

Jahresbericht

des Rechnungshofs

der Freien und Hansestadt Hamburg

2006





Rechnungshof
der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahresbericht 2006

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2004

Hamburg, den 5. Januar 2006

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040/428 23 - 0
Fax: 040/428 23 - 1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: <http://www.rechnungshof.hamburg.de>

Inhaltsverzeichnis

| | Textzahlen |
|---|------------|
| Entlastungsverfahren | 1 - 4 |
| Beschränkung der Prüfung | 5 |
| I. Haushaltsrechnung 2004 | |
| Allgemeine Bemerkungen | 6 - 10 |
| Jahresergebnis | 11 |
| Vermögensübersicht | 12 |
| Haushaltsüberschreitungen | 13 |
| II. Steuerung von Kosten und Leistungen | 14 - 25 |
| III. Energiemanagement | 26 - 33 |
| Energie- und Wasserkosten in Schulen | 34 - 54 |
| IV. Querschnittsprüfungen | |
| Personalverwaltung | 55 - 69 |
| Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter | 70 - 86 |
| Dienst- und Schutzkleidung | 87 - 91 |
| Zuwendungsmanagement mit dem IuK-Verfahren INEZ | 92 - 111 |
| V. Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen | |
| Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Hochschulen | |
| Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich | 112 - 124 |
| Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Technische Hochschule Hamburg-Harburg | |
| Technische Universität Hamburg-Harburg, Neubau 4. Bauabschnitt | 125 - 132 |
| Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Finanzbehörde / Bezirksämter | |
| Lebensmittelbezogener Verbraucherschutz | 133 - 150 |
| Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde / Bezirksämter | |
| Heizkosten für Leistungsempfänger | 151 - 160 |
| Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit / ARGE | |
| Abwicklung von Leistungen nach dem SGB II | 161 - 166 |

| | Textzahlen |
|---|------------|
| Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit | |
| Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen (II) | 167 - 173 |
| Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksamter | |
| Durchführung von Erschließungen | 174 - 183 |
| Baugenehmigungsgebühren | 184 - 191 |
| Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde | |
| Zuschüsse an Verkehrsunternehmen | 192 - 202 |
| Behörde für Inneres / Finanzbehörde / Bezirksamter | |
| Standesämter | 203 - 215 |
| Behörde für Inneres / Finanzbehörde | |
| Fahrzeugeinsatz | 216 - 231 |
| Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte | |
| Kosten- und Leistungsrechnung mit SAP R/3 | 232 - 236 |
| Finanzbehörde / Dataport (AöR) | |
| EU-weite IuK-Beschaffung | 237 - 246 |
| VI. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen | |
| Justizbehörde | |
| Medizinische Versorgung Gefangener | 247 - 254 |
| Wahrnehmung von IuK-Aufgaben | 255 - 262 |
| Elektronischer Rechtsverkehr am Finanzgericht Hamburg | 263 - 268 |
| Behörde für Bildung und Sport | |
| Technikunterstützung Verwaltung an allgemein bildenden Schulen - TUVAS | 269 - 276 |
| Lehrerfortbildung | 277 - 290 |
| Behörde für Wissenschaft und Gesundheit | |
| Personalunterkünfte | 291 - 303 |
| Beschaffung von Großgeräten | 304 - 311 |
| Stiftung Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg | 312 - 316 |
| Überwachung nach dem Medizinproduktegesetz | 317 - 326 |

| | Textzahlen |
|--|------------|
| Ersatz- und Erweiterungsbau für das Heinrich-Pette-Institut | 327 - 333 |
| Kulturbehörde | |
| Organisation des Staatsarchivs | 334 - 340 |
| Behörde für Soziales und Familie | |
| Finanzierung der Kindertagesbetreuung | 341 - 355 |
| Ambulante Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen | 356 - 363 |
| Verträge mit Leistungsanbietern in der Eingliederungshilfe | 364 - 372 |
| Berufsfördernde Einrichtung für behinderte Menschen (Winterhuder Werkstätten) | 373 - 381 |
| Behörde für Wirtschaft und Arbeit | |
| Kompetenzzentrum Medizintechnik | 382 - 391 |
| Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt | |
| Erstattung von Wohngeld durch den Bund | 392 - 395 |
| Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen für den Ausbau der AKN | 396 - 400 |
| Neubau von zusätzlichen Stellplätzen in Tiefgaragen | 401 - 407 |
| Kostenanteil für eine Autobahnanschlussstelle | 408 - 413 |
| Vergaben bei der Hamburger Stadtentwässerung | 414 - 423 |
| Behörde für Inneres | |
| Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private | 424 - 428 |
| Finanzbehörde | |
| Einführung eines kaufmännisch orientierten Rechnungswesens | 429 - 436 |
| Derivativ beeinflusste Kredite | 437 - 445 |
| Grundstock für Grunderwerb | 446 - 452 |
| Elektronische Dokumentenverwaltung | 453 - 463 |
| Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der IuK-Administration | 464 - 478 |
| Finanzbehörde – Steuerverwaltung – | |
| Fachliche Prüfungen in den Finanzämtern | 479 - 488 |
| Effizienzsteigerung in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter | 489 - 505 |
| Rechtsbehelfsstelle im Finanzamt Hamburg-Harburg | 506 - 519 |

Abkürzungen

| | |
|------------|---|
| AKN | Altona-Kaltenkirchen-Neumünster Eisenbahn AG |
| AO | Abgabenordnung |
| ARGE | Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BBS | Behörde für Bildung und Sport |
| BezVG | Bezirksverwaltungsgesetz |
| Bfl | Behörde für Inneres |
| BO | Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg |
| BSF | Behörde für Soziales und Familie |
| BSU | Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt |
| BWA | Behörde für Wirtschaft und Arbeit |
| BWG | Behörde für Wissenschaft und Gesundheit |
| DZ-SH | Datenzentrale Schleswig-Holstein |
| ERV | Elektronischer Rechtsverkehr |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| GVFG | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz |
| HBauO | Hamburgische Bauordnung |
| HFBG | Hochschulbauförderungsgesetz |
| HGrG | Haushaltsgrundsätze-gesetz |
| HHA | Hamburger Hochbahn AG |
| HI | Hamburg Innovation GmbH |
| HmbNatSchG | Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| HmbSG | Hamburgisches Schulgesetz |
| HPI | Heinrich-Pette-Institut für Experimentelle Virologie und Immunologie an der Universität Hamburg |
| HSE | Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt öffentlichen Rechts – |
| HU-Bau | Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO |
| HV | Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg |
| IBV | Interessenbekundungsverfahren |
| ICGS | International Center for Graduate Studies |
| imtc | imtc innovative medical technology center Hamburg GmbH |
| IuK | Informations- und Kommunikationstechnik(en) |
| KibeG | Gesetz zur Neuregelung der Hamburger Kindertagesbetreuung |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| Kör | Körperschaft öffentlichen Rechts |
| LBP | Landschaftspflegerischer Begleitplan |

| | |
|----------|---|
| LHO | Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) |
| LUSD | Lehrer- und Schülerdatenbank |
| MBZ | Mittlere Bearbeitungszeiten |
| Mio. | Million(en) |
| MPG | Medizinproduktegesetz |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| NHH | Neues Haushaltswesen Hamburg |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| OFD | Oberfinanzdirektion |
| PPM | Personenbezogene Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen |
| PStRG | Personenstandsrechtsreformgesetz |
| RV | Landesrahmenvertrag |
| RVBkl | Rahmenvorschrift des Senats – Personalamt – über die Gewährung von Dienstkleidung |
| SEG | Gesetz zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SRH | Stadtreinigung Hamburg – Anstalt öffentlichen Rechts – |
| StraKR | Straßen-Kreuzungsrichtlinien |
| StVollzG | Strafvollzugsgesetz |
| Tsd. | Tausend |
| TUHH | Technische Universität Hamburg-Harburg |
| TuTech | TuTech Innovation GmbH |
| UHH | Universität Hamburg |
| UHHMG | Universität Hamburg Marketing GmbH |
| UKE | Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf |
| VgV | Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) |
| VOB/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A |
| VOL/A | Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A |
| VV | Verwaltungsvorschrift(en) |
| VV-Bau | Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch – |
| WWB | Winterhuder Werkstätten für Behinderte |
| ZKH | Zentralkrankenhaus |
| ZPD | Zentrum für Personaldienste |

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2004 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt worden.
 2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 05.01.2006 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahre 2005, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2004.
 3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2003 in ihrer Sitzung am 23.11.2005 Entlastung erteilt.
 4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2003 in ihrer Sitzung am 23.11.2005 Entlastung erteilt.
- Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats*
- Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt*
- Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2005*

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung (HV) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.
- Prüfungsschwerpunkte*

I. Haushaltsrechnung 2004

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004 am 06.12.2005 vorgelegt.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Da die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt worden ist, hat der Rechnungshof davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt. Er bestätigt insoweit, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen übereinstimmen (§ 97 Abs. 2 LHO). Vier im Rahmen der Prüfung zunächst festgestellte Abweichungen der Haushaltsrechnung von den Büchern² hat die Finanzbehörde noch innerhalb der verfassungsrechtlichen Frist (Art. 70 HV) berichtigt. Die Prüfung wurde auf Grundlage selektierter Kassendaten durchgeführt, weil die Gesamtrechnung – die dem Nachweis dient, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kassen einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen – bis Ende des Jahres 2005 nicht vorlag.

Vollständige und ordnungsgemäße Belege

8. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen – bis auf unbedeutende Fälle – keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren (§ 97 Abs. 2 LHO).
- Ordnungsgemäße Rechnungslegung*

Jahresabschlüsse netto veranschlagter Einrichtungen (§ 15 Abs. 2 LHO)

9. Anlässlich seiner Beratungen sowohl zum Jahresbericht 2004 (Tz. 10) als auch zum Jahresbericht 2005 (Tz. 11) hat der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit aufgefordert sicherzustellen, dass die Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek prüffähige Jahresabschlüsse fristgerecht vorlegen. Die Behörde hat noch im Juni 2005 dem Ausschuss gegenüber erklärt, durch die Bereitstellung zusätzlicher Kapazität und den Einsatz einer Wirtschaftsprü-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/3344 vom 06.12.2005.

² Die Haushaltsrechnung 2004 hatte zunächst Einnahmen in Höhe von 16.000,91 Euro beim Titel 3040.231.01 weniger und beim Titel 3050.231.01 mehr sowie Ausgaben in Höhe von 6.340,10 Euro beim Titel 2110.422.91 weniger und beim Titel 2300.422.91 mehr ausgewiesen, als dies in den Büchern der Kasse nachgewiesen wird.

fungsgesellschaft an der Universität sei die Situation verbessert worden; daher sei nunmehr zu erwarten, dass die Jahresabschlüsse 2004 aller Hochschulen bis Ende 2005 vorlägen.³

Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat demgegenüber dem Rechnungshof Mitte Dezember 2005 mitgeteilt, dass alle Hochschulen sowie die Staats- und Universitätsbibliothek für das Jahr 2004 keine Jahresabschlüsse vorgelegt haben. Für die Technische Universität Hamburg-Harburg liegt auch für das Jahr 2003 noch kein Abschluss vor. Die Jahresabschlüsse der Universität Hamburg für 2001 und 2002 stehen nach wie vor aus.

*Vorlagefristen
wiederum nicht
eingehalten*

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek wiederholt die Frist für die Vorlage der Jahresabschlüsse erheblich überschritten haben und dass der Haushaltsrechnung ein weiteres Mal entgegen § 85 Nr. 3 LHO nur vorläufige Jahresabschlüsse aus dem Hochschulbereich zugrunde gelegt werden können.

Bestand des Sondervermögens Grundstock für Grunderwerb

10. In der Übersicht zum Bestand der Sondervermögen und Rücklagen und in der Vermögensübersicht zur Haushaltsrechnung 2004 ist der Kassenbestand des Grundstocks für Grunderwerb am Schluss des Haushaltsjahres 2004 mit 192.026.837,50 Euro ausgewiesen. Die Bücher der Kasse weisen dagegen einen Kassenbestand von 197.150.474,08 Euro aus. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Differenz in Höhe von rd. 5 Mio. Euro aufzuklären.

*5 Mio. Euro
Bestandsdifferenz*

Jahresergebnis

11. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) schließt das Jahresergebnis (§ 25 LHO) in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab:

| | Euro |
|-------------------|-------------------|
| Ist-Einnahmen | 10.504.412.145,22 |
| Ist-Ausgaben | 10.504.412.145,22 |
| Abschlussergebnis | 0,00 |

³ Bürgerschaftsdrucksachen 18/1208 vom 12.11.2004 und 18/3109 vom 28.10.2005.

Vermögensübersicht

12. Die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31.12.2004 ist geprüft worden. Der Vermögensübersicht liegen teilweise noch vorläufige, ungeprüfte Jahresabschlüsse des Wirtschaftsjahres 2004, aber auch Abschlüsse auf den 31.12.2003 zugrunde. Darüber hinaus haben sich wesentliche Beanstandungen nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

- Elf Überschreitungen von insgesamt 490.991,55 Euro*
13. In der Haushaltsrechnung 2004 sind elf Überschreitungen in Höhe von insgesamt 490.991,55 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht⁴ verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

⁴ S. 20-21 der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2004.

II. Steuerung von Kosten und Leistungen

Dienststellen der Verwaltung kennen häufig ihre Kosten nicht. Sie setzen verfügbare Instrumente zur planvollen Steuerung ihres Ressourceneinsatzes immer noch unzureichend ein. Vergleiche von Kosten und Leistungen finden selbst dort nicht statt, wo homogene Aufgaben dies nahe legen.

Bei Entscheidungen berücksichtigt die Verwaltung alternative Lösungsmöglichkeiten nur unzulänglich. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen sind häufig unvollständig.

Die Durchführung von Erfolgskontrollen bleibt die Ausnahme. Oft fehlt es bereits an konkreten Zielvorgaben.

14. Der Rechnungshof untersucht im Rahmen seiner Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen regelmäßig, ob und wie Aufgabenerfüllung und Organisation in den Behörden wirtschaftlicher gestaltet und Leistungen gegenüber dem Bürger verbessert werden können.¹

Da die Behörden – anders als die Unternehmen der Privatwirtschaft – nicht dem Kostendruck des Wettbewerbs ausgesetzt sind, hat der Einsatz interner Steuerungsinstrumente besondere Bedeutung, um wirtschaftliche Entscheidungen und sparsamen Ressourcenverbrauch zu gewährleisten. Dies verlangt das in § 7 LHO verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip als zentraler Grundsatz jeglichen Verwaltungshandelns.

Der vorliegende Jahresbericht enthält – hier zusammengefasst – Prüfergebnisse zu der Frage, ob und inwieweit die Verwaltung verfügbare Instrumente zur Kostenkontrolle und Effizienzsteigerung auch tatsächlich eingesetzt hat.

Notwendige Datenbasis

15. Um wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, bedarf die Verwaltung einer fundierten Informationsbasis. Hierzu gehört insbesondere die Verfügbarkeit eigener Kosten- und Leistungsdaten. Nur wenn die relevanten Informationen zum richtigen Zeitpunkt mit der erforderlichen Genauigkeit und Verdichtung am richtigen Ort zur Verfügung stehen, kann die Verwaltung rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen treffen.²

- In den Standesämtern wird bisher der Zeitaufwand für einzelne Aufgaben nicht erfasst, Personal- und Sachaufwendungen

Daten für die Ermittlung des Personalbedarfs fehlen

¹ § 90 Nrn. 3 und 4 LHO.

² Vgl. Leitfaden der Finanzbehörde „Controlling in der Hamburger Verwaltung“, Abschnitt 2.3.3.

können nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden. Damit fehlt die Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs. Ob die Personalausstattung der einzelnen Standesämter im Hinblick auf deren jeweiligen Geschäftsanfall angemessen ist, lässt sich so nicht überprüfen. Die vorhandene Datenlage erlaubt es auch nicht, vergleichende Wirtschaftlichkeitsanalysen der Arbeit in den einzelnen Standesämtern anzustellen (vgl. Tzn. 203 bis 205).

Keine Aktualisierung von mittleren Bearbeitungszeiten

- Grundlage für die Personalbemessung und die Ermittlung des Kostendeckungsgrads in den bezirklichen Bauprüfungen bildeten in der Vergangenheit mittlere Bearbeitungszeiten (MBZ). Diese Werte wurden seit 1995 trotz einschneidender Veränderungen in den Bearbeitungsabläufen nicht mehr aktualisiert. Auf Basis aktueller bezirksübergreifender MBZ ließe sich der konkrete Personalbedarf – auch als Grundlage für die Ermittlung des Kostendeckungsgrades von Gebühren – ermitteln. Zur Transparenz und Steuerung bedarf es einheitlich ermittelter und steuerungsrelevanter Kennzahlen (vgl. Tzn. 186, 190).

Unterschieden zwischen den Bezirksamtern nicht nachgegangen

- Bei der Aufgabenwahrnehmung der Lebensmittelkontrolleure in den Bezirksamtern hat der Rechnungshof erhebliche Unterschiede festgestellt. So ergibt sich zwischen den Bezirksamtern z. B. eine deutliche Bandbreite jeweils bei der Anzahl der Betriebe, der Kontrollen je Lebensmittelkontrolleur und bei der Anzahl der Kontrollen je Betrieb. Diesen und anderen Unterschieden ist die Verwaltung mangels ihr vorliegender Daten nicht nachgegangen (vgl. Tz. 135).

Fazit: Insbesondere der Bezirksverwaltung mangelt es noch zu oft an einer empirischen Datenbasis, um die von ihr eingesetzten Ressourcen laufend auf Notwendigkeit und Umfang zu überprüfen. Kosten- und Leistungsdaten sollten möglichst ohne zusätzlichen Aufwand aus vorhandenen IuK-Fachverfahren oder aus SAP R/3 abgeleitet werden. Auch Behörden, die derzeit keine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen beabsichtigen, können z. B. auf verfügbare Verfahren der Zeiterfassung mit SAP R/3 zurückgreifen.

Benchmarking

16. Benchmarking ist der Vergleich möglichst vieler Organisationseinheiten mit homogenen Aufgaben, Produkten und Prozessen auf der Grundlage von Leistungs- und Kostenkennzahlen. Ziel ist es, Differenzen gegenüber dem besten Ist-Wert („Benchmark“) zu erkennen und Spielräume für Verbesserungen (z. B. straffere Arbeitsabläufe, gezielterer Personaleinsatz) auszuloten.³ Der Senat hat in den vergangenen Jahren mehrfach seine Zielsetzung bekräftigt, die Effizienz der Verwaltung auch mit Hilfe interner Vergleiche zu steigern.⁴

³ Vgl. Leitfaden „Controlling in der Hamburger Verwaltung“ der Finanzbehörde, Anhang 1.

⁴ Vgl. z. B. Bürgerschaftsdrucksache 16/4730 vom 05.09.2000 „Stand der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg“, insbesondere S. 4; Finanzbericht 2003, S. 38, und Bürgerschaftsdrucksache 17/1128 vom 30.07.2002, Antwort des Senats auf die Große Anfrage „Modernisierung der Verwaltung und neue parlamentarische Steuerung“, S. 1.

- Der Senat hat bereits 1998 erhebliche Unterschiede bei den Personalbetreuungskosten eingeräumt. Bis heute gibt es zwischen den Personalstellen der Kernverwaltung stark voneinander abweichende Fallquoten (zwischen rd. 80 und 270 Betreuungsfälle je Personalverwaltungskraft) und Fallkosten (von rd. 190 bis 710 Euro je Fallbetreuung). Der Senat hat bisher wegen der heterogenen Struktur der Behörden ein einheitliches Niveau der Personalbetreuungskosten nicht angestrebt. Um hier erhebliche Optimierungspotenziale zu erschließen, bedarf es steuernder Eingriffe (vgl. Tzn. 56, 57, 61, 64, 65).

Divergierende Personalbetreuungskosten
- Auch bei den ambulanten personenbezogenen Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen variieren die Verteilung der Fälle auf die Bezirksämter und die Pro-Kopf-Kosten z.T. deutlich. Die Verwaltung sollte den Ursachen für die ungleichen Verteilungen nachgehen und sicherstellen, dass eine sachlich ungerechtfertigte unterschiedliche Anerkennungspraxis ausgeschlossen ist (vgl. Tz. 357).

Unterschiedliche Anerkennungspraxis der Bezirksämter
- Der Umfang der Fortbildungsverpflichtung für Hamburger Lehrkräfte ist bisher nicht durch konkrete, aus der Praxis abgeleitete Maßstäbe gesichert. Auf die vom Schulgesetz vorgeschriebenen Fortbildungsplanungen der einzelnen Schulen kann die Behörde für Bildung und Sport noch nicht zurückgreifen, weil sie erst in Anfängen existieren. Zur Bemessung sollte die Behörde auch länderübergreifende Vergleiche heranziehen. Fände z.B. der bayerische Standard in Hamburg Anwendung, wären für die Fortbildung erheblich weniger Ressourcen einzusetzen (vgl. Tz. 279).

Undefinierter Fortbildungsbedarf
- Ein systematischer kennzahlengestützter Vergleich von Energie- und Wasserverbrauch sowie deren Kosten zwischen den Hamburger Schulen kann Abweichungen und damit Einsparpotenziale aufzeigen. Bisher wird kein Benchmarking der Verbrauchskosten zwischen den Schulen durchgeführt. Die Behörde muss dies aufbauen und als Grundlage für ihre Investitionsplanung nutzen (vgl. Tzn. 52, 53).

Kein energiebezogenes Benchmarking zwischen den Schulen
- Für die Winterhuder Werkstätten bietet sich ein Vergleich mit außerhamburgischen Werkstätten an. Bundesweite Vergleiche der durchschnittlichen Bruttoausgaben pro Hilfeempfänger bzw. der rechnerischen Personalschlüssel haben gezeigt, dass Hamburg die ungünstigsten Werte aufweist. Dies lässt auf Kostensenkungsmöglichkeiten schließen (vgl. Tz. 378).

Im bundesweiten Vergleich höchste Kosten

Fazit: Daten für dienststellenübergreifende Vergleiche sind zwar teilweise vorhanden. Es fehlt aber an einer zielgerichteten und methodisch planvollen Nutzung möglicher Vergleiche, und zwar auch da, wo vergleichbare Einrichtungen (z. B. Bezirksämter, Schulen, allgemeine Verwaltungen und Serviceeinrichtungen) dies nahe legen. Zumindest solche Dienststellen können und müssen viel konsequenter als bisher im Wege des Benchmarking Ursachen von Abweichungen analysieren, so dass jede Einheit ihr Optimierungspotenzial erkennen und ausschöpfen kann.

