

Jahresbericht 2020

Pressekonferenz

am 03.02.2020

– 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 haben wir im November mit der Aktualisierung unseres Schuldenbremsenmonitors vorgelegt.

Die Landeshaushaltsordnung sieht vor, dass der Rechnungshof in der Rolle des Abschlussprüfers der Freien und Hansestadt Hamburg sein Prüfungsergebnis zum **Jahresabschluss und zum Konzernabschluss** in einem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zusammenfasst.

Der **Bestätigungsvermerk für 2018** wurde vom Rechnungshof wie bereits in den vergangenen Jahren **nur eingeschränkt** erteilt. Zwar vermitteln der Jahresabschluss und der Konzernabschluss unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit den nachgenannten Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Gleichwohl konnten wir erneut keinen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilen.

Die strukturellen Ursachen hierfür sind im Wesentlichen unverändert: Geld- und Buchungskreislauf sind nach wie vor nicht geschlossen, das Rechnungswesen ist dezentral organisiert, neben dem doppischen SAP-System müssen noch alte, vormals kameral geprägte Systeme, fortgeführt werden. Hieraus entstehen

Abstimmungsprobleme und eine hohe Komplexität. Hamburg muss seine Anstrengungen fortsetzen, ein durchgängig ordnungsgemäßes Rechnungssystem zu schaffen.

Im Fokus unserer Prüfung steht das **Budgetrecht der Bürgerschaft**. Die Bürgerschaft erteilt dem Senat mit dem Haushalt die Ermächtigung, für bestimmte Zwecke Geld auszugeben. Falls diese Ermächtigung überschritten wird, verletzt die Verwaltung das Budgetrecht des Parlaments. Dies haben wir mehrfach festgestellt. Deckungsfähigkeiten, also die Möglichkeit zwischen verschiedenen Töpfen des Haushalts umzuschichten, sind zum Teil unzulässig in Anspruch genommen worden. Weiterhin hat die Verwaltung sogenannte Kettenbuchungen vorgenommen, die nicht durch eingeräumte Deckungsfähigkeiten gedeckt waren.

Kritisch sehen wir auch die Entwicklung der sogenannten Haushaltsreste. Die Behörden dürfen finanzielle Mittel als Reste ausnahmsweise mit Genehmigung der Finanzbehörde ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Die Reste sind im Jahr 2018 wieder gestiegen. Die Wirksamkeit der Resteregelung sollte aus unserer Sicht daher durch die Finanzbehörde überprüft werden.

Nach wie vor muss der Zustand der **Anlagenbuchhaltung** verbessert werden. Bereits fertig gestellte Vermögensgegenstände, wie Brücken, auf denen schon seit Jahren wieder der Verkehr rollt, sind noch nicht als fertiggestellt gebucht worden. Dadurch wird die Abnutzung wertmäßig nicht in der Buchhaltung erfasst und insofern das Vermögen falsch dargestellt. Unsere Prüfungen lassen vermuten, dass eine Motivation für die verspätete oder fehlerhafte Aktivierung auch in fehlenden Deckungsmitteln für die Abschreibung liegen kann.

Der doppische Haushalt wird über Ziele und **Kennzahlen** gesteuert. Dabei ist entscheidend, dass die richtigen, d.h. die steuerungsrelevanten und aussagekräftigen Kennzahlen, festgelegt werden. Der Rechnungshof prüft dies regelmäßig. Diesmal haben wir uns einige Kennzahlen der Produktgruppen „Einwohner- und Personenstandswesen“ in den Bezirksämtern angesehen. Die geprüften Kennzahlen Ist-Werte sind überwiegend richtig und ordnungsgemäß erhoben. Gleichwohl besteht noch Nachbesserungsbedarf: 7% der Kennzahlen Ist-Werte dieser Stichprobe waren korrekturbedürftig. Die Kennzahl „durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ ist aufgrund von Rechenfehlern zu niedrig ermittelt worden. Die Verwaltung ist dabei, Verbesserungen vorzunehmen.

