die kassenrechtlichen Anforderungen nicht eingehalten. Die Risikoabwägungen für zahlungsrelevante Prozesse und Kontrollen waren nicht ausreichend. Das Fehlermanagement und das vorgeschriebene Berichtswesen fehlten. Die erforderliche Kassensicherheit ist damit nicht gewährleistet.

Durch den eingeschränkten Verfahrenszugang für Prüferinnen und Prüfer sowie die teilweise unübersichtliche Darstellung der Geschäftsvorfälle in JUS-IT war die Revisionsfähigkeit eingeschränkt.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat Abhilfe zugesagt und teilweise auch schon in Angriff genommen.

### **Sicherheitsvorkehrungen in Museen (Tzn. 581–601)**

Hamburgs Museumsstiftungen verwalten ein Sammlungsvermögen von rund 3 Mrd. Euro. Ausgehend von Sicherheitsstandards der Museumsverbände oder der Versicherungswirtschaft bestehen Mängel bei den Sicherheitsvorkehrungen. Berichte des von den Museumsstiftungen beauftragten Sicherheitsberaters waren in der aufsichtführenden Behörde für Kultur und Medien unbekannt. Schadensfälle wurden auch nicht systematisch ausgewertet, um auf dieser Grundlage Schadensursachen zu beseitigen. Die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Beseitigung der Mängel und Schwachstellen will die Behörde im Zusammenwirken mit den Museumsstiftungen aufgreifen.

### **Jugendberufsagentur (Tzn. 602–617)**

Die in den Jahren 2012 und 2013 in jedem Bezirk Hamburgs eingerichteten Standorte der Jugendberufsagentur haben die Aufgabe dafür zu sorgen, dass niemand auf dem Weg in die berufliche Ausbildung verloren geht. Die Jugendberufsagentur bündelt die Leistungen unterschiedlicher Behörden und Ämter. Mit dem vorhandenen Controlling kann der Erfolg der Jugendberufsagentur noch nicht nachgewiesen werden. Das ursprünglich vorgesehene Verbleibsmontoring wurde nicht umgesetzt. Die Leistungen, die mit den von Hamburg bei der Agentur für Arbeit finanzierten Stellen erbracht werden sollen, werden nicht ausreichend überprüft. Die BASFI hat eine dem Rechnungshof im Jahr 2013 gegebene Zusage, sich für die künftige Finanzierung dieser Stellen durch die Agentur für Arbeit einzusetzen, nicht erfüllt. Die zuständigen Stellen haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

### **Beschaffungen der HafenCity Universität Hamburg (Tzn. 618–637)**

Beschaffungsvorgänge der HafenCity Universität Hamburg (HCU) wiesen teilweise schwerwiegende Mängel auf. Anforderungen an die Unterzeichnung von Aufträgen wurden nicht beachtet. Bei der Beschaffung eines chipkartenbasierten Ausweissystems wurde die Verpflichtung zu einer europaweiten Ausschreibung missachtet. Auch Leasingverträge für Kaffeevollautomaten wurden unter Verzicht auf ein europaweites Wettbewerbsverfahren und ohne Wirtschaftlichkeitsanalyse abgeschlossen. Die Verträge waren unwirtschaftlich und wurden vorzeitig gekündigt. Gesamtverlust für die HCU: mindestens 260.000 Euro. Im Vermietungsgeschäft entgingen der Hochschule Einnahmen, weil sie einem Unternehmen Räume mietfrei überließ sowie rund

100 Stellplätze in ihrer Tiefgarage nicht und rund 40 Stellplätze unterhalb der ortsüblichen Miete vermietete. Die HCU hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

## Anhang

---

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat gemeinsam mit anderen Landesrechnungshöfen den NDR geprüft. Hierzu liegen folgende Prüfungsergebnisse vor:

### **Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR (Tzn. 638–659)**

Kooperationen und Medienpartnerschaften unterhält der NDR u. a. mit Festivalveranstaltern und Sportvereinen sowie für journalistische Recherchen. Bei der Vergabe von Leistungen für Großveranstaltungen hat der NDR teilweise Vergabevorschriften missachtet. In Bezug auf sein Engagement beispielsweise beim Hamburger Hafengeburtstag oder beim Schleswig-Holstein Musik Festival fehlt es an Kostentransparenz. Für die Recherchekooperation mit dem WDR und der Süddeutschen Zeitung bedarf es einer vertraglich fixierten Grundlage für Kostenteilungen. Der Kritik der Rechnungshöfe ist der NDR in weiten Teilen gefolgt und hat Mängel bereits abgestellt.

### **Förderung von DAB/DAB+ (Tzn. 660–673)**

Die Einführung des digitalen Radioempfangs (DAB/DAB+) wird seit mehr als 20 Jahren aus Rundfunkbeiträgen gefördert. Auch nach dieser langen Zeit ist noch keine klare Strategie zur Einführung von DAB+ und zur Ablösung des UKW-Empfangs erkennbar. Angesichts der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fortdauernden Parallelbetriebs von Übertragungstechniken erwarten die Rechnungshöfe, dass sich die Beteiligten entweder auf klare, krisensichere Rahmenbedingungen und überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder die Förderung der Verbreitung von DAB+ beenden.