Alternative Lösungsmöglichkeiten

17. Zu einer vollständigen Informationsbasis gehört auch die Entwicklung und Bewertung alternativer Lösungsmöglichkeiten, um eine gemäß den Zielvorgaben optimale Lösung zu finden.⁵

Fehlender Vergleich mit privater Aufgabenwahrnehmung

- Die Behörde für Inneres hat für die Bewachung von Liegenschaften der Polizei ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Zuvor hat sie kein eigenes Konzept zu Inhalten und Standards der künftigen Bewachung erstellt, das einen Vergleich der staatlichen Aufgabenwahrnehmung mit der Wahrnehmung durch Private ermöglicht hätte (vgl. Tz. 425).

Alternative Altersversorgung für Rechtsreferendare prüfen

- Rechtsreferendarinnen und -referendare leisten in Hamburg ihren Vorbereitungsdienst in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis ab. Die Begründung einer Anwartschaft auf beamtenrechtliche Versorgung für diese Gruppe von Bediensteten, die nach Abschluss ihrer Ausbildung ganz überwiegend den öffentlichen Dienst auf Dauer verlässt, ist grundsätzlich systemfremd und auf ihre Vorteilhaftigkeit gegenüber der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung bisher nicht geprüft worden. Die Justizbehörde hat eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugesagt (vgl. Tz. 86).

Leasing als Alternative nicht geprüft

- Dataport hat im Auftrag der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg die Beschaffung von Hardware für deren öffentliche Stellen ausgeschrieben. Weder der von Dataport gefertigte Vergabevermerk noch die Auftragsunterlagen der Finanzbehörde ließen erkennen, dass Alternativen zum Kauf der Geräte (z. B. Leasing) gründlich geprüft worden sind. Die Auftraggeber haben bereits in der Vorbereitungsphase die Rahmenbedingungen für die Ausschreibung definiert, diese jedoch nicht hinreichend auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft (vgl. Tz. 242).

Nutzung von ÖPNV statt Dienstkraftfahrzeugen prüfen

- Die Dienststellenleiter bei der Polizei haben die Inanspruchnahme von Dienstkraftfahrzeugen für einsatzunabhängige Fahrten genehmigt, ohne dass eine Zeit- und Kostenersparnis belegt war. Die Polizei hat bisher insbesondere nicht geprüft, ob die Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wirtschaftlicher wäre (vgl. Tz. 218).

Fazit: Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme liegt nur dann vor, wenn alternative Lösungsmöglichkeiten, die ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen können, von vornherein einbezogen werden. Zusätzlicher Aufwand für die Prüfung von Lösungsvarianten zahlt sich aus, wenn diese im Ergebnis zu einer günstigeren Entscheidung führt.

⁵ Vgl. auch Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 1.3 zu § 7 LHO.

Operable Zielgrößen und Leistungsmaßstäbe

18. Eine Verwaltung, die ihre Leistungen streng am Bedarf orientieren und ihren Ressourcenaufwand auf das dringend notwendige Maß beschränken soll, benötigt operable Zielgrößen und Leistungsmaßstäbe.

- Für Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII⁶ sind „angemessene“ Heizkosten zu übernehmen; ein konkreter Maßstab dafür fehlt bisher. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Einführung von Obergrenzen schafft einen Anreiz für eigenverantwortliches energiesparendes Handeln und kann nach einer Modellrechnung perspektivisch zu Einsparungen von rd. 1,6 Mio. Euro jährlich führen (vgl. Tzn. 157, 160).
- Die vom SGB XII vorgeschriebene individuelle Gesamtplanung bei den personenbezogenen Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen (PPM) findet in den Bezirksamtern nicht statt. Mangels Definition konkreter Ziele unterbleibt auch die Kontrolle, inwieweit der Eingliederungserfolg erreicht worden ist und ob die bewilligte Leistung dafür geeignet war (vgl. Tzn. 360, 361).
- Die Ende 2004 im Auftrag der Behörde für Soziales und Familie im Bereich „Personenbezogene Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen“ tätigen 27 Leistungserbringer müssen jährlich Qualitätssicherungsberichte vorlegen. Mangels differenzierter Maßstäbe kann die Behörde bisher nicht bewerten, ob die geforderten Angaben der einzelnen Anbieter tatsächlich hochwertige Strukturen, Prozesse und Ergebnisse wiedergeben. Die Angaben der verschiedenen Anbieter sind im Übrigen untereinander oft nicht vergleichbar, so dass ein Qualitätswettbewerb nicht zustande kommen kann (vgl. Tzn. 366, 367).
- Im Zuwendungsmanagement dient ein wirksames Fachcontrolling der Sicherstellung und Überprüfung des Verwendungszwecks und der Programmziele. Voraussetzung ist die eindeutige und detaillierte Bezeichnung des Verwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung. Im Zuwendungsjahrgang 2004 waren in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in immerhin rd. 74 % der Fälle die operablen Zweckbestimmungen in dem maßgeblichen IuK-Verfahren INEZ abgelegt, in der Behörde für Soziales und Familie hingegen erst in rd. 59 % der Fälle (vgl. Tz. 107).

Obergrenzen für Heizkosten

Hilfegewährung ohne Gesamtplanung

Fehlende Maßstäbe für Hilfegewährung

Unzureichende Beschreibung des Verwendungszwecks

Fazit: Mangels operabler Zielgrößen und Maßstäbe bleibt der handelnden Verwaltung selbst unklar, inwieweit sie vorgegebene Ziele überhaupt erreicht und welcher Mitteleinsatz wirklich erforderlich ist. Chancen, mit effizientem Mitteleinsatz zum Ziel zu kommen, bleiben ungenutzt. Fehlende Zielgrößen erschweren zudem spätere Erfolgskontrollen. Die Verwaltung muss daher konsequenter als bisher Zielvorgaben konkretisieren und operable Leistungsmaßstäbe definieren.

⁶ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II); Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

19. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen.⁷

Unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Die Wirtschaftlichkeit der für die hamburgweite Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung genutzten Softwarelösung ist noch nicht nachgewiesen. Die Finanzbehörde erwartet von einer derartigen strukturellen Verbesserung erst längerfristig Einsparungen, die heute noch nicht konkret zu bemessen seien. Diese Erwägungen rechtfertigen jedoch keinen Verzicht auf eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Tz. 461).

Zu späte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Die Finanzbehörde sollte entsprechend einem Senatsauftrag im Rahmen der Neuorganisation der IuK-Administration der Behörden u. a. die wirtschaftlichste Betriebsform auswählen. Sie hat aber nur die Machbarkeit der in den Behörden zwischenzeitlich bereits begonnenen Neuorganisation nachgewiesen. Damit bleibt offen, ob es sich dabei um die wirtschaftlich günstigste Lösung handelt. In einer 20 Monate nach Projektbeginn eingeleiteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat sie die Kosten für die Umsetzungsprojekte in den Behörden unvollständig berücksichtigt (vgl. Tzn. 466, 469).

Unzureichende Methoden-anwendung

- Die Behörde für Bildung und Sport hat vor der Einführung einer Schulverwaltungssoftware eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Kapitalwertmethode angestellt. Diese führte nur deshalb zu einem positiven Ergebnis, weil Einsparungen einbezogen worden sind, die sich nicht aus der Maßnahme ergaben. Um die mit der Kapitalwertberechnung unzureichend erfassten nicht-monetären Effekte in die Bewertung einzubeziehen, hätte die Behörde ergänzend eine Nutzwertanalyse erstellen müssen (vgl. Tz. 272).

Fazit: Trotz haushaltsrechtlicher Vorgaben und wiederholter Forderungen des Rechnungshofs wird der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen immer noch nicht der erforderliche Stellenwert beigemessen. Auch angesichts der dramatischen Haushaltslage ist der Nachweis, dass geplante Maßnahmen auch tatsächlich wirtschaftlich sind, unverzichtbar. Hier müssen die Behörden methodisch sorgfältiger und stringenter vorgehen als bisher.

Erfolgskontrollen

20. Erfolgskontrollen dienen der Sicherung von Erfahrungswerten und können Entscheidungshilfen für eine Revision durchgeführter oder geplanter Maßnahmen geben. Sie sind grundsätzlich für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung durchzuführen.⁸

⁷ § 7 Abs. 2 LHO.

⁸ § 7 Abs. 4 Satz 2 LHO.

- Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat seine Konzeption einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) seit der Überarbeitung in 2001 nicht erneut evaluiert. Daher liegen keine dokumentierten Erfahrungen und Empfehlungen zu den bisher erprobten Methoden der Kostenstellen-/trägerdifferenzierung und der Zeiterfassung vor. Damit bleibt die Frage einer praxistauglichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der KLR für das Bezirksamt weiterhin unbeantwortet. Auch sollte der weitere Einsatz von KLR in der Verwaltung auf der Basis abgesicherter Erfahrungen erfolgen (vgl. Tzn. 234, 235).

Praxistauglichkeit und Wirtschaftlichkeit der KLR weiterhin offen
- Die Justizbehörde hat für eine Neuorganisation der behördlichen IuK-Aufgaben keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Sie hat somit nicht ermittelt, inwieweit die früheren Defizite in der Aufgabenwahrnehmung nunmehr beseitigt worden sind, und damit nicht die Möglichkeit genutzt, weiterhin bestehende Mängel auf ihre Ursachen hin zu analysieren und gegebenenfalls geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen sowie abgesicherte Entscheidungshilfen für die nunmehr vorgesehene abermalige Reorganisation zu erhalten (vgl. Tz. 256).

Keine Erfolgskontrolle von organisatorischen Veränderungen
- In der Hamburger Steuerverwaltung standen in dem fünfjährigen Referenzzeitraum 33 Gestaltungsvorhaben nur drei Erfolgskontrollen gegenüber. Schon diese quantitative Plausibilitätsbetrachtung zeigt, dass dem Erfordernis von Erfolgskontrollen nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist (vgl. Tz. 487).

Anteil der Erfolgskontrollen zu niedrig
- Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat als Zuwendungsgeberin allein in den letzten 22 Jahren über 50 Stellplatzanlagen mit zusammen rd. 2.400 Stellplätzen gefördert. Ob das damit verfolgte Ziel der Verbesserung des Wohnumfeldes erreicht werden konnte, ist vor dem Hintergrund des in diesem Zeitraum erheblich angestiegenen PKW-Bestands fraglich. Eine Erfolgskontrolle des Förderprogramms ist unerlässlich (vgl. Tzn. 401, 402).

Förderprogramm nicht kontrolliert

Fazit: Infolge nicht durchgeführter oder unzureichender Erfolgskontrollen fehlen häufig Informationen über den Grad der Zielerreichung und über den dafür geleisteten Beitrag der Maßnahme. Eine abschließende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit aus der ex-post-Betrachtung ist unverzichtbar, um gegebenenfalls eine Revision der Maßnahme selbst vornehmen oder für künftige ähnliche Entscheidungssituationen rechtzeitig Konsequenzen ziehen zu können.

Folgerungen

21. Die in diesem Jahresbericht dargestellten Prüfergebnisse zeigen erneut, dass das bereits vorhandene Instrumentarium zur Steuerung von Kosten und Leistungen intensiver genutzt werden muss.
- Die Verwaltung hat ihre Möglichkeiten bisher bei weitem nicht ausgeschöpft, durch Zeitreihen-, Quer- und Soll-/Ist-Vergleiche, durch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen Schwachstellen systematisch herauszuarbeiten, um Ansatzpunkte für Effi-

Noch unzureichende Nutzung von Steuerungs- und Vergleichsinstrumenten

zizienzsteigerungen und Einsparpotenziale zu gewinnen. Quervergleiche im Sinne eines Benchmarking bieten sich in allen vergleichbaren Aufgabenbereichen der Verwaltung an. Ihre tatsächliche Nutzung ist aber über erste Ansätze bisher nicht hinausgekommen.

Steuerung auch mit verfügbaren Instrumenten notwendig

Der Rechnungshof bekräftigt frühere Forderungen, Zielerreichung und Ressourceneinsatz nachhaltig mit den bereits verfügbaren Instrumenten zu steuern.⁹

22.

Der Senat verfolgt weiterhin das übergreifende Ziel, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Verwaltungsabläufe durch moderne betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zu steigern.¹⁰ Im Zuge einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung will er mit der vom Rechnungshof begleiteten Einführung einer kaufmännischen Buchführung in der Verwaltung u. a. die Ziele

Einführung der kaufmännischen Buchführung zur Zielerreichung

- Darstellung des vollständigen periodengerechten Ressourcenverbrauchs,
- produktorientierte und konsequente Beachtung von Wirtschaftlichkeitsprinzipien und Erfolgskriterien,
- Benchmarking der öffentlichen Haushalte: Kosten- und Leistungsvergleiche sowie Wettbewerb¹¹

erreichen (vgl. auch Tzn. 429 bis 436).

Die Behörden werden nach Einführung der Doppik weit mehr als bisher gefordert sein, ihre Kosten und Leistungen im Sinne eines ganzheitlichen Controlling zu erfassen, sie zu analysieren und Steuerungsentscheidungen zu treffen. Unabhängig davon, dass die Folgen der Einführung der Doppik für die internen Steuerungsbedarfe der Behörden noch ungeklärt sind, gebietet es der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, die schon heute verfügbaren Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit wie gefordert einzusetzen. Außerdem müssen die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwachstellen auch unabhängig von der Einführung der Doppik beseitigt werden.

23.

Die verschiedenen Instrumente und Konzepte sind weitgehend erarbeitet. Notwendig sind Aktivitäten zur Sicherstellung einer konsequenten Anwendung in der hamburgischen Verwaltung. Nicht nur die Behörden, sondern auch die Finanzbehörde als Assistenz-einheit des Senats sind aufgerufen, die Bereitstellung von Ressourcen verstärkt an Ergebnissen (z. B. durch Vereinbarung konkreter Ziele, Nachweis der Zielerreichung in Vorperioden und Darstellung von Vergleichsdaten mit daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen) zu orientieren und die Umsetzung im Wege eines Controlling zu begleiten.

⁹ Vgl. z. B. Tz. 27 ff., Tz. 36 ff. und Tz. 94 im Jahresbericht 2005; z. B. Tz. 32 ff. im Jahresbericht 2004; z. B. Tz. 34 ff. im Jahresbericht 2000.

¹⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3161 vom 05.08.2003 „Einführung der kaufmännischen Buchführung in der Verwaltung sowie Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 9./10./11.12.2002 (Bürgerschaftsdrucksache 17/1898) – Reform der Hamburger Haushaltsrechnung und Einführung einer ‚Generationenbilanz‘ –“ S. 1.

¹¹ Vgl. ebd., S. 2 f.

Stellungnahme der Verwaltung

24. Die Finanzbehörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Verwaltung noch stärker als bisher operable Zielgrößen, Leistungsmaßstäbe und Transparenz über Kosten und Leistungen benötigt und daher das verfügbare Instrumentarium für eine wirtschaftliche Steuerung ihres Ressourceneinsatzes noch intensiver als bisher nutzen muss. Insbesondere der Vergleich von Leistungs- und Kostenkennzahlen sei eine geeignete Möglichkeit, das Verwaltungshandeln zu optimieren. Daher würden verschiedene Behörden an länderübergreifenden Vergleichsringen teilnehmen.

Soweit Instrumente und Konzepte schon vorhanden seien, fehle es bislang noch vielfach an einer flächendeckenden Einführung und an der Verknüpfung verschiedener Management- und Controllinginstrumente zu einem untereinander und mit der Haushaltsplanung der Stadt abgestimmten Gesamtsystem. Um diese herzustellen habe die Finanzbehörde eine Konzeption für die Einführung eines ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Steuerungssystems – des Neuen Haushaltswesens Hamburg (NHH) – erarbeitet, mit dem strategische Ziele des Senats mit den hieraus abgeleiteten Aufgabenschwerpunkten und Maßnahmen stärker verzahnt und auf finanzpolitische Ziele und Rahmenbedingungen ausgerichtet werden sollten. Ziel sei es, Senat und Bürgerschaft bessere Möglichkeiten der strategischen Steuerung von Leistungen und Kosten und der Verwaltung eine klarere Verantwortung für die Umsetzung zu geben. Außerdem sollten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns und nicht nur der kamerale Mitteleinsatz messbar gemacht sowie moderne betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung flächendeckend eingeführt werden. Damit verbunden seien die Ermittlung operabler Zielgrößen und Leistungsmaßstäbe im Rahmen eines Produkthaushalts, die flächendeckende Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung als Informationsbasis für wirtschaftliche Entscheidungen sowie eine bessere Basis für Vergleichs- und Benchmarkingentscheidungen durch ein vollständig kaufmännisch ausgerichtetes Rechnungswesen. Angestrebt werde eine zügige Senatsentscheidung, ob dafür ein hamburgweites Projekt eingesetzt werden solle, das die erforderlichen konzeptionellen Grundlagen erarbeite, den Einführungsprozess plane und die Umsetzung begleite.

25. Der Rechnungshof erkennt die Absicht der Finanzbehörde an, dem Senat die Einführung eines Projektes „Neues Haushaltswesen Hamburg“ vorzuschlagen, mit dem durch ein ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientiertes System die strategischen Steuerungsmöglichkeiten für Senat und Bürgerschaft verbessert werden sollen. Er weist darauf hin, dass dies nicht die Behörden, Ämter und Dienststellen einschließlich der Finanzbehörde von ihrer Verpflichtung entbinden kann, die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel und Schwachstellen, wie sie in Tzn. 15 bis 20 zusammengefasst sind, entschlossen und zeitnah zu beseitigen bzw. für ihre Beseitigung von zentraler Stelle aus Sorge zu tragen.

III. Energiemanagement

Das überwiegend zentral wahrgenommene Energiemanagement für die öffentlichen Gebäude ist insgesamt wirkungsvoll, kann aber mit technischen Maßnahmen und verbesserter Betriebsführung noch weiter optimiert werden.

Bei der Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten muss darauf geachtet werden, dass möglichst von Anfang an ein wirksames Energiemanagement eingerichtet wird.

26. Der Rechnungshof hat seit 1999 in neun Prüfungen¹ Aspekte des Energiemanagements in öffentlichen Gebäuden näher untersucht. Dabei hat er Feststellungen zu nahezu allen Aufgabenfeldern des Energiemanagements getroffen, insbesondere zu den Bereichen
- Energieversorgung einschließlich Vertragswesen,
 - Energiecontrolling anhand der Auswertung von Verbrauchs- und Kostendaten,
 - Einflussnahme auf das Nutzerverhalten und auf die Betriebsführung zur Realisierung von Energieeinsparpotenzialen,
 - Betriebsüberwachung und -optimierung vor Ort,
 - Entwicklung von Energiesparkonzepten,
 - Entwicklung und Anwendung von Richtlinien und technischen Standards und
 - Qualifizierungsmaßnahmen für das Betriebspersonal (z. B. Hausmeister).

Die Prüfungen wurden sowohl in verschiedenen Dienststellen der landesunmittelbaren Verwaltung (öffentliche Verwaltung) als auch in verselbstständigten Bereichen, z. B. bei den Anstalten öffentlichen Rechts Hamburger Stadtentwässerung (HSE) und pflegen & wohnen (p&w) sowie bei den Museen, Stiftungen öffentlichen Rechts, durchgeführt.

Energiemanagement in der öffentlichen Verwaltung

27. Insgesamt fallen jährlich Strom-, Erdgas-, Fernwärme- und Wasserkosten für die öffentlichen Gebäude in Höhe von etwa 68 Mio. Euro² an.

¹ Vgl. Jahresberichte 1999, Tzn. 145-157 (Privatisierung der Energieversorgung im Allgemeinen Krankenhaus Wandsbek), 2000, Tzn. 559-579 (Energieverbrauch in Hamburger Klärwerken) und Tzn. 580-593 (Einsparung von Kosten für Energie und Wasser bei der Stadtreinigung Hamburg), 2001, Tzn. 373-395 (Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen), 2002, Tzn. 342-368 (Gebäudebetriebskosten der Hamburger Museen), 2003, Tzn. 338-351 (Energie- und Wasserkosten in den Pflegezentren), 2005, Tzn. 138-156 (Gebäudeautomation in der Universität) und Tzn. 197-213 (Energieeinsparungen bei Staatstheatern) und 2006, Tzn. 34-54 (Energie- und Wasserkosten in Schulen).

² Stand: 2003.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ist für die Erarbeitung verbindlicher technischer Anweisungen für Planung, Beschaffung und Betrieb gebäudetechnischer Anlagen zuständig. Darüber hinaus obliegt ihr als Teil des Energiemanagements der zur öffentlichen Verwaltung gehörenden Gebäude die Betriebsüberwachung sowie die Auswertung der Verbrauchs- und Kostendaten. Im Jahr 2004 fielen für die Aufgabenwahrnehmung insgesamt rd. 0,9 Mio. Euro Personalkosten für 14 Vollzeitkräfte bei der BSU an.³ Nach einem Senatsbeschluss vom September 2005 sollten die von der BSU wahrgenommenen Aufgaben durch Verlagerung der fachlichen Zuständigkeit im Bereich der Energiewirtschaft für öffentliche Gebäude ab Mitte November 2005 auf die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übergehen.

Den Behörden obliegen für die von ihnen selbst verwalteten Gebäude im Rahmen des Energiemanagements die mit den Energie- und Wasserlieferverträgen verbundenen Aufgaben,⁴ Bau und Unterhaltung sowie die Beeinflussung des Nutzerverhaltens.

28. Um den Energie- und Wasserverbrauch in öffentlichen Gebäuden zu senken, hat die Stadt in mehr als zwanzig Jahren große Anstrengungen mit insgesamt gutem Erfolg unternommen. Bedeutende Beispiele dafür sind:

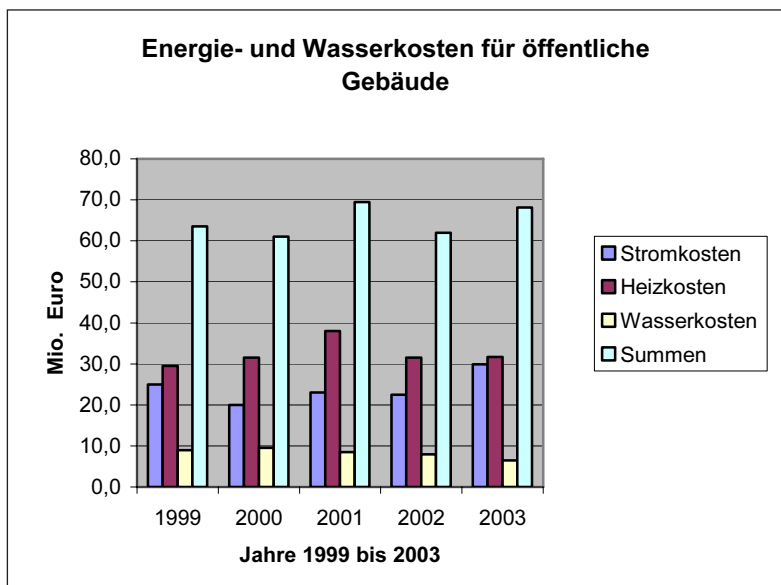
- Einsatz Energie sparender Brennwerttechnik durch Kesseltauschprogramme,
- Ausrüstung von mehr als 400 Hamburger Schulen mit Lichtsteueranlagen,
- Einbau von Thermostatventilen zur Regelung der Raumbeheizung,
- Einsatz von Lichtquellen mit einem besonders hohen Wirkungsgrad durch den Leuchtentausch „2:1 fürs Klima“,
- Außerbetriebnahme alter Kühlschränke in den Behörden bzw. Tausch gegen eine geringere Anzahl erheblich sparsamerer Geräte,
- Einbau von Durchflussmengenkonstanthaltern an Waschtischen, Sparbrauseköpfen und Selbstschlussarmaturen in Duschanlagen, Wasserspartasten oder sparsameren Spülsystemen in WC-Anlagen sowie wasserlosen Urinalen,
- Ersatz wertvollen Trinkwassers für die Beregnung von Sportplätzen durch Wasser aus Flachbrunnen,
- Einwirkung auf das Verhalten der Nutzer von Schulen mit Hilfe des Projekts *fifty/fifty* (die Hälfte der in einer Schule beim Energie- und Wasserverbrauch gesparten Mittel kommt unmittelbar der Schule zugute).