Neben dem Thema Haushalt möchte ich auf weitere Prüfungsergebnisse hinweisen.

In Hamburg werden **Abfallentsorgungsanlagen nur unzureichend überwacht**. Seit einigen Jahren gelten EU-weit regelmäßige Überwachungspflichten für Industrieanlagen, die auf Grund der von ihnen ausgehenden Risiken als besonders überwachungspflichtig gelten. Hierzu gehören auch Anlagen zur Abfallbeseitigung und Deponien. Die zuständige Behörde für Umwelt und Energie hat wie vorgeschrieben einen Überwachungsplan erstellt, nach dem sie für die einzelnen Anlagen Fristen von ein, zwei oder drei Jahren festgelegt hat. Diese Vorgaben hat die Behörde jedoch nicht eingehalten: so wurden z.B. von 2015 – 2018 insgesamt nur rund 20% der verpflichtenden Regelüberwachungen vorgenommen und von den 38 als besonders umweltrelevant eingestuften Anlagen, die bis Ende 2018 überwiegend mehrfach zu überwachen gewesen wären, 14 noch nie regelüberwacht. Obwohl die Behörde 2014 nach einer Prüfung des Rechnungshofs bereits Abhilfe zugesagt hatte, hat sie bisher die

Situation nicht wirksam verbessert und sich dabei auf Personalengpässe berufen. Die Überwachung ist aber eine gesetzliche Pflichtaufgabe und daher von der Behörde prioritär zu leisten. Die Behörde will dies nunmehr in Zukunft tun. Außerdem hat sie die für Hamburg existierenden Abfallwirtschaftspläne nicht fristgerecht, sondern zum Teil erst Jahre später ausgewertet und fortgeschrieben. Auch dies soll in Zukunft besser werden. Das muss es auch: Hamburg ist verpflichtet seine gesetzlichen Überwachungsaufgaben zu erfüllen.

Nach der LHO soll sich die FHH an einem Unternehmen mit privater Rechtsform nur beteiligen, wenn hierfür ein **wichtiges staatliches Interesse** vorliegt. Bei mittelbaren Beteiligungen, d.h. bei den Tochterunternehmen der öffentlichen Unternehmen, liegt es dann vor, wenn deren Unternehmenszweck in einem Zusammenhang mit dem Hauptzweck der Muttergesellschaft steht. Die BWVI hat zwar geprüft, ob diese Voraussetzungen für eine Beteiligung bei den einzelnen Gesellschaften in Bezug auf den Hauptzweck vorliegen. Wir haben aber festgestellt, dass bei den mittelbaren Beteiligungen nicht immer das wichtige staatliche Interesse vorhanden war und in Einzelfällen Geschäfte außerhalb der Metropolregion ohne wichtige Standortinteressen Hamburgs getätigt wurden, was auch nicht zulässig ist.

Ein Beispiel: Hamburg gehören über die HGV, die die Beteiligungen der FHH hält, die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH (VHH), die unter dem Dach des HVV Teile des öffentlichen Busverkehrs in Hamburg betreibt. Die **Reisering Hamburg (RRH) GmbH** ist wiederum eine Tochtergesellschaft der VHH. Die RRH erbringt im Hauptgeschäft normale Reiseleistungen: Es werden Busreisen veranstaltet und andere Reisen – auch Flugreisen – verkauft. Im Sommerkatalog 2019 lagen annähernd 2/3 der Reiseziele außerhalb Deutschlands. Daneben werden im Gelegenheitsverkehr

Omnibusse vermietet und die VHH nutzt gewisse Personalkapazitäten der RRH. Die Wirtschaftsbehörde ist weiterhin überzeugt, dass das wichtige staatliche Interesse an der Beteiligung vorhanden sei. Es gebe Synergieeffekte zwischen VHH und RRH, die VHH setze Kräfte aus dem Fahrerpool der RRH ein und die Nachfrage nach Gelegenheitsverkehren, z.B. zu Kreuzfahrtschiffen in Hamburg, müsse abgedeckt werden.