*Erfolgreiche
Energie- und
Wassersparmaß-
nahmen in öffent-
lichen Gebäuden*

³ 1999 waren noch 23 Vollzeitkräfte mit Personalkosten in Höhe von knapp 1,3 Mio. Euro in der damaligen Baubehörde mit dieser Aufgabe befasst.

⁴ Kostencontrolling, Prüfung von Rechnungen usw.

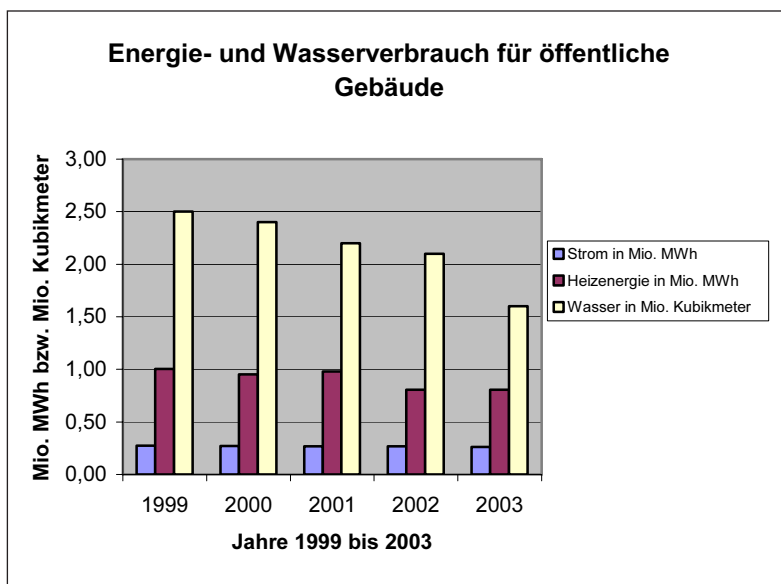
29. Die Entwicklung der Energie- und Wasserkosten ist folgendem Diagramm⁵ zu entnehmen.



Stabilität der Energie- und Wasserkosten erreicht

Deutlich wird daran, dass die jährlichen Energie- und Wasserkosten mit Hilfe der Sparmaßnahmen der BSU insgesamt seit 1999 – mit Schwankungen – in der Bandbreite von 60 bis 70 Mio. Euro geblieben sind, trotz teilweise höherer Anforderungen (z. B. verstärkter PC-Einsatz in den Schulen) und insgesamt gestiegener Preise.

Ursächlich für die Stabilität der Energie- und Wasserkosten ist die Entwicklung der Verbräuche, wie die nachstehende Grafik⁶ zeigt.



⁵ Quelle: Energiebericht 2003 für öffentliche Gebäude der Freien und Hansestadt Hamburg, herausgegeben von der BSU; aktualisierte Zahlen nach Auskunft der Behörde.

⁶ Quelle: Auskunft der Behörde.

Die durch sinkende Verbräuche erreichte Stabilität der gesamten Energie- und Wasserkosten ist als Erfolg zu werten. Die genauen Effekte und Erfolge der einzelnen Programme und Maßnahmen können allerdings aufgrund ihres Zusammenwirkens nicht bestimmt werden.

30. Trotz dieser positiven Ergebnisse sind noch weitere Möglichkeiten zur Verbesserung des Energiemanagements vorhanden. So wurden bei den Hamburger staatlichen Schulen beispielsweise seit 1993 rd. 38,8 Mio. Euro in Energie und Wasser sparende Maßnahmen investiert und – in Verbindung mit den Einsparungen durch Einflussnahme auf das Nutzerverhalten⁷ – die Energie- und Wasserkosten um jährlich preisbereinigt rd. 4,2 Mio. Euro reduziert. Dennoch können nach grober Schätzung – bei derzeitigem Stand der Technik und des Energiepreisniveaus – noch etwa weitere 0,4 Mio. Euro jährlich und damit 1,5 % der gesamten Energie- und Wasserkosten von Schulen⁸ mit verhältnismäßig geringem zusätzlichem Aufwand eingespart werden.⁹ Die bei den Schulen noch zu erreichenden Einsparungen erscheinen dem Rechnungshof aufgrund seiner bisherigen Prüfungserfahrungen auch für die übrigen öffentlichen Gebäude mit ebenfalls geringem Aufwand möglich. Ausgehend von einer Einsparung in Höhe von 1,5 % der Gesamtkosten für Energie und Wasser (einschließlich Schulen jährlich rd. 70 Mio. Euro), lassen sich die Kosten um jährlich insgesamt 0,7 bis 1,0 Mio. Euro reduzieren.

Weitere deutliche Reduzierung der Energie- und Wasserkosten möglich

Energiemanagement in verselbstständigten Bereichen

31. Mit dem Ziel größerer Flexibilität und Effizienz sind zahlreiche betriebliche Verwaltungseinheiten verselbstständigt worden. Diese Bereiche, wie Stiftungen, Anstalten öffentlichen Rechts und privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen, sind seit ihrer Herauslösung aus dem Haushalt für ihr gesamtes Energiemanagement selbst verantwortlich.

Seit dem Zeitpunkt der Verselbstständigung gibt es, anders als für die Gebäude der öffentlichen Verwaltung, für die Gebäude der verselbstständigten Bereiche keinen Überblick mehr darüber, ob, gegebenenfalls in welchem Umfang und wie wirkungsvoll die Aufgaben des Energiemanagements wahrgenommen werden. Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund insbesondere das Energiemanagement verselbstständigter Bereiche in mehreren Prüfungen in den Jahren 1999 bis 2005 untersucht.¹⁰

32. Ein wesentliches Ergebnis war, dass die geprüften verselbstständigten Einrichtungen diese Aufgaben insgesamt nur unzureichend wahrgenommen hatten. Ursächlich für dieses Prüfungsergebnis

Fehlendes strukturiertes Energiemanagement und Fachwissen

⁷ Z.B. *fifty/fifty*.

⁸ Stand 2003: 26,3 Mio. Euro.

⁹ Vgl. Tz. 36: rd. 350.000 Euro und Tz. 40: rd. 50.000 Euro.

¹⁰ Prüfungen im Allgemeinen Krankenhaus Wandsbek, in Klärwerken der Hamburger Stadtentwässerung, bei der Stadtreinigung Hamburg, in Hamburger Museen, in Pflegezentren von p&w und bei Staatstheatern, vgl. Fn. 1.

war gewesen, dass ein strukturiertes Energiemanagement dort nur eine geringe Rolle gespielt hatte und das erforderliche Fachwissen nicht ausreichend vorhanden gewesen war.

So hatte der Rechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- | | |
|--|---|
| <i>Keine optimale Vertragsgestaltung</i> | - In Fernwärmeverträgen liegende Einsparpotenziale hatte die Stadtreinigung Hamburg (SRH) nicht erkannt. ¹¹ |
| <i>Mangelhafte Datenerfassung</i> | - Verbrauchserfassung und -kontrolle waren bei p&w, SRH, in den Hamburger Museen, bei der Universität und im Allgemeinen Krankenhaus Wandsbek nur unzureichend wahrgenommen worden. ¹² |
| <i>Fehlende Betriebsoptimierungen</i> | - Betriebsoptimierungen, die Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebes von Anlagen, zur Beeinflussung des Nutzerverhaltens, zur Absenkung von Standards und zur Überprüfung von Bedarfen sowie zum Einsatz Energie sparender Technik umfassen, waren nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen worden. So fehlten z. B. <ul style="list-style-type: none"> ○ Elektro-Maximum-Überwachungsanlagen zur Verringerung des Stromverbrauchs in Spitzenlastzeiten in den Pflegezentren von p&w und in den Museen,¹³ ○ Energie sparende flexible Bedarfssteuerungen für Klimaanlagen und Wasser sparende Armaturen in den Museen,¹⁴ ○ Heizungsoptimierer bei der SRH,¹⁵ ○ Energiesparmotoren in den Klärwerken, die anlässlich von Ersatzinvestitionen eingebaut werden sollten.¹⁶ |
| <i>Keine systematische Betriebsüberwachung</i> | - Turnusmäßige, systematische örtliche Betriebsüberwachungen, die dazu dienen, dass mangelhafte Betriebszustände rechtzeitig erkannt und beseitigt werden, hatte z. B. p&w nicht durchgeführt und somit u. a. einen überhöhten Energieverbrauch und Wartungsbedarf betriebstechnischer Anlagen nicht erkannt. ¹⁷ |
| <i>Fehlende Energiesparkonzepte</i> | - Vielfach wurden Energiesparkonzepte und Maßnahmenplanungen nicht entwickelt, z. B. in den Museen, weil Energiecontrolling und Betriebsüberwachung als Grundlage dafür nicht vorhanden waren. ¹⁸ |
| <i>Technische Richtlinien erforderlich</i> | - Wegen fehlender technischer Richtlinien hatte p&w unwirtschaftliche Heizkessel mit relativ niedrigen Anschaffungskosten aber vergleichsweise hohem Energieverbrauch geplant. ¹⁹ |
| <i>Schulungen erforderlich</i> | Da Effizienz und Effektivität der Betriebsführung technischer Anlagen wesentlich von der Qualifizierung der Bediener abhängen, hatte der Rechnungshof die Staatlichen Bühnen aufgefordert, |

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 580-593.

¹² Vgl. Jahresberichte 2003, Tzn. 338-351, 2000, Tzn. 580-593, 2002, Tzn. 343-345, 2005, Tzn. 149-150, 1999, Tz. 154.

¹³ Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 352, und 2003, Tz. 346.

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 348 und 350.

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 583.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 577-578.

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 343-344.

¹⁸ Vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 358-360.

¹⁹ Vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 339.

Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsführung, z. B. Schulungen, durchzuführen.²⁰ Um dauerhafte Verbrauchseinsparungen zu erzielen, hatte er angeregt, z. B. in den Museen und Pflegezentren auf Verhaltensänderungen der Nutzer einzuwirken, und dafür die Unterstützung durch einen Energiebeauftragten empfohlen.²¹

Energiebeauftragte sinnvoll

33. Diese Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen deutlich, wie wichtig es ist, dass jeder verselbstständigte Bereich sich seiner Aufgaben im Rahmen eines Energiemanagements der eigenen Gebäude annimmt und für eine kompetente, Einsparpotenziale ausschöpfende Umsetzung sorgt, wie dies z. B. mit der Einrichtung einer entsprechenden Stabsstelle bei p&w inzwischen geschehen ist. In geeigneten Fällen kommt auch der Aufbau eines zentralen Energiemanagements in Betracht, wie es der Rechnungshof für alle Museen sowie für die Universität Hamburg empfohlen hat.²²

Um die gebotenen Einsparungen auch nach Verselbstständigungen realisieren zu können, muss daher zukünftig ein wirksames Energiemanagement schon mit dem Beginn der Verselbstständigung eingerichtet werden.

²⁰ Vgl. Jahresbericht 2005, Tzn. 206-208.

²¹ Vgl. Jahresberichte 2002, Tzn. 362-363, und 2003, Tz. 345.

²² Vgl. Jahresberichte 2002, Tz. 360, und 2005, Tz. 150.

Behörde für Bildung und Sport / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Energie- und Wasserkosten in Schulen

Durch eine Intensivierung der Betriebsüberwachung in den Schulen können Energie- und Wasserverbrauch noch weiter gesenkt werden. Das Kostencontrolling ist zu verbessern und ein Benchmarking zwischen den Schulen einzuführen.

34. Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) ist für die Bewirtschaftung der Schulen zuständig. Zur Zeit der Prüfung nahm die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) Aufgaben des zentralen Energiemanagements für alle öffentlichen Gebäude wahr und war zuständig für die Mitfinanzierung von Energie sparenden Maßnahmen. Teile dieser Aufgaben werden künftig von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) wahrgenommen.¹

Die Energie- und Wasserkosten der rd. 420² Hamburger staatlichen Schulen betragen 2003 rd. 26,3 Mio. Euro, davon 17,4 Mio. Euro für Heizung, 6,4 Mio. Euro für Strom und 2,5 Mio. Euro für Wasser. Der BSU und der BBS ist es im Zeitraum von 1993 bis 2004 mit gezielt eingesetzten Investitionen³ und der Einflussnahme auf das Nutzerverhalten durch Prämienanreiz gelungen, die Energie- und Wasserkosten jährlich um preisbereinigt rd. 4,2 Mio. Euro zu senken. Der Rechnungshof hat in seiner aktuellen Prüfung weitere Einsparpotenziale für den Betrieb der technischen Anlagen aufgezeigt und Empfehlungen zur Verbesserung des Energiemanagements gegeben.

¹ Vgl. Tz. 27.

² Aufgeteilt nach Schultypen sind dies 226 Grund-, Haupt und Realschulen, 38 Gesamtschulen, 67 Gymnasien, 40 Sonderschulen und 46 Berufsbildende Schulen (Stand: 27.08.2005); Quelle: Auskunft der BBS.

³ Insgesamt 38,8 Mio. Euro.

Betrieb der technischen Anlagen

Betriebsüberwachung

35. Obgleich finanzielle Anreize (*fifty/fifty*⁴) zum Energiesparen gegeben werden, überschreiten viele Schulen immer wieder die Heizwärme-Sollwerte. Ursache dafür ist häufig ein nicht bedarfsgerechter Betrieb der Heizungsanlage.
36. Allein durch eine ständige Verbrauchsüberwachung und Kontrolle der technischen Anlagen sowie entsprechende Regulierungsmaßnahmen lässt sich – so die Erfahrungen der BSU – der Heizenergieverbrauch um mindestens 5 % senken.⁵ Investitionen sind hierzu überwiegend nicht nötig. Betriebsoptimierungen werden nach Erkenntnissen der Fachbehörde z. B. erreicht durch
- regelmäßige Anpassungen der Heizungsreglereinstellungen und der Zeitschaltuhren an die technischen Erfordernisse und die aktuelle Nutzung,
 - Außerbetriebsetzung der nicht benötigten Kessel und Heizkreise in den Ferien und bei Außentemperaturen oberhalb von etwa +17°C und
 - Arretierung der Thermostatventile auf die zulässigen Raumtemperaturen.

Erfahrungsgemäß beträgt der Nutzen der Betriebsüberwachung (Energie- und Wasserkosteneinsparung) ein Vielfaches des Aufwands (insbesondere Personalkosten).⁶

Um sicherzustellen, dass insbesondere die Heizungsanlagen der Schulen wirtschaftlich betrieben werden, führen Betriebstechniker der BSU Betriebsüberwachungen vor Ort durch. Sie werten die Verbrauchsdaten aus, kontrollieren die technischen Anlagen in den Schulen und beraten die Hausmeister fachlich, z. B. hinsichtlich Bedienung und Einstellung der Heizungsregelungen. Jedes Jahr wird nach Auskunft der BSU höchstens die Hälfte aller Schulen vor Ort kontrolliert. Die BSU setzt für diese Tätigkeit Kapazität im Umfang von 1,6 Vollzeitkräften ein.⁷

Ausgehend von einem durchschnittlich realisierbaren Einsparpotenzial von 5 % und der Schätzung⁸, dass aufgrund der bereits eingesetzten Betriebstechniker schon etwa 3 %-Punkte des Einsparpotenzials genutzt werden, ließen sich die Heizenergiekosten jährlich noch um weitere 2 %, das sind rd. 350.000 Euro, senken.

⁴ Anreiz zum Sparen von Energie und Wasser: Die Hälfte der in einer Schule beim Energie- und Wasserverbrauch gesparten Mittel kommt unmittelbar der Schule zugute.

⁵ Vgl. Kursbuch Umwelt 2001, herausgegeben von der Umweltbehörde, S.164.

⁶ Vgl. „Wirtschaftlichkeit durch Energiemanagement“ (Deutsches Institut für Urbanistik, 2005) S. 12: „Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen liegt bei 1:4 bis 1:7.“

⁷ Die BSU betreut Liegenschaften der Stadt mit jährlichen Energie- und Wasserkosten von rd. 68 Mio. Euro. Der Anteil der Schulen beträgt rd. 40 %. Insgesamt waren 2004 vier Betriebstechniker tätig, so dass bei einem Kostenanteil der Schulen von 40 % rd. 1,6 Betriebstechniker im Einsatz waren.

⁸ Die Schätzung beruht auf der Auskunft, dass die Betriebstechniker die technischen Anlagen rd. der Hälfte aller Schulen kontrollieren, und zwar verstärkt bei den Schulen mit den höchsten Überschreitungen der Heizwärme-Sollwerte.

- Betriebsüberwachung intensivieren*
37. Der Rechnungshof hat daher der BSU empfohlen, die Wirtschaftlichkeit einer intensiveren Betriebsüberwachung zu prüfen und gegebenenfalls die Kontrollfrequenzen in den Schulen zu erhöhen.

Die BSU hat erklärt, sie verkenne nicht, dass sich durch eine Intensivierung der Betriebsüberwachung weitere Einsparpotenziale erschließen ließen. Um die sorgfältige Bedienung der Anlagen vor Ort sicherzustellen, werde deshalb auch eine Verstärkung der Betriebsoptimierung durch Dritte von einer zentralen Stelle aus verfolgt. Die Festlegung von Prioritäten bei der künftigen Wahrnehmung der Aufgabe Betriebsüberwachung obliege jedoch nach der Umorganisation der BWA.

Standards für die Heizungsregelung

38. In einer Technischen Anweisung⁹ der BSU wird beschrieben, dass die Optimierungsfunktion bei Heizkreisregelungen vorteilhaft ist, weil diese Funktion z. B. die Vorlauftemperatur und Nachtabsenkung eigenständig anpasst. Obwohl der Einsatz von Optimierern besonders in Schulen häufig wirtschaftlich ist, ist er nicht vorgeschrieben und die meisten vorhandenen Heizkreisregelungen sind nicht damit ausgerüstet.
- Standards für Heizkreisregelungen erarbeiten*
39. Der Rechnungshof hat der BSU empfohlen, Standards zur Optimierung von Heizkreisregelungen zu erarbeiten, und angeregt, diese Anforderungen in den nächsten Jahren als Programm schrittweise umzusetzen.

Die BSU hat dargelegt, sie habe im Rahmen der Sanierung von Heizkreisregelungen bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit bereits Optimierungsfunktionen vorgesehen, sei dabei bisher aber nicht im Rahmen von Programmen vorgegangen, weil andere Maßnahmen wie der Austausch von Heizkesseln aufgrund eines besseren Verhältnisses zwischen Aufwand und Nutzen höhere Priorität gehabt hätten. Künftig habe die BWA über die Durchführung eines Sanierungsprogramms und die Erarbeitung einer Technischen Anweisung hinsichtlich Standards für optimierende Heizkreisregelungen zu entscheiden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Bündelung der Optimierung von Heizkreisregelungen in einem Programm zu einer kostengünstigeren Umsetzung führen würde als die Realisierung vieler Einzelmaßnahmen.

Fernwärmevertragsleistungen

40. Wegen der Gebäudestruktur mit teilweise vielen Einzelbauten je Liegenschaft und der oftmals unzureichenden Wärmedämmung der Gebäude weisen die Schulen im Durchschnitt einen hohen jähr-

⁹ Technische Anweisung Nr. 1 „Heizungsbetriebsanweisung für die Bedienung und Betriebsführung technischer Anlagen und Geräte“.

lichen Heizenergieverbrauch auf. Selbst unter diesen Rahmenbedingungen können aber durch eine günstigere Gestaltung der Fernwärmeverträge noch Einsparpotenziale realisiert werden.

In der Heizkostenabrechnung von mit Fernwärme beheizten Gebäuden¹⁰ bilden die verbrauchsunabhängigen Kosten (Leistungskosten) den wesentlichen Anteil. In einigen Schulen, bei denen der Leistungskostenanteil größer als 60 % ist,¹¹ erscheint es sinnvoll, diese Vertragsleistung zu senken, wodurch nach Ermittlungen des Rechnungshofs Einsparungen von insgesamt überschlägig rd. 50.000 Euro pro Jahr realisierbar sind.

41. Der Rechnungshof hat die BSU gebeten, die Vertragsleistung bei Anlagen mit einem entsprechend hohen Leistungskostenanteil zu prüfen und gegebenenfalls auf eine Anpassung hinzuwirken.

Fernwärmevertragsleistungen optimieren

Die BSU hat mitgeteilt, sie bereite eine entsprechende Überprüfung für die kommende Heizperiode 2005/2006 vor.

Fernüberwachung

42. Im Zuge eines Pilotprojekts werden seit 2001 die Heizzentralen von 70 Schulen durch ein Unternehmen fernüberwacht. Dadurch konnten insbesondere Mängel in der Betriebsweise aufgedeckt und beseitigt werden. Aufgrund der positiven Ergebnisse des Pilotprojekts hatten sich BBS und BSU bereits 2003 geeinigt, die Fernüberwachung durch Dritte fortzuführen und auf weitere Schulen auszuweiten. Bisher ist der Vertrag aber lediglich für die bereits betreuten Schulen verlängert worden.

43. Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, die Ausweitung der Fernüberwachung von Heizzentralen in Schulen zügig voran zu treiben.

Fernüberwachung ausweiten

Die BBS hat zugesagt, der Aufforderung nachzukommen.

Energiemanagement

Stromverbrauchscontrolling

44. Die Hausmeister der Schulen erfassen die für ein Stromverbrauchscontrolling unverzichtbaren monatlichen Daten über Verbrauch und Leistung bisher nicht, die Entwicklung des Stromverbrauchs und der Stromleistung ist damit in den meisten Schulen unbekannt.¹² Im Unterschied zu Heizwärme und Wasser¹³ existiert für Strom keine Regelung der BSU zur regelmäßigen Erfassung und Auswertung der Verbrauchs- und Leistungsdaten.

¹⁰ Insgesamt betrifft das 92 Schulen, die zum Zeitpunkt der Prüfung mit HEW-Fernwärme beheizt wurden.

¹¹ Auf ungefähr dieses Kostenverhältnis hat die BSU in den letzten Jahren Fernwärmevertragsleistungen angepasst.

¹² Die BSU erhält vom Stromversorger die Standort bezogenen Jahresabrechnungsdaten.

¹³ Vgl. Technische Anweisung Nr. 1.

45. *Stromdaten monatlich erheben und auswerten* Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, ein monatliches dezentrales Stromverbrauchscontrolling in den Schulen einzuführen und dafür eine entsprechende Anweisung zu erarbeiten. Er hat die BSU darüber hinaus gebeten – zumindest für besonders kostenintensive Abnehmer –, die Wirtschaftlichkeit einer zentralen monatlichen Stromdatenauswertung¹⁴ sowie ein darauf aufbauendes, von der Fachbehörde durchzuführendes Verbrauchscontrolling zu prüfen.

Die BSU hat erklärt, auch ihr erscheine ein dezentrales eigenverantwortliches Überwachen des Stromverbrauchs besonders wirksam. Weitergehende Festlegungen seien künftig Aufgabe der BWA.

Kostencontrolling

46. Der BBS liegen bei *fifty/fifty* Energie- und Wasserverbrauchsdaten (für Strom auch Leistungswerte) der Schulen vor. Auf Basis dieser Verbrauchswerte berechnet *fifty/fifty* im Rahmen der Prämienermittlung durch Multiplikation mit einheitlichen Durchschnittspreisen schulbezogene Energie- und Wasserkosten. Diese sind nicht mit den tatsächlich abgerechneten Kosten identisch und bieten keine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Kostenzusammensetzung. So sind z. B. bei Fernwärme nicht nur Verbrauchs-, sondern auch Leistungskosten zu berücksichtigen. Ein differenziertes Kostencontrolling auf der Grundlage von Abrechnungen der Energieversorger findet insoweit nicht statt.

Die von *fifty/fifty* berechneten Kosten reichen nicht aus, um weitere z. B. vertraglich begründete Einsparpotenziale zu identifizieren. Durch die Kenntnis der genauen Kostenzusammensetzung insbesondere der Energieabrechnungen lässt sich für die einzelnen Schulen feststellen, ob beispielsweise der Leistungskostenanteil bei Fernwärme oder Strom zu hoch ist. Weitere Besonderheiten und Einsparpotenziale lassen sich zudem durch die Überprüfung der Medienkosten (Strom, Brennstoffe/Fernwärme, Wasser) je Schule und ihres Kostenverhältnisses feststellen.¹⁵ Weil ein differenziertes Kostencontrolling fehlt, bleiben überhöhte Leistungskosten in Kostenabrechnungen sowie ungewöhnlich hohe Medienanteile derzeit unerkannt und ihren Ursachen wird nicht nachgegangen.

47. *Tatsächliche Energie- und Wasserkosten kontrollieren* Der Rechnungshof hat der BBS als Voraussetzung für die Ermittlung weiterer Einsparpotenziale eine systematische Kontrolle der tatsächlichen Energie- und Wasserkosten aller Schulen anhand von schulbezogenen Kostenkennzahlen empfohlen.
48. Die BBS hat mitgeteilt, dass *fifty/fifty* bereits seit Jahren auf Basis spezifischer Verbräuche Kennzahlen bilde, anhand derer sie im Rahmen der Prämienberechnung auffälligen Kostenentwicklungen

¹⁴ Dazu wären der BSU von den Hausmeistern die monatlichen Stromverbräuche und Stromspitzenleistungen zu melden.

¹⁵ Üblich ist in Schulen, dass die Stromkosten (20-40 %) deutlich geringer sind als die Heizkosten (60-80 %), vgl. Energieeinsparung in Schulen in Nordrhein-Westfalen, Band II, herausgegeben vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Mai 1999.

nachgehe. Auf die Leistungskosten habe die BBS keinen Einfluss, da sie eine Frage der Vertragsgestaltung mit den Energieversorgern seien. Die Zuständigkeit hierfür liege bei der BSU.

49. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass neben dem Verbrauchscontrolling ein differenziertes Kostencontrolling unerlässlich ist und dass die erforderlichen Kostenkennzahlen aufgrund tatsächlicher differenzierter Kosten zu bilden sind (vgl. Tz. 46). Nur so sind wirtschaftliche Handlungsoptionen gezielt und verlässlich zu identifizieren und nachzuweisen, wie dies etwa für einen Energieträgerwechsel¹⁶ in Schulen erforderlich ist. Hochgerechnete und ungenaue Kennzahlen als Entscheidungshilfe bergen hierbei die Gefahr von Fehlentscheidungen. Die auf Durchschnittswerten basierenden Kennzahlen bei *fifty/fifty* reichen daher nicht aus.

Auch hinsichtlich der Leistungskosten hat die BBS Möglichkeiten zur Einsparung. Die BSU ist zwar für den Abschluss von Energieliefer-Rahmenverträgen für öffentliche Gebäude zuständig. Die Festlegung sowie die Änderungen der Fernwärmevertragsleistung erfolgt aber für jede Schule individuell. Die BBS kann für einzelne Schulobjekte eine Anpassung der Fernwärmeleistung veranlassen. Die Höhe der Stromleistung kann die BBS durch Einwirkung auf das Nutzerverhalten in den Schulen, z. B. durch Vermeidung unnötigen gleichzeitigen Betriebs von Stromabnehmern oder den Einbau von Leistungsbegrenzern, beeinflussen.

Gebäudestammdaten und Datenbanken

50. Die Gebäudestammdaten sind sowohl bei der BBS als auch bei der BSU teilweise unvollständig und nicht immer aktuell vorhanden. Der BBS liegen beispielsweise nicht alle Angaben über das Alter ihrer Gebäude vor, und die BSU hat erklärt, dass sie von Veränderungen im Gebäudebestand in der Regel keine Kenntnis erhalte. Ein aktueller und zeitnaher Informationsaustausch zwischen BBS und BSU über Änderungen der Stammdaten und über die Nutzung der Gebäude fehlt.

*Aktuelle
Gebäudestammdaten
fehlen*

Die BSU und die BBS führen je eine Datenbank über Energie- und Wasserdaten. Beide Datenbanken enthalten Datentypen (Gebäudestamm- und Verbrauchsdaten) gleichen Inhalts, die aber unterschiedlich gepflegt¹⁷ werden.

*Parallele, nicht
abgestimmte
Datenbanken*

51. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass BBS und BSU abgestimmt die wesentlichen und steuerungsrelevanten Daten (z. B. Gebäudestammdaten) überprüfen, aktualisieren und zeitnah fortschreiben.

Um künftig Doppelarbeit und die Verwendung unstimmgiger Daten zu vermeiden, hat er die BBS und die BSU gebeten, die Zusammenführung der beiden Datenbanken zu prüfen.

¹⁶ Wechsel z.B. von Erdgas- auf Fernwärmeversorgung oder umgekehrt.

¹⁷ Sowohl ein Teil der Werte als auch der Zeitpunkt der Aktualisierung sind nicht identisch.

Beide Behörden haben bestätigt, dass Aktualisierung und Fortschreibung der steuerungsrelevanten Daten für sie eine – aufwändige – Daueraufgabe sei. Vor einer Umsetzung von Maßnahmen erfolge nach einer Plausibilitätskontrolle eine gezielte Fortschreibung der Daten. BSU und BBS haben ausgeführt, sie zögen für ihre jeweiligen Aufgabenstellungen¹⁸ verschiedene kleinere Datenbanken mit überschaubarem Pflegeaufwand einer zusammengefassten Datenbank vor, wobei in Einzelfällen unterschiedlich ermittelte Kennwerte nicht auszuschließen seien.

Der Rechnungshof hat zum einen darauf hingewiesen, dass – unabhängig von der Aufgabenstellung der Behörden – zumindest die zu speichernden Daten (insbesondere die Grundflächen) einheitlich zu pflegen und dabei aktuell zu halten sind, weil andernfalls die Aussagekraft der daraus ermittelten Kennwerte unzureichend ist. Zum anderen würde auch eine von beiden Behörden klar nach Zuständigkeiten abgegrenzt gepflegte, aber gemeinsam genutzte Datenbank Doppelarbeit vermeiden und wäre für die Beteiligten weniger zeitaufwändig.

Benchmarking

- Benchmarking zwischen den Schulen fehlt*
52. Für ein wirksames Energiemanagement fehlt ein Benchmarking der Energiekosten zwischen den Schulen, das die BBS durchzuführen hätte. Die Behörde müsste anhand von Kostenkennwerten¹⁹ Abweichungen ermitteln und analysieren sowie die ihr vorliegenden Auswertungen über die Verbrauchskenndaten²⁰ nutzen, um die wichtigste Grundlage für eine Prioritätensetzung im Rahmen einer energiebezogenen Maßnahmenplanung zu gewinnen.
53. Der Rechnungshof hat der BBS empfohlen, ein entsprechendes Benchmarking aufzubauen und als Grundlage für die Investitionsplanung der Schulen zu nutzen. Darüber hinaus hat er die Behörde gebeten, für die Schulen mit den höchsten Heizenergiekennwerten (weit über 200 kWh/m² jährlich) ein energetisches Sanierungskonzept zu erstellen.

Die Verwaltung hat dargestellt, dass mit der Einführung des Energieausweises ab 2006 für die Schulen Daten zu erheben seien, aus denen Kennzahlen – bezogen auf die Nutzerzahl und die Flächen – gebildet werden können. Wesentliche Bestandteile des Ausweises seien Strom- und Heizenergiekennwerte, ein Benchmarking und die Benennung wirtschaftlicher Verbesserungsmaßnahmen.

Da der Energieausweis voraussichtlich ein Benchmarking orientiert an Verbrauchsdaten enthalten wird, weist der Rechnungshof darauf hin, dass damit vergleichende Untersuchungen von Kostendaten nicht entbehrlich werden. Nur aus einem Kosten-Benchmarking können z. B. Schlussfolgerungen über die günstigste Vertragsgestaltung, die optimale Struktur der Energieversorgung und die nach

¹⁸ BBS: Berechnung der *fifty/fifty*-Prämien; BSU: Ermittlung des Normbedarfs als Maßstab für überhöhte Verbräuche.

¹⁹ Z.B. Euro pro m² und Jahr.

²⁰ kWh pro m² und Jahr.

wirtschaftlichen Maßstäben vorrangig zu verwirklichenden Investitionen gezogen werden. Im Übrigen sollten zunächst die Energieausweise für die Schulen mit den höchsten Heizenergiekennwerten erstellt werden, um diese Ergebnisse baldmöglichst in das Sanierungskonzept einbeziehen zu können.

Andere öffentliche Gebäude

54. Der Rechnungshof hat der BSU empfohlen, seine Anregungen für den Betrieb technischer Anlagen hinsichtlich der Betriebsüberwachung, Fernüberwachung und Fernwärmevertragsleistungen entsprechend auch auf andere öffentliche Gebäude zu übertragen.

*Sparpotenziale
auch bei anderen
öffentlichen
Gebäuden
realisieren*

Die BSU hat dem Rechnungshof grundsätzlich zugestimmt und auf die künftige Zuständigkeit der BWA hingewiesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWA, die bisher – mangels erfolgter Aufgabenübertragung – noch keine Stellung genommen hat, in ihrer neuen Zuständigkeit seine Forderungen umsetzt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

IV. Querschnittsprüfungen

Personalamt / Finanzbehörde / andere Behörden

Personalverwaltung

Stark voneinander abweichende Fallquoten und -kosten bei der Personalsachbearbeitung verlangen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung und die Ausschöpfung von Einsparpotenzialen.

Kennzahlenvergleich der Personalverwaltung

55. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Aufgabenerledigung bei allen Personalstellen der Kernverwaltung¹ mit insgesamt 377 Fachkräften mit Hilfe von Quantitätskennzahlen verglichen.

Er hat zum Stichtag 31.03.2005 insbesondere ermittelt,

- wie viele Personen von einer Kraft der jeweiligen Personalstelle zu betreuen sind (Fallquote) und
- welche Kosten der Personalverwaltung² für eine von der jeweiligen Personalstelle betreute Person entstehen (Fallkosten).

¹ Ohne Personalverwaltungen der Landesbetriebe und Einrichtungen nach § 15 Absatz 2 LHO.

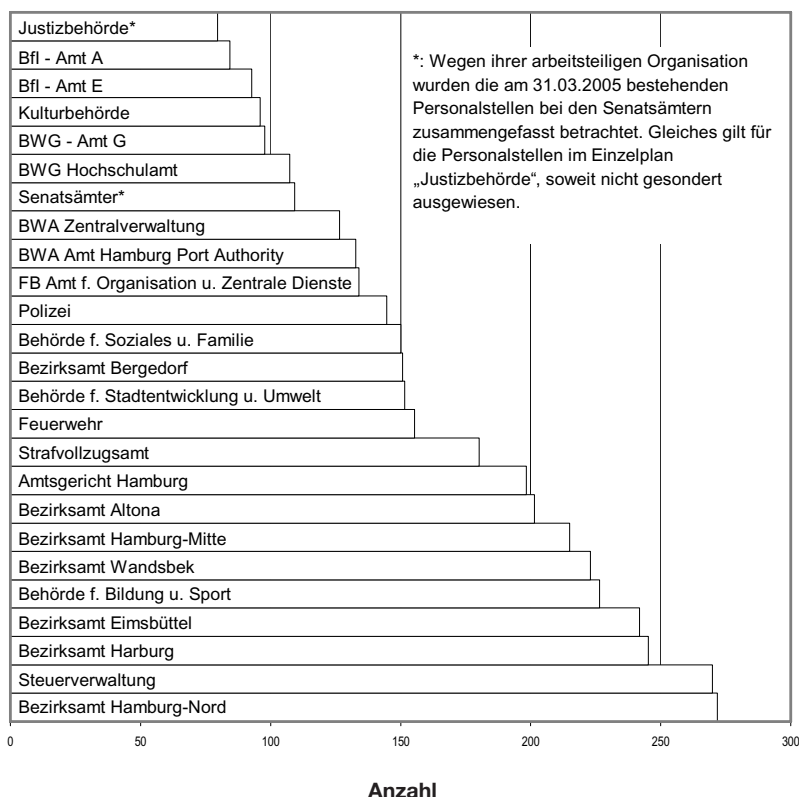
² Hierunter fallen sowohl die Personalkosten und die Kosten der Bildschirmarbeitsplätze für Personalverwaltungskräfte in den Personalstellen als auch die Kosten der mit Personalverwaltungsaufgaben befassten Kräfte außerhalb der Personalstellen. Zugrunde gelegt wurden jeweils die Brutto-Budgetwerte der Personalkostentabelle Stand Dezember 2004.

56. Ein Vergleich der Kennzahlen aller Personalstellen macht erhebliche Unterschiede deutlich.

So liegt die Fallquote zwischen rd. 80 und 270 Fällen, d.h. im ungünstigsten Fall betreut eine Personalverwaltungskraft nur rd. 30 % der Personalfälle, die eine Kraft in der Personalstelle mit dem besten Wert bewältigt.

Erhebliche Abweichungen bei Fallquoten

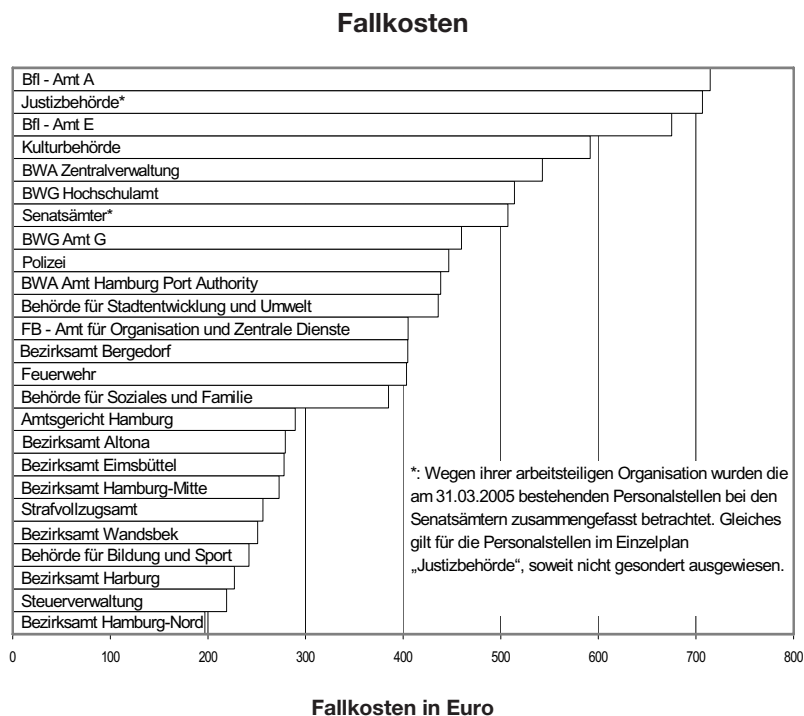
Fallquote (Zahl Personalfälle pro Personalverwaltungskraft)



Der Senat hat im Jahr 1989 durch das damalige Projekt zur Reorganisation der Personalverwaltung (ProPers) eine durchschnittliche Fallzahl von rd. 222 für Personalsachbearbeitung und dazugehörige Abschnittsleitung zugrunde gelegt. Die vom Rechnungshof ermittelte durchschnittliche Fallquote³ von rd. 175 Fällen liegt unter der seinerzeitigen Richtzahl des Senats. Würde diese Zahl als Bemessungsgröße auf die Summe aller von den untersuchten Personalstellen betreuten Beschäftigten (65.919) angewandt, ergäbe sich dadurch rein rechnerisch ein Bedarf von nur rd. 300 statt 377 Fachkräften in Personalstellen.

³ Zahl der Beschäftigten aller Behörden geteilt durch Summe der Fachkräfte in Personalstellen.

57. Die Fallkosten reichen von rd. 190 bis 710 Euro, d.h. die Personalstelle mit dem schlechtesten Wert verursacht rd. 300 % höhere Kosten je betreutem Fall als die mit der besten Kennzahl.
- Erhebliche Abweichungen auch bei Fallkosten*



Gründe für Unterschiede bei den Personalstellen

58. Erhebliche Unterschiede der Personalbetreuungskosten hat der Senat bereits 1998 auf ein entsprechendes bürgerschaftliches Ersuchen hin eingeräumt.⁴ Als Gründe hat er insbesondere unterschiedliche Aufgaben-, Personal- und Organisationsstrukturen und Behördengröße sowie die Heterogenität der in einer Behörde vertretenen Berufsgruppen angeführt. Als weitere Faktoren hat er strukturelle und organisatorische Veränderungen in einer Behörde genannt.⁵
59. Der Rechnungshof hat diese Gründe überprüft und dabei auch die jeweiligen Fallquoten berücksichtigt. Hierzu hat er neben einer Gesamtschau auch weitgehend ähnliche Behörden gesondert betrachtet. Danach vermögen die vom Senat genannten Gründe teilweise die vorgefundenen Unterschiede jedenfalls heute nicht mehr zu erklären:

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/233 vom 06.01.1998.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/233 vom 06.01.1998 und 16/2800 vom 21.-23.06.1999, Anlage 2.

- Die Vielfalt der einer Behörde übertragenen Aufgaben wirkt sich nicht kostenerhöhend auf die Personalverwaltung aus. Die Bezirksämter nehmen eine Vielzahl verschiedenster Aufgaben wahr, weisen aber sehr günstige Werte auf.
- Die Heterogenität der von einer Personalstelle betreuten Berufsgruppen begründet nicht die Unterschiede bei den Kennzahlen. So haben die Personalstellen der Bezirksämter Beschäftigte einer Vielzahl von Berufsgruppen zu betreuen. Auch bei den Personalstellen mit großem und weitgehend homogenem Personalkörper zeigen sich stark abweichende Werte.
- Die Notwendigkeit der Betreuung unterschiedlicher Statusgruppen erklärt höheren Aufwand bei der Personalverwaltung nicht. Selbst wenn man für den Tarifbereich (Arbeiterinnen bzw. Arbeiter und Angestellte) einen Mehraufwand berücksichtigt, ändert sich an der Einordnung einzelner Behörden nichts Wesentliches.
- Unterschiede der Aufgabenwahrnehmung in der Personalsachbearbeitung (Einheitssachbearbeitung: die jeweilige Personalverwaltungskraft nimmt grundsätzlich alle Aufgaben für die Beschäftigte aller Statusgruppen wahr; Spezialisierung: Aufgabenteilung nach Statusgruppen oder Fachgebieten) wirken sich nicht zwingend auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung aus.

*Aufgabenvielfalt
und Berufsgruppen nicht
grundsätzlich
kostenerhöhend*

60. Die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigen die vom Senat angeführten Gründe dagegen in folgenden Fällen:

- Unterschiedliche Organisationsformen können verschieden hohe Personalkosten begründen. Einen höheren Personaleinsatz erfordern Personalverwaltungsmodelle mit einer mehrstufigen Arbeitsteilung (Personalverwaltungskräfte als Ansprechpartner vor Ort, zentrale Aufgabenerledigung insbesondere bei Eingaben in das Lohnbuchhaltungssystem PAISY, getrennte Grundsatz- und Präsidial-/Ministerialeinheit). Schnittstellen und Doppelarbeit verursachen in den betroffenen Behörden höheren Aufwand.⁶ Die Fallkosten sind hier mit rd. 500 bis zu 700 Euro sehr hoch.
- Personalstellen mit einem Betreuungsbereich von weniger als 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeiten in der Regel mit höherem Aufwand als solche mit größerem zu betreuenden Personalkörper. Sie liegen bei rd. 84 bis 151 Betreuungsfällen pro Kraft und damit durchgängig unter der von ProPers festgelegten Fallquote; im ungünstigsten Fall werden nur rd. 38 % dieser Quote erreicht.
- Strukturelle oder organisatorische Veränderungen in einer Behörde können zu verringertem Aufwand in der Personalverwaltung führen. So ist bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt nach den Behördenneustrukturierungen im Jahr 2004 der Personalbestand der Personalstelle gesunken.

*Mehrstufige
Arbeitsteilung
unwirtschaftlich*

*Höherer Aufwand
bei kleineren
Betreuungsbereichen*

⁶ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 331-335.