Diese Argumente sind nicht überzeugend: Die Synergieeffekte beim Personal sind sehr gering und betragen im Jahr 2017 nur ca. 0,2 Mio. €, d.h. 0,3% der gesamten Personalkosten des VHH. Umgerechnet handelt es sich in etwa um 7 Vollzeitkräfte bei einem Personalbestand der VHH von rund 1500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sonstige Synergien durch die Nutzung von Overheadkapazitäten haben ebenfalls nur ein vergleichbar geringes Volumen. Die Leistungen im Gelegenheitsverkehr könnten private Busunternehmen wahrscheinlich genauso gut abdecken. Wir fordern den Senat daher auf, über die Gremien dafür Sorge zu tragen, dass die Beteiligung an der Reising Hamburg RRH GmbH beendet wird. Hamburg hat kein wichtiges staatliches Interesse an einem staatseigenen Reiseunternehmen. Daran ändern auch die Jahresüberschüsse der Gesellschaft in Höhe von rund 200.000 Euro nichts. Beteiligungen in der privaten Wirtschaft beinhalten immer das Risiko der wirtschaftlichen Verluste und dürfen daher nur dann eingegangen werden, wenn tatsächlich ein wichtiges staatliches Interesse besteht. Die Wirtschaftsbehörde hat dies im Prüfungsverfahren anders gesehen. Wir sind auf die Stellungnahme des Senats und die Bewertung durch die Bürgerschaft gespannt.

Bei der **Hochschule für Musik und Theater** gab es Auffälligkeiten: Im Bereich der Erfüllung der Lehrverpflichtung hat die Hochschule über Jahre nicht sichergestellt, dass die Lehrtätigkeiten auch tatsächlich nachgewiesen wurden. Der Nachweis hat grundsätzlich

durch Erklärungen der Professoren und Dozenten, dass sie bestimmte Veranstaltungen durchgeführt haben, zu erfolgen. Im Wintersemester 2017 / 2018 hatten nur 16 von 167 Lehrpersonen entsprechende Erklärungen über ihre Lehrveranstaltungen abgegeben. Zudem hat die Hochschule fast alle Lehrbeauftragten der höchsten von drei möglichen Honorargruppen zugeordnet, ohne zu dokumentieren, dass die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind.

Die Einnahmen der Hochschule könnten gesteigert werden: Die Hochschule vermietet bzw. verpachtet ihre durchaus attraktiven Räume, hat aber die Entgelte seit 2007 nicht mehr angepasst. Die Hochschule hat hinsichtlich aller Punkte Besserung gelobt.

Auf Basis des Modells „**Unterkünfte Perspektive Wohnen**“ (UPW) wurden Flüchtlingsunterkünfte gebaut, die später als Sozialer Wohnungsbau dienen sollen. Wir haben mehrere Standorte geprüft und festgestellt, dass insbesondere bei der Unterkunft Mittlerer Landweg Probleme gehäuft auftraten.

Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) hatte das Grundstück an den privaten Investor unterhalb des Verkehrswertes veräußert, ohne einen hierzu erforderlichen formellen Beschluss der Bürgerschaft einzuholen. Weiterhin hat der LIG von dem vom Gutachterausschuss ermittelten Verkehrswert von 10,8 Millionen grundstücksbedingte Mehrkosten abgezogen. Das sind Kosten, die bei der Bebauung zusätzlich aufgrund der besonderen Beschaffenheit des Grundstückes anfallen. Der LIG hätte vor Festlegung des neuen Kaufpreises von nur noch 2,3 Mio. € erneut den Gutachterausschuss befassen müssen, damit dieser den Verkehrswert auf Grundlage der neuen Erkenntnisse nochmals bewertet. Dabei hätte der Gutachterausschuss auch sicherstellen können, dass Abzüge vom Verkehrswert nicht mehrfach

vorgenommen werden. Dies hat der LIG jedoch nicht getan. Unsere Prüfung hat schon Wirkung gezeigt: Die Bürgerschaft hat inzwischen auf Antrag des Senats einen entsprechenden formellen Beschluss gefasst. Auch der LIG hat die Beanstandung des Rechnungshofs aufgegriffen und neue Verfahrensschritte hinsichtlich der Beteiligung des Gutachterausschusses implementiert.