Notwendigkeit verstärkter zentraler Steuerung

61. Der Senat hat es aufgrund der heterogenen Struktur der einzelnen Behörden trotz bestehender Handlungsansätze (Tz. 60) bisher nicht für zweckmäßig gehalten, ein einheitliches Niveau der Personalbetreuungskosten anzustreben.⁷ Die Feststellungen des Rechnungshofs belegen, dass die heterogene Struktur der Behörden allein die festgestellte große Spreizung der Personalbetreuungskosten nicht erklären und rechtfertigen kann. Die weit auseinander fallenden Kennzahlen – auch vergleichbarer Behörden – zeigen erhebliche Optimierungspotenziale in der inneren Struktur der Aufgabenwahrnehmung auf. Geringe Fallquoten und hohe Fallkosten können auf zu hohen Personalbestand hindeuten, hohe Fallkosten allein auf erhebliche Durchschnittskosten pro Personalverwaltungskraft. Um diese Potenziale zu erschließen, bedarf es steuerner Eingriffe in die auf der Ebene dieser Behörden gewachsenen Strukturen.
- Optimierungspotenziale vorhanden*
62. Der Senat hat bisher von einer zentralen Einflussnahme seiner Assistenzeinheiten auf die Effizienz der Personalstellen weitgehend abgesehen und auf eine dezentrale Selbststeuerung der Behörden im Rahmen ihrer Budgetverantwortung gesetzt.⁸ Sein Ansatz, auf dieser Grundlage lediglich Verbesserungspotenziale durch einen gegenseitigen Lernprozess der Behörden erkennbar zu machen statt ein einheitliches Niveau der Personalbetreuungskosten anzustreben, hat bisher die gewünschten Lern- und Verbesserungsprozesse und damit verbundene Effizienzsteigerung offenbar nicht ausgelöst.
63. Die Steuerung allein über das Personalbudget kann überhöhte Ausgaben nicht verhindern. Die Budgetbemessung richtet sich nicht nach den Bedarfen bei optimierten Abläufen, sondern schreibt den Status quo weitgehend fest und begünstigt so im Ergebnis Behörden, die nicht aus eigenem Antrieb ihre Effizienz verbessern.
- Steuerung allein über Personalbudget reicht nicht aus*
64. Der Rechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass eine weitreichende Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung – neben der dezentralen Steuerung durch die Behörden und ihre Fachbereiche – eine übergreifende Gesamtsteuerung erfordert.⁹ Angesichts der Feststellungen des Rechnungshofs in der Personalverwaltung ist es erforderlich, dass die Assistenzeinheiten des Senats Steuerungsaufgaben verstärkt wahrnehmen. Dazu muss – wenn dezentrale Steuerung weitgehend erhalten bleiben soll – zumindest der gewünschte gegenseitige Lernprozess verbindlich vorgegeben, aus übergeordneter Sicht moderiert und die Umsetzung der Ergebnisse sichergestellt werden. Ein systematisches Benchmarking kann dies unterstützen.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2800 vom 21.-23.06.1999, Anlage 2.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2800 vom 21.-23.06.1999, Anlage 2.

⁹ Vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 72 ff.; Jahresbericht 1995, Tz. 66; Jahresbericht 1999, Tz. 342; Jahresbericht 2002, Tz. 232 f.

65. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und das Personalamt aufgefordert, im Rahmen eines zu entwickelnden Controlling-Konzepts
- ein systematisches behördenübergreifendes Benchmarking für die Personalverwaltung aufzubauen sowie
 - daraus abgeleitete Maßnahmen, die zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung beitragen können, zu initiieren und gegebenenfalls durchzusetzen (vgl. Tzn. 61 bis 63).
66. Für die Verbesserung der Effizienz der Personalstellen gibt es dabei eine Reihe erfolgversprechender Handlungsansätze:
- Stark arbeitsteilige Personalverwaltungsstrukturen sind nicht mehr einzurichten und bestehende im Sinne einer integrierten Aufgabenerledigung zu vereinfachen (vgl. Tz. 60).
 - Es ist zu prüfen, ob Personalstellen insbesondere innerhalb einer Behörde zusammengelegt werden können (vgl. Tz. 60).
 - Bei der Zusammenlegung mehrerer Behörden ist zu berücksichtigen, dass der Zuständigkeitsbereich einer Personalstelle möglichst groß sein sollte (vgl. Tz. 60).
 - Vorhandene Effizienzpotenziale sind zu ermitteln und zu realisieren (vgl. Tz. 61).

Produktinformationen

67. Die Zuverlässigkeit der in den Produktinformationen zum Haushaltsplan 2005/2006 enthaltenen Fallkostenangaben schwankt erheblich. Für die Jahre 2003 bis 2005 weichen die Kennzahlen in den Produktinformationen von den Erhebungsergebnissen des Rechnungshofs zum Teil um bis zu 50 % ab. Das liegt in erster Linie daran, dass in den Produktinformationen nicht alle Kosten eines Personalfalls ausgewiesen sind und auch bei einer Mehrzahl von Personalstellen innerhalb einer Behörde lediglich eine Durchschnittszahl angegeben ist. In ihrer gegenwärtigen Aufbereitung sind die Produktinformationen daher für Steuerungszwecke nur bedingt aussagefähig.

Produktinformationen nur bedingt aussagefähig

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, darauf hinzuwirken, dass in den Produktinformationen zukünftig Fallkostenkennzahlen für die einzelnen Personalstellen vollständig ausgewiesen und zusätzlich die Kosten der etwaigen personalstellenübergreifenden, zentralen Personalverwaltung berücksichtigt werden.

Stellungnahme der Verwaltung

68. Personalamt und Finanzbehörde haben den überbehördlichen Vergleich von Kosten der Personalverwaltung durch den Rechnungshof begrüßt. Dieses Thema stehe in einem engen Zusammenhang mit einer Vielzahl von Maßnahmen des Senats zur Einführung ver-

besserer Steuerungsinstrumente in der Hamburger Verwaltung und weise auch enge Bezüge zur derzeitigen Verwaltungsreform und neuen Ansätzen für eine Haushaltsreform auf.

Der Senat verfolge bereits seit 1996 das Ziel einer Effektivitätssteigerung der Intendanzbereiche durch Kennzahlenvergleiche und Benchmarking. Der Rechnungshof habe zwar in seiner jetzigen Untersuchung methodisch leicht modifizierte Kennzahlen erhoben, sei jedoch zu überwiegend ähnlichen Ergebnissen gelangt. Allerdings verfolge der Senat einen eigenen Steuerungsansatz. Er habe die direkte Einflussnahme zentraler Stellen schrittweise reduziert und ein System dezentraler Verantwortung eingeführt, das geprägt sei durch

- Einführung von Wettbewerbselementen,
- Rahmenvorgaben und
- die – möglichst einvernehmliche – Entwicklung von Mindeststandards.

Die vom Senat bereits für breitere Bereiche als die Personalverwaltung eingerichteten Steuerungsinstrumente würden nach Umsetzung der Verwaltungsreform und im Zuge einer Modernisierung des Haushaltswesens kontinuierlich weiter ausgebaut. Vor diesem Hintergrund erscheine es der Finanzbehörde unzweckmäßig, die Anwendung von Kennzahlenvergleichs- und Benchmarkingsystemen zum jetzigen Zeitpunkt weiter zu forcieren.

Bewertung durch den Rechnungshof

69. Die Untersuchung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass Fallkosten und Fallquoten in den einzelnen Personalstellen stark voneinander abweichen und die vom Senat bei Beginn der Reform zugrunde gelegte durchschnittliche Fallzahl je Personalverwaltungskraft bei weitem nicht erreicht wird (vgl. Tzn. 56 und 57). Der Rechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass unabhängig von der beabsichtigten Verwaltungsreform und Modernisierung des Haushaltswesens den Ursachen für die Unterschiede nachgegangen wird sowie vorhandene Handlungsansätze zur Verbesserung der Effizienz der Personalstellen genutzt und daraus abzuleitende Einsparpotenziale ausgeschöpft werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Personalamt / Justizbehörde

Nachversicherung aus- geschiedener Bediensteter

Durch eine Bündelung des Nachversicherungsverfahrens beim Zentrum für Personaldienste lassen sich finanzielle Nachteile vermeiden, die durch zu lange Bearbeitungsdauer und Bearbeitungsfehler entstehen.

Die Begründung einer Anwartschaft auf beamtenrechtliche Versorgung für Referendare bedarf der Überprüfung.

70. Versicherungsfrei Beschäftigte, die ohne Anspruch auf Versorgung aus dem Dienst ausscheiden¹, werden nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI) in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert. In den betreffenden Fällen erstellt die jeweilige Beschäftigungsbehörde eine Nachversicherungsanzeige mit den wesentlichen Daten², auf deren Grundlage das Zentrum für Personaldienste (ZPD) nach Prüfung der Unterlagen die Nachversicherung mit den Rentenversicherungsträgern durchführt. Im Jahr 2004 hat Hamburg 950 ausgeschiedene Bedienstete nachversichert und dafür Haushaltsmittel in Höhe von rd. 12,9 Mio. Euro aufgewendet.

Bearbeitungsdauer

71. Die Nachversicherungsverfahren dauerten im Jahr 2004 durchschnittlich rd. drei Jahre und vier Monate.³ Dies hat zu finanziellen Nachteilen für Hamburg geführt, da das SGB VI eine Dynamisierung der Beiträge vorschreibt. Verzögerungen bei der Nachversicherung haben sich daher in der Regel beitrags erhöhend ausgewirkt.

Zu lange Dauer von Nachversicherungsverfahren

In vereinzelt Fällen, in denen das Nachversicherungsverfahren sehr lange dauerte, hat sich aufgrund der Dynamisierung der von Hamburg zu zahlende Nachversicherungsbeitrag fast verdoppelt.

¹ Insbesondere Referendare und vor dem Eintritt in den Ruhestand ausscheidende Beamte.

² Insbesondere für die Nachversicherung zu berücksichtigende Arbeitsentgelte und Beschäftigungszeiten.

³ In der dieser Auswertung zugrunde liegenden repräsentativen Erhebung sind auch extreme Einzelfälle enthalten, in denen die Nachversicherung erst nach bis zu 28 Jahren abgeschlossen war.

72. Darüber hinaus besteht wegen der langen Bearbeitungsdauer ein finanzielles Risiko, da die Deutsche Rentenversicherung von Hamburg Säumniszuschläge von rd. 2,5 Mio. Euro fordert. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung machen – entgegen vorheriger Praxis – seit 2002 nach Ablauf von drei Monaten nach dem Ausscheiden Säumniszuschläge geltend, wenn das Nachversicherungsverfahren bis zu diesem Zeitpunkt bei ihnen nicht eingeleitet ist. Das Bundessozialgericht hat dies im Februar 2004 in einem Hamburg nicht betreffenden Fall für rechtmäßig erklärt. Das Personalamt ist den gegen Hamburg erhobenen Forderungen entgegengetreten und beabsichtigt eine gerichtliche Klärung.
73. Der Rechnungshof hat die verzögerte Durchführung der Nachversicherung mit ihren finanziellen Folgen als Verstoß gegen §§ 7 und 34 Abs. 3 LHO beanstandet, weil bei rechtzeitiger Bearbeitung Säumniszuschläge und aufgrund der Dynamisierung erhöhte Beiträge nicht hätten gezahlt werden müssen. Er hat Personalamt und ZPD aufgefordert, künftig für eine rechtzeitige Durchführung der Nachversicherung Sorge zu tragen.
74. Das Personalamt hat darauf hingewiesen, nach dem Urteil des Bundessozialgerichts habe es personelle und organisatorische Maßnahmen getroffen. Die Bearbeitungszeiten seien seit Juli 2005 unter die von den Rentenversicherungsträgern zugestandenen drei Monate gesunken.

Vermeidbare Nachversicherungen

75. Ausgeschiedene Bedienstete, bei denen prognostiziert werden kann, dass sie innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden voraussichtlich erneut versicherungsfrei beschäftigt werden, unterliegen nicht der Nachversicherungspflicht. Für sie wird die Beitragszahlung gemäß § 184 Abs. 2 SGB VI aufgeschoben. Von den im Jahr 2004 nachversicherten Bediensteten sind bis zum Februar 2005 bereits 3 % versicherungsfrei wieder in Hamburg eingestellt worden. Die Wiedereinstellungsquote der in den Jahren 2002 und 2003 nachversicherten Bediensteten lag bei über 5 %. Hinzu kommen noch Neubegründungen versicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse bei anderen Dienstherrn.⁴
76. Die Beschäftigungsbehörden haben bisher dem ZPD nicht immer die notwendigen Informationen mitgeteilt, die für den Aufschub der Beitragszahlung benötigt werden. Dazu gehört insbesondere die Prognose für eine Neubegründung eines versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisses. Erst während des Prüfungsverfahrens haben Personalamt und ZPD darauf hingewirkt, dass die Behörden Bedienstete vor ihrem Ausscheiden aus dem hamburgischen Dienst zu ihren weiteren Berufsabsichten schriftlich befragen. Eigene Einschätzungen der Behörden, die besonders bei Referendaren nach dem Examen erforderlich wären, erhält das ZPD bislang nicht.

Mehr Informationen für notwendige Prognosen benötigt

⁴ Die Wiedereinstellungsquote ist insoweit nicht bekannt.

77. Nachversicherte Dienstzeiten werden bei späterer Rückkehr in ein Beamtenverhältnis als ruhegehaltsfähig anerkannt. Da die Rentenversicherungsträger gleichwohl die Nachversicherungsbeiträge späterer Rückkehrer nicht erstatten müssen, verfehlt die Beitragszahlung aus Hamburger Sicht ihren Zweck, weil Alterssicherungsaufwendungen für dieselbe Beschäftigungszeit doppelt anfallen. Der Rechnungshof hat das Personalamt und das ZPD deshalb aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass dem ZPD künftig die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, um eine hinreichend belastbare Prognose für eine mögliche erneute versicherungsfreie Beschäftigung erstellen zu können und somit nicht zwingend gebotene Nachversicherungsverfahren zu vermeiden.
78. Das Personalamt hat inzwischen veranlasst, dass die Behörden bereits bei der Anzeige eines Nachversicherungsfalls dem ZPD gegenüber Auskünfte über eine ihnen bekannte anschließende weitere Beschäftigung im öffentlichen Dienst erteilen. Dies gelte auch für die Absicht, ehemalige Beschäftigte innerhalb von zwei Jahren selbst wieder versicherungsfrei zu beschäftigen.
79. Der größte Teil der wieder eingestellten Bediensteten ist erst nach Ablauf der gesetzlichen Zweijahresfrist (vgl. Tz. 74) zurückgekehrt. Der Rechnungshof hat daher empfohlen – gegebenenfalls gemeinsam mit anderen Bundesländern –, eine Verlängerung dieser bundesrechtlichen Frist zu initiieren. Entsprechende Bemühungen wären nur dann entbehrlich, wenn bestehende Überlegungen des Bundes zur Trennung der Versorgungssysteme und des damit verbundenen Weiterbestehens von Versorgungsansprüchen beim Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis in absehbarer Zeit realisiert werden.
80. Das Personalamt würde einer Lösung den Vorzug geben, die es ermöglicht, durchgeführte Nachversicherungen bei tatsächlicher erneuter Aufnahme eines versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisses rückgängig zu machen oder die Fälligkeit der Nachversicherungsbeiträge stets erst zwei Jahre nach dem Ausscheiden vorzusehen, so dass die Prognoseentscheidung entfallen könnte.

Der Rechnungshof hält es für angezeigt, alle in Betracht kommenden Möglichkeiten auf ihre Realisierungsmöglichkeit im Bundesrecht hin zu untersuchen und weiter zu verfolgen.

Bearbeitungsfehler

81. Der Rechnungshof hat Bearbeitungsfehler in den geprüften Nachversicherungsvorgängen festgestellt:
- Die zur Festsetzung der Nachversicherungsbeiträge zu ermittelnden Arbeitsentgelte haben die Beschäftigungsbehörden in einigen Fällen falsch berechnet, so dass es teilweise zur fehlerhaften Festsetzung der Nachversicherungsbeiträge gekommen ist.

Vermeidbare Bearbeitungsfehler

- Um festzustellen, ob eine Nachversicherung noch notwendig ist, ist zu klären, ob nicht inzwischen ein erneutes versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis besteht. Dies ist durch einen Abgleich der Daten Nachzuversichernder mit dem Bestand aktueller Besoldungsempfänger möglich. Der Abgleich ist teilweise unterblieben, so dass Nachversicherungsbeiträge für innerhalb der Zweijahresfrist wieder eingestellte Bedienstete zu Unrecht entrichtet worden sind.
- Ehemalige hamburgische Bedienstete, die bereits in einem neuen Beschäftigungsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn standen, sind in einigen Fällen trotz dafür bestehender Anhaltspunkte ohne weitere Prüfung nachversichert worden.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass das ZPD die von den Beschäftigungsbehörden erstellten Nachversicherungsanzeigen mit den wesentlichen Daten (vgl. Tz. 70) verstärkt überprüft. Ferner hat er empfohlen, die technischen Voraussetzungen für mögliche Abgleiche mit vorhandenen Datenbeständen zu verbessern.

82. Das Personalamt beabsichtigt, die Sachbearbeitung im Jahr 2006 durch Erweiterungen von PAISY⁵ über bereits realisierte Maßnahmen hinaus noch besser elektronisch zu unterstützen.

Mängelursachen

83. Der Rechnungshof führt die Bearbeitungsmängel nicht zuletzt auf die Vermischung dezentraler und zentraler Bearbeitungsschritte zurück, die zu Schnittstellenproblemen wie der Notwendigkeit von Überprüfungen an anderer Stelle vorangegangener Arbeitsschritte führt. Außerdem bleibt bei Personalstellen, die relativ wenig ausscheidende Bedienstete nachversichern müssen, vorhandenes Wissen nicht immer aktuell, da der Zeitraum zwischen der Bearbeitung der einzelnen Fälle zu lang ist. Die komplexe Materie kann in den Personalabteilungen der Beschäftigungsbehörden daher ohne Spezialisierungsmöglichkeit kaum zeit- und anforderungsgerecht bearbeitet werden.

84. *Nachversicherungsverfahren beim ZPD bündeln*
- Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Bearbeitung der Nachversicherungsvorgänge so weit wie möglich beim ZPD zusammenzuführen. Die dafür notwendigen Daten stehen weitgehend in PAISY zur Verfügung, so dass auf eine Datenübergabe von den Behörden an das ZPD größtenteils verzichtet werden könnte. Die Bündelung des Nachversicherungsverfahrens an einer Stelle lässt eine deutliche dauerhafte Verkürzung der Bearbeitungszeit und eine geringere Fehlerquote erwarten. Sie macht überdies die aufwändige Schulung, Anleitung und begleitende Kontrolle der Arbeit der dezentralen Personaldienststellen überflüssig, die andernfalls von Personalamt und ZPD geleistet werden müssten.

⁵ Personalabrechnungs- und Informationssystem.

85. Das Personalamt teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat dazu ausgeführt, der Vorschlag entspreche dem Organisationskonzept des „Shared-Services“, das bei seltenen, komplizierten oder fehleranfälligen Aufgaben deren Zentralisierung vorsehe, um Spezialisierungsvorteile zu realisieren. Es will die Empfehlung des Rechnungshofs prüfen.

Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis der Rechtsreferendare

86. Die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare leisten in Hamburg ihren Vorbereitungsdienst in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis ab. Sie unterliegen der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherungs-, nicht aber der Rentenversicherungspflicht. Stattdessen wird gem. § 37 Abs. 2 Satz 4 Hamburgisches Juristenausbildungsgesetz nach beamtenrechtlichen Vorschriften eine Versorgungsanwartschaft begründet. Bei der dadurch notwendigen Nachversicherung beim Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst – dies betrifft rd. 90 % der Fälle – trägt die Freie und Hansestadt Hamburg den vollen Nachversicherungsbeitrag. Hätte eine gesetzliche Rentenversicherungspflicht bestanden, wäre nur die Hälfte der dafür zu zahlenden Beiträge als Arbeitgeberanteil zu leisten gewesen.

Versorgungsanwartschaft für Rechtsreferendare überprüfen

Die Begründung einer Anwartschaft auf beamtenrechtliche Versorgung für eine Gruppe von Bediensteten, die nach Abschluss ihrer relativ kurzen Ausbildung ganz überwiegend den öffentlichen Dienst auf Dauer verlässt, ist grundsätzlich systemfremd und deshalb nur zu rechtfertigen, wenn sie gegenüber der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung für Hamburg wirtschaftliche Vorteile bietet. Dies lässt sich ohne eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht feststellen, da beide Alternativen Vor- und Nachteile mit sich bringen.

Die Justizbehörde hat daher – wie vom Rechnungshof gefordert – zugesagt, die Wirtschaftlichkeit der Begründung einer Anwartschaft auf beamtenrechtliche Versorgung für Rechtsreferendare gegenüber ihrer Aufnahme in die gesetzliche Rentenversicherung unter Einbeziehung aller maßgeblichen Gesichtspunkte unter Beteiligung von Personalamt und ZPD zu untersuchen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Inneres / Personalamt / Finanzbehörde

Dienst- und Schutzkleidung

Die über 40 Jahre alten Vorschriften zum Dienst- und Schutzkleidungswesen müssen den zwischenzeitlichen Veränderungen angepasst werden.

Bei der Entwicklung neuer Polizeiuniformen im Rahmen eines Sponsorings entstanden Kosten in Höhe von rd. 60.000 Euro, die bei schriftlicher Vereinbarung über den Umfang des Sach- und Leistungssponsorings vermeidbar gewesen wären.

Für das Sponsoring öffentlicher Aufgaben bedarf es konkreter Handlungsleitlinien, um künftig Unsicherheiten der Behörden bei der Durchführung derartiger Verfahren zu vermeiden.

Regelungsbedarfe

87. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der hamburgischen Verwaltung sind verpflichtet, Dienst- bzw. Schutzkleidung zu tragen, wenn dies bei der Ausübung des Dienstes üblich oder erforderlich ist. Dienst- und Schutzkleidung wird in der Regel unentgeltlich gewährt.¹ Einzelheiten hierzu regeln
- die Rahmenvorschrift des Senats – Personalamt – über die Gewährung von Dienstkleidung (RVBkl) in der Fassung vom 17.09.1962² sowie
 - die Bestimmungen des Senats – Personalamt – über die Gewährung von Schutzkleidung an Angehörige des öffentlichen Dienstes der Freien und Hansestadt Hamburg (Schutzkleidungsbestimmungen) vom 27.02.1959.³

¹ §§ 80, 116, 122 Abs. 1, 124 und 125 Hamburgisches Beamtengesetz, § 67 Bundesangestelltentarifvertrag, 159. Ergänzung, Stand März 2004; § 71 Mantel-tarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder, Stand Januar 2003. Die jährlichen Aufwendungen für Dienstkleidung betragen z.B. bei der Polizei rd. 3 Mio. Euro und bei der Feuerwehr rd. 1,4 Mio. Euro.

² MittVw 1962, S. 200.

³ MittVw 1959, S. 28.

Diese Vorschriften enthalten eine Fülle sehr detaillierter Einzelvorgaben, z. B. zu Kosten (Jahresverbrauchssätze), zur Führung der Bekleidungskonten, zur Ausstattung bestimmter Beschäftigtengruppen mit Dienstkleidung⁴ und zur Zuständigkeit von Dienststellen, die nicht mehr der heutigen Praxis und den geltenden Standards entsprechen.

Vorschriften nicht angepasst

Da Vorschriften nicht angepasst wurden, entwickelten einzelne Dienststellen eigene Bekleidungsrichtlinien, die gegebenenfalls nach Erlass neuer Vorgaben durch das Personalamt mit erheblichem Aufwand wieder geändert werden müssen.

Der Rechnungshof hat die lange Untätigkeit des Personalamts beanstandet und die Überarbeitung der Vorschriften gefordert. Er hat dem Personalamt vorgeschlagen, dabei Dienst-, Schutz-, Sonder- und Einsatzkleidung in einem einzigen rahmengebenden Regelwerk zusammenzufassen. Dieser Rahmen sollte anschließend von den Behörden für ihren jeweiligen Geschäftsbereich durch eigene, ihre besonderen Belange berücksichtigende und mit dem Personalamt abzustimmende Bekleidungsrichtlinien ausgefüllt werden.

Das Personalamt will der Forderung des Rechnungshofs nachkommen und dabei seine Anregungen berücksichtigen.

88. Als Standardbedarf ist Dienstkleidung durch eine Zentrale Beschaffungsstelle zu beschaffen. Zuständig hierfür ist – mit Ausnahme der Beschaffung für Polizei und Feuerwehr – seit 2002 die Finanzbehörde.⁵ Sie hat weiteren Dienststellen Genehmigungen zur Beschaffung in eigener Verantwortung erteilt. Schutzkleidung wird hingegen ohnehin von den Bedarfsstellen in eigener Zuständigkeit beschafft.

Angesichts der auch bei der Dienstkleidung meist auf die besonderen Bedürfnisse der Behörden abgestellten Art und Qualität der erforderlichen Bekleidung, der bereits vielfach erteilten Ausnahmegenehmigungen und der in den Behörden bereits durch die Beschaffung von Schutzkleidung vorhandenen Kompetenz hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob auch für die Dienstkleidung generell auf eine zentrale Beschaffung verzichtet werden kann.

Die Finanzbehörde will die Prüfung vornehmen.

⁴ Die Vorschriften sehen beispielsweise für Sportplatzwarte und Fahrer von staats-eigenen PKW noch das Tragen von Schirmmützen vor.

⁵ Vgl. Ia der Aufstellung 1 zur Anlage zur Beschaffungsordnung (BO) in Verbindung mit § 2 BO, Stand 2002.

Einführung neuer Polizeiuniformen

Sach- und Leistungssponsoring

89. 2002 verständigte sich die Leitung der Behörde für Inneres (Bfl) mit der Handelskammer Hamburg und Vertretern der hamburgischen Wirtschaft auf eine gemeinsame Initiative zur Einführung neu gestalteter Polizeiuniformen. Die Handelskammer wollte sich für eine Unterstützung durch Wirtschaftsunternehmen nachhaltig einsetzen und übernahm diesen gegenüber eine federführende Rolle.

Wesentliche Vertragsinhalte nicht dokumentiert

Sie vermittelte die Zusammenarbeit der Bfl mit einer Modefirma zur Erstellung von Musterentwürfen. Die mit der Firma dazu getroffenen Vereinbarungen gingen aus Sicht der Behörde von der Unentgeltlichkeit der Leistungen aus, wurden aber nicht dokumentiert. Der sich anschließende Streit über das Zustandekommen einer Honorarvereinbarung endete mit einem gerichtlichen Vergleich über die Zahlung von insgesamt 36.000 Euro. Einschließlich Gerichts- und Anwaltskosten sowie einer weiteren außergerichtlichen Vereinbarung zur Sicherung von urheber- bzw. geschmacksmusterrechtlichen Schutzrechten entstanden aus der Zusammenarbeit mit der Firma Kosten in Höhe von rd. 60.000 Euro.

Der Rechnungshof hat das Versäumnis der Behörde beanstandet, durch eine schriftliche Vereinbarung, mindestens aber durch eine unmissverständliche und einvernehmliche Protokollierung der gemeinsamen Gespräche zu gewährleisten, dass die Musterentwürfe – wie von ihr erwartet – unentgeltlich als Sach- und Leistungssponsoring erstellt wurden. Der Rechnungshof hat die Bfl aufgefordert sicherzustellen, dass in künftigen Verfahren zur Beteiligung Privater an der Durchführung öffentlicher Aufgaben die gegenseitigen Rechte und Pflichten, insbesondere Grund, Höhe oder Ausschluss etwaiger Entgelte, nachvollziehbar einvernehmlich dokumentiert werden.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Transparenz der Finanzierung

90. In Durchführung des von der Handelskammer initiierten Modells zur Finanzierung der Uniformen durch Geld- und Leistungssponsoring verpflichtete sich ein privates Unternehmen 2003 gegenüber der Bfl u. a. zur Akquisition von Sponsoren; als Gegenleistung erhielt das Unternehmen das Recht zur Verwendung des Hamburg-Logos.

In diesem Vertrag wurde die Mitwirkung der Bfl an dem Sponsoring-Verfahren als eine untergeordnete, nachrangige und passive Mitwirkung ausgestaltet. Dies trug Erörterungen Rechnung, die die Finanzbehörde auf Bund-Länder-Ebene initiiert hatte, um einen von den übrigen Finanzministerien mitgetragenen Weg zur Vermeidung eines der Bfl zugeordneten steuerpflichtigen Betriebs gewerblicher Art zu finden. Ein solcher Betrieb gewerblicher Art hätte die Zuwendungen des Sponsors zu steuerpflichtigen Einnahmen dieses

Betriebs gemacht und die Sponsoringeinnahmen für die Einführung neuer Uniformen erheblich geschmälert.

Die Bfl sah sich in diesem Zusammenhang veranlasst, auch auf eine Berichts- oder Rechenschaftspflicht der Firma zu verzichten. Die Behörde hatte in der Folge zu keinem Zeitpunkt einen Überblick über die Höhe der voraussichtlich zu erwartenden bzw. bereits konkretisierten Sponsoringbeträge. Daher konnten u. a. entsprechende parlamentarische Anfragen nicht bzw. nur mit dem Hinweis auf die Verantwortlichkeit des Unternehmens bzw. der Handelskammer beantwortet werden.⁶

Kein Überblick über zu erwartende Sponsoringbeiträge

Sachliche Gründe, die bei einer im Übrigen passiven Rolle der Behörde ihrem Anspruch auf Information über die Realisierung von Sponsorengeldern entgegenstehen, vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz liegt ein (körperschaftsteuerpflichtiger) Betrieb gewerblicher Art dann vor, wenn die betreffende Einrichtung einer nachhaltigen, wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dient und innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausgehoben ist. Die bloße Kenntnis von Daten, angesichts derer behördliche Entscheidungen getroffen, verändert oder unterlassen werden, ist insoweit unerheblich. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass bei der Beteiligung Privater an der Durchführung öffentlicher Aufgaben im Wege eines Sponsorings die zuständige Behörde die vollständige Transparenz der Finanzierung herstellt, um jederzeit für sich, den Senat und die Bürgerschaft mögliche Auswirkungen auf den Haushalt darstellen zu können. Die Bfl hätte auf ihre Informationsrechte deshalb nicht verzichten dürfen.

Sponsoring-Richtlinien

91. Angesichts der verstärkten Tendenz der Behörden, ihre Aufgaben unter Zuhilfenahme von Unterstützungsleistungen Privater zu erfüllen, und des in einzelnen Behörden hierzu aufwachsenden Erfahrungswissens hält es der Rechnungshof für erforderlich, Rahmenrichtlinien zu entwickeln, die konkrete Handlungsempfehlungen für die Behörden vorsehen. So wären künftig Unsicherheiten der Behörden, die zu finanziellen Risiken (vgl. Tz. 89) oder zu fehlender Transparenz (vgl. Tz. 90) führen könnten, zu vermeiden. Der Rechnungshof hat von der Finanzbehörde gefordert, die Initiative zur Schaffung von Sponsoring-Richtlinien zu ergreifen.

Konkrete Handlungsleitlinien erforderlich

Die Finanzbehörde will der Forderung des Rechnungshofs nachkommen.

⁶ Z. B. Bürgerschaftsdrucksachen 17/3619 und 17/3620 vom 14.11.2003; 17/4020 vom 20.01.2004; 18/73 vom 13.04.2004.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Finanzbehörde

Zuwendungsmanagement mit dem IuK-Verfahren INEZ

Für die unmittelbare Bearbeitung der Zuwendungen stellt INEZ – trotz seiner Mängel – ein grundsätzlich geeignetes Hilfsmittel dar. Das mit INEZ verbundene Ziel einer umfassenden Unterstützung des Zuwendungsgeschehens ist dagegen noch nicht erreicht. Den Forderungen der Bürgerschaft und den Zusagen des Senats ist damit noch nicht hinreichend entsprochen.

Weil praxisingerechte, leicht handhabbare Auswertungsmöglichkeiten für das Controlling fehlen, setzen die Behörden weiterhin parallele IuK-Anwendungen ein.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, unter Einbeziehung der anwendenden Behörden zu prüfen, wie INEZ auf einen anforderungsgerechten Stand gebracht werden kann.

92. Seit dem Jahr 2000 wird in der heutigen Behörde für Soziales und Familie (BSF) und u. a. seit 2002 auch in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) das Datenverarbeitungsverfahren INEZ¹ eingesetzt. Mit diesem Verfahren sollte
- ein Instrument für die Bearbeitung und Dokumentation der Zuwendungen geschaffen,
 - ein Verfahrenscontrolling von der Antragserfassung bis zur Verwendungsnachweisprüfung gesichert und
 - mit einem Fachcontrolling das Erreichen des Zuwendungszwecks sichergestellt werden.

Damit würde den wesentlichen Anforderungen der Bürgerschaft an das Zuwendungsverfahren entsprochen werden.²

¹ Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen.

² Vgl. den Bericht des Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16.11.2000, S. 1683, mit dem Bürgerschaftlichen Ersuchen vom 29./30.11.2000.

Mitte des Jahres 2003 hat der Senat entschieden,

- INEZ in allen Behörden, Senats- und Bezirksämtern zur Erfassung empfängerbezogener Zuwendungsdaten einzurichten und
- die Finanzbehörde³ zu beauftragen, einen als Mindeststandard zu erfassenden Datenbestand festzulegen sowie die Einrichtung der Datenbank in den Behörden und Ämtern zu unterstützen.

Bearbeitung und Dokumentation

Bearbeitung der Zuwendungen

93. Der Senat hat u. a. erklärt, INEZ sichere eine schnelle, zeitnahe und strukturierte Zuwendungsbearbeitung von der Antragserfassung über Bewilligung, Zahlungsabwicklung und Controlling bis zur Nachweiserfassung und -prüfung.⁴

Für die unmittelbare Bearbeitung der Zuwendungen kann INEZ – trotz Schwächen – als ein grundsätzlich geeignetes Hilfsmittel angesehen werden. Die bei der Antragsaufnahme erfassten Daten werden auch für spätere Bearbeitungsschritte genutzt und die Zuwendungsbescheide unter Verwendung vorformatierter Textbausteine erzeugt.

Allerdings hat der Rechnungshof festgestellt, dass Bürofunktionen nicht dem heute üblichen Stand entsprechen, z. B. sind erforderlich

- eine Möglichkeit zum Ausdruck eines Sachstandsberichts,
- eine automatisierte, anwendungsgerechte Wiedervorlagefunktion und
- praxismgerechte Schnittstellen zu den üblichen Büroanwendungen wie zu Textverarbeitungs- und Tabellenkalkulationsprogrammen.

*Bürofunktionen
verbesserungs-
bedürftig*

94. Zur Prüfungsplanung und -auswertung im Zuge der Prüfung der Verwendungsnachweise wird INEZ nur insoweit genutzt, als auf die bereits gespeicherten Falldaten zurückgegriffen wird; im Übrigen stellt es hierfür nicht die erforderlichen Funktionalitäten bereit, z. B. ermöglicht es nicht die Erfassung der eingehenden und erledigten Prüfaufträge. Sowohl in der BWA als auch in der BSF werden für die speziellen Zwecke der Prüfungsplanung und für die Berichterstattung eigene, selbst entwickelte Anwendungen betrieben.

*Prüfdienste auf
andere IuK-
Anwendungen
angewiesen*

³ Mit der Verlagerung der fachlichen Leitstelle von der BSF auf die Finanzbehörde zum 01.01.2004 ging die Federführung für INEZ auf die Finanzbehörde über.

⁴ Vgl. Mitteilung an die Bürgerschaft, Bürgerschaftsdrucksache 16/5992 vom 08.05.2001 und 3. Hamburger E-Government-Aktionsfahrplan, Abschnitt 3.4, Anhang zur Bürgerschaftsdrucksache 18/533 vom 21.06. 2004, S. 7.

95. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass INEZ den Aufgabenbereich der Verwendungsnachweisprüfung einschließlich der Berichterstattung nicht hinreichend unterstützt. INEZ als integriertes und umfassendes Instrument für die Bearbeitung von Zuwendungen sollte so ausgelegt sein, dass andere IuK-Anwendungen entbehrlich sind. Im Zuge der notwendigen Optimierung sollten die Bedarfe der Prüfdienste angemessen berücksichtigt werden

Vollständigkeit der Datenbasis

96. *Fälle unvollständig dokumentiert*
Der Rechnungshof hat bei der Nutzung von INEZ in der BSF und der BWA Mängel in der Dokumentation der Fälle festgestellt; die Datenbank bildet die einzelnen Fälle, auch soweit systemseitig möglich, nicht in allen ihren wesentlichen Teilen ab. Beispielsweise sind entscheidungserhebliche Bearbeitungsschritte, wie

- das Ergebnis der Antragsprüfung,
- die Einhaltung der behördenintern festgelegten Entscheidungsvorbehalte,
- die Anforderung von Auszahlungen durch die Zuwendungsempfänger und
- das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise

Auswertungen nur eingeschränkt aussagekräftig

in vielen Fällen nicht in der Datenbank erfasst worden. Auch war in einer Reihe von Fällen, in denen eine Ablehnung ausgesprochen worden war, in der Datenbank noch der potenzielle Auszahlungsbetrag hinterlegt; damit besitzen Auswertungen der Datenbank nur eine eingeschränkte Aussagekraft.

97. *Noch keine durchgehende elektronische Fallbearbeitung*
Diese Mängel haben ihre Ursache im Wesentlichen darin, dass der Gedanke der integrierten Fallbearbeitung in den geprüften Behörden noch nicht in die Praxis umgesetzt worden ist. Die für die Bearbeitung der Zuwendungen geltenden Dienstvorschriften beider Behörden sind bei der Administration sowie der Dokumentation noch von der herkömmlichen Vorgehensweise und der konventionellen Aktenführung geprägt. Nach der Dienstvorschrift der BSF ist zwingend lediglich die Eingabe der Antragsdaten, während in der BWA zwar die Bearbeitung der Fälle mit INEZ vorgeschrieben ist, jedoch die Sachberichte der Zuwendungsempfänger außerhalb von INEZ mit einem Tabellenkalkulationsprogramm erfasst werden.

98. *Zur Sicherstellung der Datenerfassung Pflichtfelder einrichten*
Der Rechnungshof hat die Behebung der Mängel gefordert und empfohlen, dass in den Dienstvorschriften der Behörden der Gedanke der integrierten Bearbeitung in INEZ umgesetzt wird. Er hat im Übrigen vorgeschlagen, durch die Einrichtung von Pflichtfeldern in den Bearbeitungsmasken an geeigneten Stellen die Vollständigkeit der Datenerfassung sicherzustellen.

IuK-gestützte Bearbeitung in den Verwaltungsvorschriften zur LHO regeln
Der Rechnungshof hat auch angeregt, die Nutzung der IuK-gestützten Bearbeitung – soweit nicht behördenspezifische Regelungen betroffen sind – in den Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung zu regeln.

99. Weder anhand der Inhalte der Datenbank noch unter Hinzuziehung der konventionellen Akten hat der Rechnungshof – abgesehen von einem Fall – feststellen können, ob und mit welchem Ergebnis die Verwaltung vor einer Bewilligung eine Mehrfachförderung desselben Zwecks ausgeschlossen hat. Der Rechnungshof hat gefordert, die Sichtrechte im erforderlichen Umfang zu erweitern und die Dokumentation einer solchen Prüfung in INEZ zwingend vorzusehen.

Dokumentation der Prüfung auf ungewollte Mehrfachförderung erforderlich

Mindeststandard

100. Die hamburgischen Behörden sind von der Finanzbehörde lediglich dazu verpflichtet worden, als Mindeststandard bestimmte Grunddaten zur Unterstützung der Erstellung von Zuwendungsberichten in die Datenbank INEZ einzugeben, die sich nur an den Erfordernissen eines Zuwendungsberichts orientieren. Das luK-Verfahren wird in diesem Fall nicht als Instrument für die Bearbeitung, sondern lediglich zur nachträglichen Erfassung manuell erzielter Bearbeitungsergebnisse genutzt. Die Nutzung des vollständigen Leistungsumfangs von INEZ ist im Übrigen den Behörden freigestellt.

Weitergehende Auswertungen sind bei einer solchen Vorgehensweise ebenso wenig möglich wie die Nutzung von E-Government-Funktionen, z. B. die vom Senat beabsichtigte Antragstellung und Erfassung der Verwendungsnachweise über das Internet unter Verwendung eines Moduls von INEZ.⁵

Nutzung von E-Government entgegen Senatsabsicht nicht gesichert

Der Rechnungshof hat daher der Finanzbehörde empfohlen, den Einsatz von INEZ nicht nur auf der Basis des bisherigen Mindeststandards, sondern vollen Umfangs als luK-Unterstützung für die Zuwendungssachbearbeitung voranzutreiben.

INEZ für die Zuwendungssachbearbeitung vollständig nutzen

Nach Mitteilung der Finanzbehörde vom Dezember 2005 haben die Nachteile der Doppelarbeit durch zusätzliche nachträgliche Erfassung manuell erzielter Bearbeitungsergebnisse in INEZ und ihre Überzeugungsarbeit dazu geführt, dass mittlerweile alle Behörden die Bearbeitung von Zuwendungen mit INEZ vornehmen.

Verfahrenscontrolling

101. Für das Verfahrenscontrolling sind, sowohl für den Einzelfall als auch fallübergreifend, praxisgerechte, leicht zugängliche Auswertungsmöglichkeiten unabdingbar.
102. Für Auswertungszwecke besteht neben einer direkten Datenbankabfrage, die Programmierkenntnisse erfordert und daher ausschließlich der fachlichen Leitstelle der Finanzbehörde vorbehalten ist, die Möglichkeit der Auswertung einer vierzehntägig erstellten Datenbankkopie mit dem Analyser-Server.

⁵ Vgl. Fn. 4.

103. *Auswertungsmöglichkeiten nicht praxisgerecht* Dieses Auswertungsinstrument ist nicht bedarfsgerecht.⁶ Darüber hinaus bestehen nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch Kenntnisdefizite und Unsicherheiten in der Handhabung des Instruments aufseiten der Anwender, so dass vorhandene Möglichkeiten nicht genutzt werden. Es wird deshalb von den anwendenden Dienststellen nicht hinreichend akzeptiert.
104. *Nutzung von IuK-Anwendungen außerhalb von INEZ* Dies hat dazu beigetragen, dass für das Verfahrenscontrolling in beiden Behörden eigene IuK-Anwendungen außerhalb von INEZ betrieben werden.
- Auch die in der BSF eingeführte regelmäßige Berichterstattung zum Verfahrenscontrolling gegenüber dem Beauftragten für den Haushalt basiert nur teilweise auf INEZ-Daten und im Übrigen auf in den Ämtern geführten anderweitigen Listen. Außerdem erfordert die Berichterstattung in hohem Maße manuelle Eingriffe und z. T. das Aufrufen jedes einzelnen Falles sowie die manuelle Übertragung von Daten. In der BWA findet das Verfahrenscontrolling insgesamt ohne die Nutzung von INEZ statt.
105. *Praxisgerechte Auswertungsmöglichkeiten schaffen* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass INEZ für das Verfahrenscontrolling nur in Teilen nutzbar ist.
- Bereits im Rahmen der Entwicklung von INEZ, aber auch im Zuge der hamburgweiten Einführung des IuK-Verfahrens war von der Verwaltung das Ziel von INEZ, „die aus verschiedenen Anlässen erforderliche Berichterstattung über Zuwendungen automatisch aus dem Verfahren INEZ zu generieren ...“ hervorgehoben worden.⁷ Um dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen, sollten
- mit den Behörden – wo immer möglich – abgestimmte Standardberichte festgelegt werden, die bei Bedarf aufgerufen werden können, und
 - die Auswertungsmöglichkeiten für die Behörden entsprechend den Erfordernissen der Praxis gestaltet werden.
106. *INEZ auf einen anforderungsgerechten Stand bringen* Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten zu prüfen, wie das IuK-Verfahren über die bisherigen Bemühungen hinaus unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auf einen anforderungsgerechten Stand gebracht werden kann. Dabei sollten die anwendenden Behörden beteiligt und die Bedarfe der Anwender – soweit möglich – einbezogen werden. Soweit Kenntnisdefizite und Unsicherheiten in der Beherrschung von INEZ bestehen, sollte für verstärkte Schulung gesorgt werden.

⁶ Für den Endbenutzer wird der Datenbestand nicht als Ganzes sondern – wegen des Umfangs – in 13 festgelegten Kombinationen, den „Cubes“, bereitgestellt, die jeweils nur separat auswertbar sind. Die in den „Cubes“ bereitgestellten Daten entsprechen nicht den Anforderungen der Praxis, so dass Auswertungen nur beschränkt möglich sind und vielfach eine manuelle Nachbearbeitung erfordern.

⁷ Vgl. u.a. Protokoll der Auftaktveranstaltung zur hamburgweiten Einführung von INEZ vom 14.01.2004.

Fachcontrolling

107. Ein wirksames Fachcontrolling dient der Sicherstellung und Überprüfung des Verwendungszwecks und der Programmziele. Voraussetzung für beides ist die eindeutige und detaillierte Bezeichnung des Verwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung.⁸ Dies ist wesentliche Voraussetzung jeder Zuwendung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für den Zuwendungsjahrgang 2004 im Falle der BWA in rd. 74 % der Fälle eine operable Zweckbestimmung in INEZ abgelegt war, bei der BSF dagegen nur in rd. 59 % der Fälle. In einer Vielzahl von Fällen war im Zuwendungsbescheid lediglich ein Hinweis auf eine dem Bescheid beigefügte Konkretisierung enthalten; diese war aber in INEZ nicht hinterlegt.

Zu wenige operable Zweckbestimmungen in INEZ

108. Die in der BWA häufiger angetroffene Operationalisierung des Verwendungszwecks lässt sich darauf zurückführen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eher einer Operationalisierung zugänglich sind, während die vielfältigen Zuwendungsbereiche der BSF häufig eine zielspezifische Konkretisierung erfordern. Auch im Aufgabenbereich der BSF ist jedoch eine Zielkonkretisierung mit aussagefähigen Maßstäben unverzichtbar, um den Erfolg messbar zu machen.