Für dieses Projekt wurde auch ein sogenannter verlorener Baukostenzuschuss von fördern & wohnen AöR in Höhe von rund 21 Mio. € über eine Laufzeit von 15 Jahren gewährt, um den besonderen Anforderungen an eine Flüchtlingsunterkunft gerecht werden zu können. Es ist nicht belegt, dass dieser Zuschuss notwendig und wirtschaftlich war.

Bei der Reduktion des Verkehrswertes und bei der Begründung des verlorenen Baukostenzuschusses sind zum Teil dieselben Sachverhalte mehrfach berücksichtigt worden. Zudem wurde das Vergaberecht nicht ausreichend beachtet.

Der Bau und die Bewirtschaftung der Schulimmobilien wird seit 2009 in Hamburg über ein besonderes Mieter-Vermieter-Modell organisiert: Mieterin ist die Schulbehörde, wirtschaftlicher Eigentümer das Sondervermögen Schulimmobilien. Bau und Bewirtschaftung werden größtenteils von zwei städtischen Realisierungsträgern und in einem kleineren Bereich durch einen privaten Dienstleister erbracht. Die Mietpreise für die Schulen werden in einem Pauschalpreissystem ermittelt. Neben der Einhaltung von Budgets und Zeitplänen sollte durch die Neuorganisation auch eine Kostentransparenz hergestellt werden. Hieran fehlt es. Die städtischen Realisierungsträger können die tatsächlichen Kosten nicht benennen, während der private Dienstleister diese Daten zur Verfügung stellen kann. Da die Kostentransparenz fehlt, kann die Angemessenheit der

Pauschalpreise der städtischen Dienstleister auch nicht nachvollzogen werden. Deren Preise liegen ca. 20% über denen des privaten Dienstleisters. Bei der Kalkulation der Preise für ihre Eigenleistungen haben die städtischen Realisierungsträger zudem Kalkulationsvorgaben nicht beachtet und den zwei- bis vierfachen Wert angesetzt. Ein Ersuchen der Bürgerschaft aus dem Jahre 2012, der Senat möge die verschiedenen Schulbaumodelle evaluieren, hat der Senat inhaltlich nicht beantwortet.

Polizeivollzugs- und Feuerwehrbeamte haben im Krankheitsfall Anspruch auf **Heilfürsorge**. Die Beamten weisen beim Arzt ihre Krankenversichertenkarte der Heilfürsorge vor und die Ärzte rechnen dann i.d.R. direkt mit der Heilfürsorgestelle der Polizei ab. Dort ist die Rechnungsbearbeitung mangelhaft. Sammelabrechnungen werden oft nur stichprobenweise überprüft. Bei einzelnen Leistungskategorien wie z.B. Zahnimplantaten erstattete die Heilfürsorgestelle die Kosten ohne einen rechtlichen Grund. Bei Krankenhausbehandlungen leistete sie teilweise ohne ordnungsgemäße Belege. Eine der Fehlerursachen ist die unzureichende Datenverarbeitung. Für eine einheitliche Aufbereitung der Daten ist die Heilfürsorgestelle technisch nicht ausgerüstet. In von uns geprüften Abrechnungen waren auch Personen aufgeführt, die überhaupt nicht berechtigt waren, Leistungen der Heilfürsorge zu erhalten. Wir haben angesichts diverser Probleme und Mängel die Behörde aufgefordert zu ermitteln, wie viel Personal benötigt wird, und für eine entsprechende Stellenausstattung zu sorgen. Weiterhin müssen die Geschäftsprozesse – insbesondere beim Einsatz von IT – verbessert werden.