Der Rechnungshof hat der BSF empfohlen, ein Konzept zur Hinterlegung geeigneter Daten für ein Fachcontrolling zu prüfen, aufzustellen und in INEZ zu integrieren.

Hinterlegung operabler Daten in INEZ auch in der BSF dringlich

Internetnutzung im Zuwendungsverfahren

109. Mit dem Modul „WEB-INEZ“ wird eine Internetanbindung für die Zuwendungsempfänger geschaffen. Im Einzelnen werden – auch für das Fachcontrolling – damit die Ziele

- Übermittlung von Kennzahlen durch die Zuwendungsempfänger,
- Datenaustausch zwischen den Behörden und den Zuwendungsempfängern unter Nutzung vorhandener Datenbestände,
- elektronische Antragstellung und
- elektronische Übermittlung des Verwendungsnachweises

verfolgt. Die Realisierung geschieht in mehreren Phasen seit Anfang 2001. Die Möglichkeit der Antragstellung über das Internet ist programmseitig bereits realisiert, aber nach dem Stand vom November 2005 noch nicht freigegeben. Das Programm für die Zulieferung von Kennzahlen durch die Zuwendungsempfänger steht demgegenüber den Nutzern bereits zur Verfügung.

⁸ Vgl. VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO.

110. Die BWA hat die Lieferung von Kennzahlen unter Nutzung von WEB-INEZ zur Voraussetzung für die Auszahlung der Fallkostenpauschalen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemacht. In der BSF dagegen, die INEZ für das Fachcontrolling bisher noch nicht nutzt, findet ein Datenaustausch mit den Zuwendungsempfängern auf diesem Wege bisher nicht statt. Sie sollte eine Strategie für die inhaltliche und zeitliche Realisierung des Fachcontrollings mit INEZ erarbeiten. Im Übrigen sollte die BSF in Anbetracht des schon in Angriff genommenen Ausbaus von WEB-INEZ die sich daraus ergebenden Möglichkeiten des E-Governments nutzen.
- Einsatz von WEB-INEZ auch in der BSF voranbringen*

Stellungnahme der Verwaltung

111. Die Verwaltung stimmt dem Rechnungshof in den wesentlichen Punkten zu. Seine Feststellungen sollen als Basis für eine Weiterentwicklung des luK-Verfahrens genutzt werden.

Die Finanzbehörde wird eine Arbeitsgruppe einrichten, um mit den anwendenden Behörden die Weiterentwicklung von INEZ zu erörtern und Prioritäten für eine Umsetzung festzulegen. Sie wird ferner die Verbesserung der Handhabbarkeit sowie auch der Funktionalität des luK-Verfahrens prüfen und nach Lösungsmöglichkeiten suchen. Zur Klärung des Bedarfs an Auswertungen und Berichten wird sie mit den Behörden die Möglichkeit der Einrichtung vordefinierter Standardberichte prüfen sowie Kenntnisdefizite bei den Anwendern aufgreifen. Die BSF wird den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Operationalisierung von Zweckbestimmungen und zur Nutzung von WEB-INEZ nachgehen.

Die Finanzbehörde will die Zubilligung des Sichtrechts für alle Nutzer – soweit es für die Verhinderung ungewollter Mehrfachförderung erforderlich ist – im Hinblick auf datenschutzrechtliche Fragen sowie die Einrichtung eines Feldes prüfen, in dem diese Prüfung dokumentiert wird. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die ungewollte Förderung des gleichen Zwecks durch verschiedene Dienststellen der Stadt vermieden werden muss (vgl. §§ 6 und 34 Abs. 3 LHO).

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

V. Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Hochschulen

Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich

Zahlreiche Mängel bei der Anwendung beteiligungsrechtlicher Vorschriften sowie ein Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht erfordern klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in den Hochschulen und in der Behörde. Bei einem Universitätsunternehmen gebietet die wirtschaftliche Entwicklung eine Unterrichtung der Bürgerschaft.

Ein 2003 zur Förderung des Technologietransfers gegründetes Unternehmen hatte bis Mitte 2005 den operativen Geschäftsbetrieb noch nicht aufgenommen.

Unternehmensbeteiligungen im Hochschulbereich

112. Der Rechnungshof hat die Wahrnehmung der Aufgaben der Beteiligungsverwaltung durch die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG)¹ und/oder durch die beteiligten Hochschulen geprüft. Einbezogen waren die folgenden Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die in dem von der Finanzbehörde herausgegebenen „5. Beteiligungsbericht 2004“² überwiegend nicht aufgeführt sind:

¹ Zuständigkeitsbereich des Hochschulamts ohne Beteiligungen des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (mit Ausnahme der lfd. Nr. 7).

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1151 vom 02.11.2004.

| Lfd. Nr. | Unternehmen und Gründungsjahr | Gesellschafter und Stammkapital in % |
|----------|---|--|
| 1 | Deutsches Klimarechenzentrum GmbH (DKRZ); 1987 | Max-Planck-Gesellschaft (54,5); Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (27,3); andere Forschungsinstitute (18,2) |
| 2 | TuTech Innovation GmbH (TuTech); 1992/2004 ³ | Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) (51,0); FHH (49,0) |
| 3 | International Center for Graduate Studies der Universität Hamburg GmbH (ICGS); 2001 | Universität Hamburg (UHH) (100,0) |
| 4 | Universität Hamburg Marketing GmbH (UHHMG); 2002 | UHH; 100,0 |
| 5 | Multimedia Kontor Hamburg GmbH (MKH); 2002 | UHH, TUHH, HWP-Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg), Hochschule für bildende Künste (HfbK), Hochschule für Musik und Theater (HfMT); (je 16,7) |
| 6 | HMS Hamburg Media School GmbH (HMS); 2003 | Verein zur Gründung und Förderung der HMS Hamburg Media School (50,0); FHH (25,2); UHH (12,6); HfbK (12,2) |
| 7 | Hamburg Innovation GmbH (HI); 2003 | UHH (28,0); HAW Hamburg (10,0); HWP (3,0); HfbK (3,0); HfMT (3,0); TUHH (17,0); TuTech (16,0); Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) (10,0); Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg (10,0) |
| 8 | Hamburg School of Logistics gGmbH; 2003 | TUHH (60,0); Private Stiftung (40,0) |
| 9 | Norgenta Norddeutsche Life Science Agentur GmbH (NORGENTA); 2003/2004 ⁴ | FHH (50,0); Land Schleswig-Holstein (50,0) |
| 10 | Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gGmbH (HWWI); 2005 | UHH (50,0); Handelskammer Hamburg (50,0) |

113. Der Rechnungshof hat in großer Zahl Verstöße gegen die Vorschriften der LHO und gegen die Bestimmungen des jeweiligen Gesellschaftsvertrags festgestellt. Folgende Mängel sind wiederholt aufgetreten:

³ Verschmelzung der 1992 gegründeten TUHH Technologie GmbH mit der c:channel business services GmbH zur TuTech Innovation GmbH.

⁴ Eintritt des Landes Schleswig-Holstein als Gesellschafter in die bisherige i-Med/Nord GmbH.

- Das wichtige Interesse Hamburgs (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO) an der Unternehmensgründung ist in der Regel in einem Zielbild als Handlungsleitlinie für die Geschäftsleitung und als Kontrollmaßstab für die hamburgischen Vertreter im Aufsichtsorgan zu konkretisieren (vgl. „Hinweise“ der Finanzbehörde⁵, Ziffer 2.1.1.2). An derartigen Zielbildern mangelte es bei mehreren Unternehmen.

Teilweise fehlende Zielbilder
- Nach § 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO sollen der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Es ist mehrfach ohne nähere Begründung versäumt bzw. nicht darauf hingewirkt worden, eine derartige Regelung in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen. In anderen Fällen wurde eine darin enthaltene entsprechende Bestimmung nicht beachtet.

Fehlende Orientierung am Handelsgesetzbuch
- Gemäß § 67 LHO soll darauf hingewirkt werden, dass der Freien und Hansestadt Hamburg im Gesellschaftsvertrag bei Minderheitsbeteiligungen die – bei Mehrheitsbeteiligungen gesetzlich festgelegten – Rechte nach § 53 Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG) sowie dem Rechnungshof das Recht nach § 54 HGrG eingeräumt werden⁶. Ein Verzicht auf die Ausübung der Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG bedarf des Einvernehmens mit dem Rechnungshof. Auch diese Vorschriften sind mehrfach unbeachtet geblieben.

Haushaltsrecht nicht beachtet
- Nach den „Hinweisen“ der Finanzbehörde unterliegen bei unmittelbaren Beteiligungen Hamburgs von mindestens 50 % die Benennung von Aufsichtsratsmitgliedern sowie die Erstanstellung eines Geschäftsführers mit Bezügen oberhalb denen eines Angestellten der Vergütungsgruppe I Bundesangestelltentarifvertrag der Beschlusskompetenz der Senatskommission für öffentliche Unternehmen. Deren Beteiligung ist mehrfach unterblieben.

Senatskommission nicht beteiligt
- Wiederholt existierten keine Geschäftsanweisungen für die Geschäftsleitung und Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat, waren weitere in den „Hinweisen“ enthaltene Anforderungen wie z. B. fristgerechte und den wesentlichen Verlauf der Verhandlungen wiedergebende Niederschriften über Sitzungen der Organe unbeachtet geblieben und die Aktenführung in den Verwaltungen lückenhaft und ungeordnet.

Fehlende Geschäftsanweisungen und Geschäftsordnungen

⁵ „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“ von 1997, neu gefasst im März 2005 (Zusammenfassung von Rechtsvorschriften und anerkannten Verwaltungsgrundsätzen).

⁶ Diese Vorschriften betreffen die Verpflichtung, in den Auftrag an den Wirtschaftsprüfer u.a. auch die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die Darstellung der Vermögens- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität einzubeziehen, bzw. das Recht des Rechnungshofs, sich zur Klärung von Fragen unmittelbar im Unternehmen zu unterrichten. Darüber hinaus sollen die Abschlussprüfer beauftragt werden, die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der von der Stadt gewährten Zuwendungen zu prüfen (Verwaltungsvorschrift Nr. 3 zu § 68 LHO).

*Vernachlässigung
von Informations-,
Berichts- und
Prüfungspflichten*

- Nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist der Rechnungshof über eine unmittelbare Unternehmensbeteiligung unverzüglich, d. h. spätestens vor der Beurkundung des Gesellschaftsvertrags, zu unterrichten. Mit Ausnahme der im Rahmen eines Prüfungsverfahrens verfolgten Umgestaltung der TuTech ist eine derartige Unterrichtung seit 2001 bei allen Unternehmen selbst nach deren Gründung versäumt worden.
- Nach § 69 LHO sind dem Rechnungshof die Berichte der Jahresabschlussprüfer zusammen mit einem eigenen Bericht der zuständigen Verwaltung über die Prüfung und Bewertung der Unternehmenstätigkeit im abgelaufenen Geschäftsjahr zu übersenden. Auch diese Verpflichtung ist seit 2002 durchgehend vernachlässigt worden. Darüber hinaus sind eigene Prüfungsberichte in den zuständigen Verwaltungen nicht gefertigt worden.

Forderungen des Rechnungshofs

114. Der Rechnungshof hat die vielfältigen Verstöße gegen die haushalts- und beteiligungsrechtlichen Bestimmungen beanstandet und die BWG sowie die Hochschulen aufgefordert, die §§ 65 bis 69, 102 LHO sowie die „Hinweise“ der Finanzbehörde künftig strikt zu beachten. Die Finanzbehörde hat er gebeten, auch reine Hochschulbeteiligungen in künftigen Beteiligungsberichten wieder aufzuführen.
115. Die beanstandeten Verstöße sind nach den getroffenen Feststellungen auch darauf zurückzuführen, dass die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung gegenwärtig den dafür zuständigen Dienststellen der UHH und der TUHH, aber auch der BWG selbst, ihrem Umfang und ihrer Bedeutung nach nicht hinreichend bekannt sind. Der Rechnungshof hat daher die BWG und die Hochschulen aufgefordert, die notwendigen Voraussetzungen für eine anforderungsgerechte Erfüllung der Beteiligungsaufgaben sicherzustellen. Sie müssen insbesondere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ihrer Beteiligungsdienststellen eindeutig regeln. Dies betrifft alle Prozessebenen wie Planung von Ausgründungen und Unternehmensbeteiligungen, rechtliche Ausgestaltung der Beteiligungsverhältnisse, laufende Betreuung der Gesellschaft und Erfüllung der Informations- und Berichtspflichten gegenüber dem Rechnungshof.

Klare Verantwortlichkeiten festlegen

BWG, UHH und TUHH haben die Mängel bei der Aufgabenwahrnehmung sowie die aufgezeigten grundsätzlichen Handlungsbedarfe jeweils anerkannt und die künftige Beachtung der einschlägigen Bestimmungen zugesagt. Erste Maßnahmen zum Aufbau einer anforderungsgerechten Beteiligungsverwaltung seien bereits eingeleitet worden, z. B. die Erteilung von Prüfungsaufträgen an Wirtschaftsprüfer unter Beachtung der Vorgaben des § 53 HGrG, die Verabschiedung bisher fehlender Geschäftsanweisungen und Geschäftsordnungen, die Konstituierung von Aufsichtsräten oder die Erarbeitung von Richtlinien für die künftige verwaltungsinterne Aufgabenwahrnehmung.

Feststellungen zu einzelnen Unternehmen

International Center for Graduate Studies

116. Vor Gründung des ICGS (vgl. Tz. 112, lfd. Nr. 3) hat der Senat gegenüber der Bürgerschaft mehrfach betont, dass Zweck der Gründung ein „über private Entgelte finanziertes ergänzendes Lehr-, Wohn- und Betreuungsangebot“ für ausländische Studierende sei; die besonderen Leistungen des ICGS würden rein privatwirtschaftlich finanziert und streng getrennt von den unentgeltlichen, öffentlich finanzierten Leistungen der Universität⁷. Im Zuge der 2001 eingeholten Einwilligung der Finanzbehörde nach § 65 Abs. 2 LHO bekräftigte die Universität sodann erneut u. a., dass „Haushaltsmittel aus dem Budget der Universität ... auch in Zukunft nicht zur Finanzierung des ICGS eingesetzt würden“.
117. Diese Zusagen hat sie nicht eingehalten. Angesichts eines sich Ende 2003 konkret abzeichnenden Liquiditätsengpasses des ICGS hat die Universität Anfang 2005 an das Unternehmen 100.000 Euro aus ihrem Globalhaushalt gezahlt. Diese Zahlung galt zunächst als Abschlag auf nachträglich für 2003 und 2004 in Rechnung gestellte Leistungen des ICGS in einer Gesamthöhe von 370.000 Euro. Darüber hinaus hat die Universität Anfang 2005 ein Studentenapartment- und Seminarhaus zugunsten der Studierenden des ICGS für die Dauer von 20 Jahren zu einem jährlichen Mietpreis von derzeit rund 157.000 Euro angemietet. Die für 2005 von den Bewohnern erwarteten Mieteinnahmen waren in der Ausgaben- und Einnahmeplanung des ICGS nur auf der Einnahmenseite der Gesellschaft, nicht jedoch auf der Ausgabenseite als Erstattung an die Universität, die als Mieterin den Mietzins schuldet, ausgewiesen. Für die von ihr seit Anfang 2004 als Geschäftsräume genutzten universitären Räumlichkeiten⁸ hat das Unternehmen keine Erstattungen geleistet.
118. Da der Abschluss eines langjährigen Mietvertrags mit zusätzlichen Kosten von über 50.000 Euro jährlich nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehört, hätte es einer Ermächtigung im Wirtschaftsplan der Universität bedurft (§ 38 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Universität ohne die erforderliche Ermächtigung Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre eingegangen ist und damit gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 HV in Verbindung mit §§ 38 Abs. 1 sowie 1, 2 und 3 LHO) verstoßen hat.

*Zusagewidriger
Einsatz von
Hochschulmitteln*

*Verstoß gegen
das Budgetrecht*

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Universität trotz des bereits Anfang 2003 von ihr erkannten Handlungsbedarfs einen Kooperationsvertrag mit dem ICGS erst im Zuge der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs Anfang 2005 abgeschlossen hat. Da sie es annähernd zwei Jahre versäumt hat, Regelungen über den gegenseitigen Leistungsaustausch zu treffen, kann nachträglich nicht mehr beurteilt werden, ob die vom ICGS 2005 rückwirkend für die Jahre 2003 und 2004 aufgelisteten Einzelleistungen in

*Fehlende
Regelungen über
den Leistungs-
austausch*

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2262 vom 23.03.1999, Ziffern 2 und 5.

⁸ Jährliche Miet- und Betriebskosten von rd. 40.000 Euro lt. Kalkulation der Universität.

dieser Form und in diesem Umfang überhaupt bedarfsgerecht gewesen sind.

119. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, sich für die Zukunft Klarheit über das von ihr im Rahmen der internationalen Studiengänge benötigte Leistungsspektrum zu verschaffen und sich zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie dafür kurz- und mittelfristig Mittel aus ihrem Budget bereitstellen kann und will. Dabei sollte auch das Geschäftsmodell der GmbH insgesamt auf den Prüfstand gestellt und alternativ die Frage einer Aufgabewahrnehmung innerhalb der Universitätsverwaltung selbst erwo-gen werden. Im Fall einer Unternehmensfortführung ist die Aufstel-lung eines Zielbildes als Handlungsleitlinie für die Geschäftsleitung und als Kontrollmaßstab für die Aufsichtsorgane unerlässlich.

*Unterrichtung der
Bürgerschaft
geboten*

Da der Einsatz von Haushaltsmitteln der Universität im Wider-spruch steht zu den ursprünglichen Zusagen gegenüber der Bür-gerschaft, hat der Rechnungshof gebeten, für eine Unterrichtung der Bürgerschaft über die tatsächliche Unternehmensentwicklung sowie über vergangene und künftige finanzielle Belastungen der Universität Sorge zu tragen.

Universität Hamburg Marketing GmbH

120. Die UHHMG (vgl. Tz. 112, lfd. Nr. 4) ist 2002 für Maßnahmen auf dem Gebiet des Marketing, der Öffentlichkeitsarbeit und der Vermarktung von Werberechten der Universität gegründet und ent-sprechend tätig geworden. Bis zu den Erhebungen des Rech-nungshofs Anfang 2005 hatte sich weder der fünfköpfige Auf-sichtsrat konstituiert noch hatten Gesellschafterversammlungen stattgefunden. Bei der BWG, die lt. Gesellschaftsvertrag im Auf-sichtsrat vertreten sein soll, war die Existenz des Unternehmens zwischenzeitlich in Vergessenheit geraten. Mehr als zwei Jahre lang haben die Gesellschaftsorgane somit in mannigfacher Weise gegen satzungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Neben ande-ren Verstößen lagen bei diesem Unternehmen keine ordnungs-gemäßen Beschlüsse zur Feststellung der Jahresabschlüsse, zur Entlastung des Geschäftsführers, zur Wahl des Abschlussprüfers sowie zur Aufstellung jährlicher Wirtschaftspläne vor. Eine von der UHHMG eingegangene Beteiligung von 25 % an einer Tochterge-sellschaft hätte der Zustimmung des Aufsichtsrats bedurft.

*Organe drei Jahre
nicht aktiv
gewesen*

Auch die UHHMG wurde bisher in nicht unerheblicher Höhe aus Mitteln der Universität subventioniert. Eine 2002 aufgrund eines Kooperationsvertrags bewilligte und ab Januar 2005 rückzahlbare Anschubfinanzierung in Höhe von 125.000 Euro hat sich durch lau-fende Übernahmen von Personalkosten der Gesellschaft bis Ende 2004 faktisch auf mindestens 238.000 Euro erhöht. Bis zum Abschluss der Erhebungen war die Rückzahlung der Beträge noch nicht näher geregelt. Zudem sind nach Übergang der Vermietung von Räumen auf die GmbH Einnahmen von bis zu 100.000 Euro jährlich nicht mehr dem Wirtschaftsplan der Universität, sondern der GmbH zugeflossen (allenfalls teilkompensiert durch geringere Personalkosten in der Universitätsverwaltung für Raumvergaben).

*Rückzahlung von
finanziellen Hilfen
der UHH noch
offen*

121. Der Rechnungshof hat die beteiligungsrechtlichen Verstöße beanstandet und die Universität aufgefordert,
- die erheblichen Mängel abzustellen,
 - für eine detaillierte Festlegung der von der UHHMG erwarteten Leistungen und eine transparente Leistungsverrechnung – unter Einbeziehung der bisher gewährten und lt. Kooperationsvertrag von 2002 rückzahlungspflichtigen Beträge – zwischen ihr und der Gesellschaft zu sorgen.
122. Die UHH hat den budgetrechtlichen Verstoß bei der Anmietung des Kolleggebäudes für das ICGS eingeräumt. Die Subventionierung beider Unternehmen zu Lasten ihres Globalhaushalts sei aus wirtschaftlichen Gründen für eine begrenzte Zeit erforderlich geworden. Sie werde jedoch dafür sorgen, dass klare und transparente Regelungen im Rahmen des gegenseitigen Leistungsaustauschs getroffen würden. Sie strebe an, die eigene Kostendeckung der beiden Unternehmen wieder herzustellen und die Rückzahlung der finanziellen Hilfen aus dem Globalhaushalt sicherzustellen. Die BWG werde die Bürgerschaft in einer gesonderten Drucksache unterrichten.

Hamburg Innovation GmbH

123. Zur Unterstützung der Hochschulen bei der Förderung des Technologietransfers wurde 2003 die HI als gemeinsames Unternehmen von sieben Hochschulen, dem UKE und der TuTech gegründet (vgl. Tz. 112, lfd. Nr. 7). Bis Mai 2005, also zwei Jahre nach Errichtung des Unternehmens, gab es noch keinen operativen Geschäftsbetrieb, demzufolge keine Aufsichtsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen oder Jahresabschlüsse. Zwischen den Hochschulen und der HI abzuschließende Kooperationsverträge sowie ein Dienstleistungsvertrag zwischen der HI und der TuTech, die den Geschäftsbetrieb der HI gegen Vergütung führen soll, lagen lediglich als Entwürfe vor.

*Zwei Jahre nach
Gründung noch
kein operativer
Geschäftsbetrieb*

Da das Unternehmen auch nach mehr als zwei Jahren mangels Geschäftsbetriebs den Technologietransfer nicht vorangebracht hat, muss den Gründen hierfür nachgegangen werden; dabei sind auch Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der GmbH zu überdenken. Dies gilt umso mehr, als das wichtige Aufgabenfeld der Unterstützung und Betreuung der Hochschulen und ihrer Mitglieder bei der Anmeldung, Lizenzierung und Verwertung von Patenten zwischenzeitlich durch die Patentverwertungsagentur der TuTech wahrgenommen worden ist.