Bei der **Vergütung von Stundenguthaben bei der Feuerwehr** haben wir diverse Mängel festgestellt. Für Beamte ist Mehrarbeit - umgangssprachlich Überstunden - nur in eng begrenzten

Ausnahmen vergütungsfähig und in umfangreichen Vorschriften geregelt. Diese Regeln wurden von der Feuerwehr bei manuellen Nachzahlungen für Führungs- und Verwaltungskräfte in 2015 und 2017 nicht immer eingehalten. Zum einen darf Mehrarbeit nur bezahlt werden, wenn sie formal angeordnet wird. Wir haben bei der Vergütung von Stundenguthaben für das Jahr 2015 festgestellt, dass diese Anordnungen nicht immer wirksam vorlagen. Weiterhin müssen die Stundenguthaben mit der bei der Entstehung der Guthaben aktuellen Besoldung vergütet werden. Die Stundenguthaben wurden jedoch unabhängig vom Entstehungszeitpunkt mit den Werten des Jahres 2015 abgegolten, obwohl sie zum Teil länger zurücklagen und die Entgelte damals niedriger waren. Für das Jahr 2017 haben wir ähnliches festgestellt. Eine weitere Regelung sieht vor, dass Bereitschaftsdienstzeiten zu 100% als Arbeitszeit gelten, diese aber nur bis zu 50% als Mehrarbeitsstunden vergütet werden können. Zum Teil wurden diese Zeiten aber im Jahre 2017 als volle Mehrarbeitsstunden vergütet. In den von uns überprüften Fällen wurden in über der Hälfte jeweils mehr als 400 Stunden vergütet, in Einzelfällen bis zu 1.400. Die Innenbehörde hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und Arbeitsgruppen zur Aufarbeitung und Strukturierung des künftigen Umgangs mit Mehrarbeit eingesetzt.

Die **Vermietung von Grundstücken** durch die Stadt ist verbesserungsbedürftig. Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) schließt für die Stadt Mietverträge mit Dritten ab. Keine der geprüften Behörden hat einen vollständigen Überblick über ihre Verträge und die Vertragsverwaltung wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Es gibt kein IT Verfahren, das von allen Stellen genutzt werden kann und das übergreifende Auswertungen ermöglicht. Will die Stadt in Sonderfällen nicht die ortsübliche Miete verlangen, sondern weniger, bedarf es hierfür einer formalen Ermächtigung der Bürgerschaft. Bei

unserer Stichprobe haben wir festgestellt, dass in fast der Hälfte der Fälle es an dieser Ermächtigung fehlte. Ein fehlendes Vertragscontrolling führt zu Verlusten. In 40% der geprüften Fälle wurden seit mehr als 10 Jahren keine Mietanpassungen vorgenommen. Die Verwaltung hat zugesagt, die vom Rechnungshof angeregte regelmäßige Überprüfung und ggf. Anpassung der Mietverträge durchzuführen.

Wir haben uns die **Beratungskosten**, die bei dem **Verkauf der HSH** entstanden sind, daraufhin angeschaut, ob für die Zahlungen die erforderlichen Belege und Nachweise vorliegen. Wir kritisieren, dass die Leistungen nicht wie vereinbart monatlich nach konkretem Zeitaufwand abgerechnet wurden, sondern auf der Basis von monatlichen Plankalkulationen des Beratungsunternehmens. Es fehlte an einem schriftlichen Nachweis, dass die Leistungen auch tatsächlich erbracht worden waren. Das Beratungsunternehmen hatte zudem für seine Mitarbeiter eigene Räume in Hamburg angemietet. Wir haben der Finanzbehörde demgegenüber empfohlen, zukünftig gemeinsame räumlich konzentrierte Projektteams vorzusehen, wie dies auch in der Wirtschaft allgemein üblich ist. Im Übrigen ergab die stichprobenhaft durchgeführte Belegprüfung, dass keine Kosten festgestellt wurden, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Die **berufsständischen Kammern** werden als Körperschaften des öffentlichen Rechts von der jeweils zuständigen Fachbehörde beaufsichtigt. Die Wahrnehmung der Haushaltsaufsicht über diverse Kammern wies Mängel auf. Zum Teil wurde die Aufsicht nicht ausgeübt. Daher erkannten die Behörden bestehende Mängel bei Wirtschaftsführung und Rechnungslegung nicht immer. So müssen die Aufsichtsbehörden durchgängig für die Umsetzung des doppelten Rechnungswesens Sorge tragen. Zum Teil bilanzieren Kammern zwar doppelt, aber ihre eigene Kammerordnung fordert

ein kamerales System. Zum Teil ist es umgekehrt. Bei der Architektenkammer und der Ingenieurkammer-Bau haben wir eine unzulässige hohe Rücklagenbildung festgestellt. Immerhin: Bei der Aufsicht über die Handelskammer haben sich keine wesentlichen Mängel gezeigt.

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 Jahresberichtes. Dazu gehören z.B. folgende Feststellungen:

- Wie in jedem Jahr haben wir uns auch mit **IT-Verfahren** beschäftigt. Die IT-Verfahren in der **Kasse.Hamburg** für die Vollstreckung von Forderungen wiesen kassenrechtliche Mängel auf. Bei der **IT der Gerichte** haben wir Mängel hinsichtlich der Umsetzung des Sicherheitskonzeptes nach BSI-Grundschutz festgestellt, insbesondere im Bereich von Risikoanalysen und Schutzbedarfsfeststellungen. Ähnliche Feststellungen haben wir auch für die **IT im Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung** getroffen.
- Bei der **Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße** hat es die Wirtschaftsbehörde versäumt, das Vorhaben als Einzelmaßnahme im Haushalt zu veranschlagen, Bilanzierungsregeln wurden nicht immer eingehalten und die Angaben im Berichtswesen Baumonitor der Senatskanzlei weisen Fehler auf. Auch weicht die Honorarabrechnung von den Vorgaben ab. Nur einer von 13 Verträgen ist im Informationsregister veröffentlicht worden und das Vergabeverfahren war mit Mängeln behaftet.
- **Wiegescheine** dienen im Straßenbau für Schotter, Asphalt etc. als Nachweis für die gelieferten Mengen und die Qualität.

Wir haben rund 2300 Wiegescheine geprüft und dabei festgestellt, dass 85% mit formalen Mängeln behaftet waren. Teilweise wurden Abrechnungsvorschriften nicht beachtet.

- Bei der Sanierung der **Gerätehäuser der Freiwilligen Feuerwehr** ist es zu Abweichungen vom Musterraumprogramm gekommen und es lagen oft keine ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Auch beim **Umbau eines Bürogebäudes** für das Bezirksamt Hamburg-Mitte waren die Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht ausreichend.
- Im Bereich **der Steuerverwaltung** hat es bei der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen durchaus Fortschritte gegeben. Es besteht aber weiter Handlungsbedarf. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Maßnahmen mit denen es den Bearbeitern erleichtert werden soll, Steuerpflichtige erstmalig einer Risikoklasse zuzuordnen.
- Bei einem Wechsel einer Beamtin oder eines Beamten aus einem anderen Bundesland nach Hamburg muss der abgebende Dienstherr Ausgleichszahlungen leisten, da Hamburg die Lasten der künftigen Pension trägt. Hier hat es die Verwaltung versäumt, die **Versorgungskosten** umfassend geltend zu machen. Noch während unserer Prüfung konnten nachträglich Einnahmen von 900.000 € erzielt werden.