Der Rechnungshof hat die BWG insoweit um Prüfung des wichtigen staatlichen Interesses (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO) gebeten, wenn diese federführend von ihr betriebene Unternehmensgründung – neben den bestehenden Unternehmen TuTech und Medigate des UKE – erhalten bleiben soll.

124. Die BWG will den Gründen für den schleppenden Anlauf des Geschäftsbetriebs der HI nachgehen. Unabhängig davon halte sie wie die UHH und andere Hochschulen an der Unternehmensgründung fest. Neben der TuTech sei eine neutrale „2. Marke“ erforderlich, da andernfalls Erfolge auf dem Gebiet des Technologietransfers, die unter der eingeführten „Marke“ TuTech bilanziert würden, in der öffentlichen Wahrnehmung allein der TUHH zugerechnet würden. Um den Aufbau von Doppelkapazitäten zu vermeiden, sei es die wirtschaftlichste Lösung, die HI gegen Entgelt die Kapazitäten der TuTech nutzen zu lassen.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist das Festhalten der BWG am Weiterbestehen der HI nur zu rechtfertigen, wenn die angestrebten Erfolge auf dem Gebiet des Technologietransfers von der HI auch tatsächlich in naher Zukunft erreicht werden.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Technische Universität Hamburg-Harburg

Technische Universität Hamburg-Harburg Neubau 4. Bauabschnitt

Bei einer sorgfältigen Erstellung und Prüfung der Haushaltsunterlagen wäre bereits bei der Planung der Maßnahme erkennbar gewesen, dass der Neubau der Technischen Universität Hamburg-Harburg mit einem geringeren Finanzierungsbeitrag Hamburgs hätte realisiert werden können.

125. Mit der zweiten Stufe des 4. Bauabschnitts (Baustufe B) der Technischen Universität Hamburg-Harburg (TUHH) wird der Aufbau der Hochschule räumlich abgeschlossen. In zwei Laborgebäuden sollen auf rd. 7.300 m² u. a. das Institut für Schiffbau, diverse schiffs- und meeresstechnische Arbeitsbereiche, die Gewerbelehrausbildung und der Arbeitsbereich Städtebau untergebracht werden. Auf der Grundlage des Hochschulbauförderungsgesetzes (HFBG) werden der Freien und Hansestadt Hamburg 50 % der Ausgaben für den Neubau der TUHH durch den Bund erstattet.

Ziel- und Leistungsvereinbarung

126. Die Baumaßnahme wurde in einem neuen Verfahren mit geänderten Zuständigkeiten durchgeführt: Die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG) hat mit der TUHH eine Ziel- und Leistungsvereinbarung abgeschlossen, mit der erstmalig die Bauherrentätigkeit auf die TUHH verlagert wurde. Gleichzeitig hatte sich die TUHH verpflichtet, im Zuge der Ausführung der Maßnahme gegenüber den in der aufgestellten Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) ausgewiesenen Gesamtkosten von rd. 28,5 Mio. Euro eine Kostenreduzierung in Höhe von 1,5 Mio. Euro zu erzielen. Der Haushaltsplan 2003 wies danach beim Titel 3650.894.01 „Zuweisung für Investitionen nach dem HFBG an den Wirtschaftsplan TUHH“ einen Finanzbedarf von 27,0 Mio. Euro aus.¹

Sofern die TUHH darüber hinaus Einsparungen bei der weiteren Bauausführung erzielen sollte, war vereinbart worden, ihr 50 % des hamburgischen Anteils an diesen eingesparten Kosten zu belassen. In den Grenzen des haushaltsrechtlichen Vermerks zu ihrem

¹ Vgl. Erläuterungen zum Titel 3650.894.01.

Wirtschaftsplan darf sie mit diesen Mitteln zusätzliche Investitionsmaßnahmen finanzieren.²

127. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof zeichnete sich eine Reduzierung der Baukosten gegenüber der HU-Bau vom Februar 2002 um insgesamt rd. 5 Mio. Euro ab. Über die ohnehin vereinbarte Kostenreduzierung von 1,5 Mio. Euro hinaus werden die Baukosten danach voraussichtlich noch um weitere 3,5 Mio. Euro unter den hierfür veranschlagten Mitteln bleiben.

Haushaltsunterlage-Bau

128. Die HU-Bau gibt den verbindlichen Rahmen für die Ausführung einer Maßnahme vor³ und schafft zugleich die nachvollziehbare Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Entsprechend dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) weist sie die voraussichtlichen Kosten aller notwendigen Maßnahmen – gegebenenfalls auf Basis von Richtwerten – mit größtmöglicher Genauigkeit aus. Soweit für die Kostenermittlung Erfahrungswerte fehlen oder wegen der Besonderheit einzelner Bauwerkselemente nicht ausreichen, sind – gegebenenfalls unter Einschaltung zusätzlicher Fachplaner – Einzelberechnungen anzustellen⁴.

*HU-Bau
unvollständig*

129. Die dem Neubau zugrundeliegende HU-Bau enthielt z. T. nur grob geschätzte Kosten sowie Kosten für Maßnahmen, deren Notwendigkeit nicht hinreichend geprüft worden war. Insbesondere sind zu nennen:
- Für einen Windkanal waren rd. 2,6 Mio. Euro vorgesehen. Diese Kostenschätzung der TUHH ist ohne weitere Prüfung durch die BWG in die HU-Bau übernommen worden. In der Ausführung wurden die ursprünglich vorgesehenen Kosten um 1,4 auf rd. 1,2 Mio. Euro gesenkt. Diese Kostensenkung basierte u. a. auf einer Änderung der Ausführung.
 - Beim DV-Übertragungsnetz konnten nach Auskunft der TUHH Reduzierungen von rd. 750.000 Euro durch Wechselkurschwankungen und im Wesentlichen dadurch erreicht werden, dass statt der vorgesehenen Glasfaserkabel Kupferkabel verwendet wurden. Weder die TUHH noch die BWG konnten einen überzeugenden Grund dafür nennen, warum in der ursprünglichen Planung die teureren Glasfaserkabel vorgesehen waren. Deren Wirtschaftlichkeit war nicht geprüft worden.
 - Die TUHH hat auf ein in der HU-Bau vorgesehene Verbindungsbauwerk zwischen dem Neubau und einem vorhandenen Bauteil verzichtet. Dadurch war sie in der Lage, eine aufwändige Brücke durch eine einfache aufgeschüttete Rampe ersetzen und damit die Kosten um insgesamt rd. 1,4 Mio. Euro reduzieren zu können.

² Nr. 2 „Finanzplan“ des Haushaltsrechtlichen Vermerks in Verbindung mit Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 4.1.2 zu § 15 LHO.

³ § 24 Abs.1 LHO in Verbindung mit Nr. 2.2 VV-Bau, anzuwenden gemäß Nr. 1.5 der VV zu §§ 24 und 54 LHO.

⁴ Vgl. auch Heuer/Erbrecht Bundeshaushaltsordnung Rdnrn. 4-6 zu § 24 BHO.

Bereits in der Planung hätte erkannt werden können, dass es keine zwingende Notwendigkeit für das Verbindungsbauwerk und folglich für die Brücke gab.

130. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWG die HU-Bau anerkannt hat, obwohl die Kosten nicht nachvollziehbar ermittelt und die Notwendigkeit von Teilmaßnahmen nicht hinreichend geklärt war.

Bei einer sorgfältigen baufachlichen Prüfung der HU-Bau durch die BWG wären bei der Ausführung der Baumaßnahme Kostenreduzierungen zumindest in der abzusehenden Höhe nicht eingetreten, weil bereits bei der Planung des 4. Bauabschnitts von geringeren Kosten hätte ausgegangen werden können.

Forderungen

131. Der Rechnungshof erkennt zwar die Bemühungen der BWG an, durch die Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die TUHH zusätzliche Anreize für Einsparungen zu schaffen. Basis einer solchen Ziel- und Leistungsvereinbarung muss jedoch sein, dass die neuen Bauherren nur an selbst ersteuerten Einsparungen beteiligt werden. Bei künftigen Vereinbarungen muss die BWG daher sicherstellen, dass der Stadt kein finanzieller Nachteil dadurch entsteht, dass der Bauherr an Reduzierungen partizipiert,
- die durch den Wegfall von Kosten für von vornherein entbehrliche Bauteile oder überzogene Ausstattungsstandards entstehen,
 - die sich aufgrund mangelnder Sorgfalt bei der Ermittlung der Kosten notwendiger Maßnahmen ergeben,
 - die sich ohnehin und ohne sein Zutun ergeben (etwa durch eine veränderte Konjunkturlage oder Wechselkursschwankungen).

Nur selbst ersteuerte Einsparungen berücksichtigen

Stellungnahme der Verwaltung

132. Die BWG hat erklärt, künftig
- auf die Vorlage vollständiger Haushaltsunterlagen von Bauvorhaben zu achten,
 - bei baufachlichen Prüfungen nicht nur auf Nachvollziehbarkeit von Planungen und Berechnungen, sondern auch auf die Klärung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuwirken,
 - Planungsentwicklungen im weiteren Prozess zusammen mit den Bedarfsträgern und den beauftragten Prüfstellen nachvollziehbar zu dokumentieren,
 - sicherzustellen, dass bei Vereinbarungen zur Beteiligung des Bauherrn an erzielten Kostenreduzierungen nur solche Einsparungen bei Kosten notwendiger Maßnahmen aufgenommen werden, die nachvollziehbar ermittelt und zweifelsfrei vom Bauherrn ersteuert wurden.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Finanz- behörde / Bezirksämter

Lebensmittelbezogener Verbraucherschutz

Die Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksämter weist insbesondere in der Kontrolldichte, den Kontrollen je Lebensmittelkontrolleur und den Beanstandungsquoten nicht plausible Bandbreiten auf, denen die Verwaltung nachgehen muss. Kennzahlen für die Steuerung dieses Aufgabenbereichs sind nicht verfügbar.

Eine Globalrichtlinie der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, mit der den Bezirksämtern insbesondere Maßstäbe für Kontrollfrequenz, Umfang und Tiefe der Betriebsüberwachungen sowie ein Berichtssystem vorgegeben werden, fehlt.

133. Die Bezirksämter nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben des lebensmittelbezogenen Verbraucherschutzes in ihren Verbraucherschutzämtern¹ wahr, in denen im Jahr 2004 dafür insgesamt 13 Veterinäre², 60 Lebensmittelkontrolleure sowie weitere rd. 15 Beschäftigte im Innendienst³ eingesetzt waren. Zuständige Fachbehörde nach § 5 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) ist die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG).

Datenlage

134. Auf die Lebensmittelkontrolleure entfallen derzeit rd. zwei Drittel der bezirklichen Stellen für die Lebensmittelüberwachung.

Maßgebliche Größen für die Personalbemessung sind

- die Anzahl der überwachungspflichtigen Betriebe,
- die Anzahl der jährlich notwendigen Überwachungen⁴ und
- der dafür erforderliche Zeitbedarf⁵.

¹ Als Dienststellen der BWG sind daneben die Veterinärämter „Fleischzentrum“ und „Grenzdienst“ im Verwaltungsvollzug tätig.

² Davon zwei mit zusätzlichen Leitungsfunktionen für das gesamte Fachamt.

³ Einschließlich Leitungsfunktionen in der Lebensmittelkontrolle.

⁴ Die seit Anfang 2005 gültige Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Regelüberwachung sieht eine Minimalkontrollfrequenz pro Betrieb von einmal in drei Jahren vor, die sich aufgrund von Risikoabschätzungen erhöht (zur ausstehenden Umsetzung dieser Vorschrift vgl. Tz. 146).

⁵ Nach Angaben der Bezirksämter bewegt sich der Zeitbedarf je Überwachung zwischen 20 und 120 Minuten (einschließlich Büro- und Wegezeiten).

Valide Daten, mit denen sich der tatsächliche Stellenbedarf in der Bezirksverwaltung belegen ließe, hat der Rechnungshof für die Lebensmittelkontrolle nicht vorgefunden. Insbesondere Zeitaufschreibungen zur Aufgabenwahrnehmung, die Voraussetzung für eine nachvollziehbare Bemessung des Personalbedarfs sind, werden hier nicht geführt.⁶

Stellenbedarf von der Verwaltung nicht nachgewiesen

135. Die für die Personalbemessung, aber auch für ein Benchmarking notwendigen Kennzahlen „Kontrollen pro Lebensmittelkontrolleur und Jahr“, „Kontrollen pro Lebensmittelkontrolleur und Arbeitstag“, „Kontrollen pro Betrieb und Jahr“ sowie „Betriebe pro Lebensmittelkontrolleur“ hat der Rechnungshof – im Wesentlichen auf der Grundlage von Angaben der Verwaltung selbst – für das Jahr 2004 ermittelt. Sie lassen sich – nach Bezirken aufgeschlüsselt – wie folgt ableiten:

| | Bezirksamt | | | | | | | Summen/ Durchschnitt |
|--|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
| | M | A | E | N | W | B | H | |
| Anzahl von überwachungspflichtigen Betrieben | 7.000 | 2.200 | 2.200 | 3.000 | 3.500 | 1.300 | 3.100 | rd. 22.300 |
| Durchgeführte Kontrollen in 2004 | 10.822 | 5.600 | 4.500 | 4.500 | 4.354 | 3.203 | 6.000 | 38.979 |
| Besetzte Stellen Lebensmittelkontrolleure - LMK - (ohne Innendienst) | 11 | 8 | 7 | 11 | 10 | 4 | 9 | 60 |
| Betriebe pro LMK | 636 | 275 | 314 | 273 | 354 | 315 | 344 | 359 |
| Kontrollen pro Betrieb in 2004 | 1,5 | 2,5 | 2,0 | 1,5 | 1,2 | 2,5 | 1,9 | 1,9 |
| Kontrollen pro LMK in 2004 | 984 | 700 | 643 | 409 | 435 | 801 | 667 | 663 |
| Kontrollen pro LMK und Arbeitstag in 2004 | 4,7 | 3,3 | 3,0 | 1,9 | 2,1 | 3,8 | 3,2 | 3,1 |

Der Tabelle sind erhebliche und durch verbleibende Unsicherheiten bei den Betriebszahlen⁷ in der Tendenz nicht grundlegend in Frage gestellte Bandbreiten in der Aufgabenwahrnehmung durch die Lebensmittelkontrolleure der sieben Bezirksamter zu entnehmen

Nicht plausible Bandbreiten in der Aufgabenwahrnehmung unter den Bezirksamtern

- bei der durchschnittlichen Anzahl der auf einen Lebensmittelkontrolleur entfallenden Betriebe,
- bei den je Lebensmittelkontrolleur jährlich und arbeitstäglich im Durchschnitt durchgeführten Kontrollen sowie
- bei der durchschnittlichen Anzahl der jährlichen Kontrollen je Bezirksamt und Betrieb.

⁶ Das derzeit im Rahmen der Lebensmittelkontrolle genutzte LuK-System „Hamlet“ ermöglicht entsprechende Aufschreibungen, wird dazu aber nicht genutzt (vgl. Tz. 150).

⁷ Auch wenn der Verwaltung die Anzahl der überwachungspflichtigen Betriebe nicht exakt vorliegt, weil die Betriebe noch nicht vollständig im System Hamlet (vgl. Tz. 150) erfasst sind, sind ihr die Betriebe im Wesentlichen bekannt. So haben sich auch fünf der sieben Bezirksamter in der Lage gesehen, dem Rechnungshof Angaben zur Anzahl der ihrer Zuständigkeit unterfallenden Betriebe zu machen. Für die Bezirksamter Altona und Hamburg-Nord hat der Rechnungshof die Betriebszahlen aus dem Gewereregister ermittelt.

Plausible Erklärungen für diese Bandbreiten vermochte die Verwaltung nicht anzubieten. Allein mit einem strukturell bedingten unterschiedlichen Gefährdungspotenzial der in den einzelnen Bezirken zu überwachenden Gesamtheit der Betriebe und einem daraus resultierenden unterschiedlichen Zeitaufwand lässt sich diese Spreizung nicht begründen. Bei einer Bandbreite der arbeitstäglich durchgeführten Kontrollen zwischen 4,7 und 1,9 müssen auch eine unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung und Auslastung der Lebensmittelkontrolleure in Betracht gezogen werden.

136. *Möglicher Stellenüberhang* Angesichts der Verwaltung nicht vorliegender valider Daten kann eine Ermittlung des Stellenbedarfs an Lebensmittelkontrolleuren derzeit daher nur überschlägig und modellhaft erfolgen. Der Rechnungshof hat dafür
- die Anzahl der 2004 geleisteten Kontrollen und damit eine durchschnittliche Kontrollfrequenz von weiterhin knapp zwei Überwachungen pro Betrieb und Jahr,
 - ausschließlich den von der Verwaltung angegebenen maximalen Zeitaufwand von zwei Stunden je Kontrolle sowie
 - den Umstand, dass die Lebensmittelkontrolleure sich fast ausschließlich mit lebensmittelrechtlichen und damit verbundenen gewerberechtlichen Kontrollen befassen,
- zugrunde gelegt. Auf dieser Basis ergibt sich ein möglicher Stellenüberhang bei den Lebensmittelkontrolleuren im zweistelligen Bereich.
137. Mehrere Bezirksämter haben geltend gemacht, sie hätten im Jahr 2004 die aus ihrer Sicht nötigen Kontrollen nicht vollständig bewältigen können. Sie wenden ein, dass den Kontrolleuren lediglich ein Arbeitszeitanteil von 45 % für Lebensmittelkontrollen zur Verfügung stehe; 30 % der Arbeitszeit entfielen auf Gewerbekontrollen, 25 % auf Innendienstarbeiten.
138. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die behaupteten Defizite bei den Kontrollen nicht nachvollziehbar sind, weil es bislang an einer risikoorientierten Einstufung der zu überwachenden Betriebe und damit an Soll-Vorgaben für die Kontrollhäufigkeit fehlt. Der von den Bezirksämtern genannte 30%ige Arbeitsanteil für allgemeine Gewerbekontrollen erweist sich als nicht realistisch, weil fast alle von den Lebensmittelkontrolleuren zu überwachenden Betriebe dem Lebensmittelbereich zuzuordnen sind.⁸ Ein Innendienstanteil von 25 % der Arbeitszeit erscheint weit überhöht, zumal die Abarbeitung der Überwachungsergebnisse im angegebenen maximalen Zeitaufwand pro Überwachung von zwei Stunden enthalten ist. Nach alledem ist es nicht plausibel, warum die danach möglichen mindestens vier Überwachungen je Kontrolleur und Tag in fünf Bezirksämtern z. T. deutlich unterschritten wurden.

⁸ Ausnahmen stellen nur die Pfandleiher und Waffenhändler dar.

139. Der Rechnungshof hat die Verwaltung daher aufgefordert, den dargestellten Bandbreiten näher nachzugehen und in diesem Zusammenhang
- die Zahl der zu überwachenden Betriebe und die durchgeführten Kontrollen⁹ – einstweilen mit „Hamlet“ (vgl. Tz. 150) – nach Art, Umfang, Tiefe und Zeitbedarf zu erfassen, *Relevante Daten erfassen*
 - die erhobenen Daten risikoorientiert, aufgabenkritisch und mit Blick auf die mögliche Straffung von Abläufen systematisch zu hinterfragen und die sich daraus ergebenden Kennzahlen kontinuierlich bezirksübergreifend zu vergleichen (Benchmarking), *Daten hinterfragen und für Benchmarking einsetzen*
 - die geforderten Daten auch für eine laufende Steuerung der Aufgabenwahrnehmung einzusetzen, *Daten für Steuerung nutzen*
 - auf dieser Grundlage zu einer praktikablen Feststellung des Personalbedarfs zu gelangen und *Personalbedarf feststellen*
 - einen sich danach ergebenden Überhang an Personal abzubauen. *Möglichen Personalüberhang abbauen*
140. Die Verwaltung räumt ein, dass ihre aktuelle Datenlage ausreichende quantitative und qualitative Kennzahlen und damit eine fundierte Aussage zur notwendigen Ausstattung mit Lebensmittelkontrolleuren derzeit nicht zulasse.

Die Bezirksämter haben erklärt, dass sie zurzeit aussagefähige Betriebszahlen ermittelten. Die Risikobewertung der Betriebe als Voraussetzung für die Bestimmung von Soll-Kennzahlen laufe derzeit.

Die Finanzbehörde stimmt dem Rechnungshof zu, dass zumindest Orientierungspunkte für die Ausstattung der Bezirksämter mit Lebensmittelkontrolleuren vorliegen müssen. Sie habe zwischenzeitlich ein Gutachten zur Optimierung der Verbraucherschutzämter insgesamt in Auftrag gegeben. Auf dessen Grundlage solle eine einheitliche Binnenstruktur der Verbraucherschutzämter bis Mitte 2007 geschaffen und damit die Möglichkeit verbunden werden, aussagefähige Kennzahlen- und Ausstattungsvergleiche sowie ein effektives Benchmarking zwischen den Bezirksämtern zu entwickeln.

Aufgabenwahrnehmung in den Bezirksämtern

141. Vier Bezirksämter setzen Außendienstkoordinatoren ein, die u. a. die Kontrollbezirke und die zu kontrollierenden Betriebe festlegen sowie die einheitlich in Betrieben zu ziehenden so genannten Planproben¹⁰ auf die Lebensmittelkontrolleure verteilen. In den drei anderen Bezirksämtern erledigen diese Aufgaben mit nicht nennenswerten Stellenanteilen ein damit beauftragter Lebensmittel-
- Stellen für Außendienstkoordinatoren verzichtbar*

⁹ Unter Berücksichtigung der auch insoweit einschlägigen Vereinbarung nach § 94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz über die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung.

¹⁰ Neben anlassbezogenen Verdachts- und Verfolgsproben entnehmen die Lebensmittelkontrolleure die nach Art und Umfang von der Arbeitsgemeinschaft „Planproben“ (BWG, Institut für Hygiene und Umwelt und Bezirksämter) gemeinsam festgelegten so genannten Planproben (vgl. dazu Tz. 149).

kontrollleur oder die Lebensmittelkontrolleure gemeinsam. Bereits 1997 hatte der Rechnungshof den Verzicht auf den Einsatz besonderer Außendienstkoordinatoren empfohlen.¹¹ Der Senat hat seine damalige Zusage, die Stellen für die Leitung des Außendienstes abzubauen¹², bislang nur z. T. umgesetzt.

Auch bei seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof keine Vorteile des Einsatzes besonderer Außendienstkoordinatoren feststellen können und deshalb seine Empfehlung bekräftigt.

142. Die Verwaltung hat dargelegt, dass die Außendienstkoordinatoren als Abschnittsleiter für den Außendienst weitere Tätigkeiten wahrzunehmen hätten, die schon wegen ihres qualitativen Anspruchs eine Übertragung auf Lebensmittelkontrolleure nicht zuließen.

Der Rechnungshof hat auf die frühere und z. T. erfüllte Zusage des Senats hingewiesen: drei Bezirksämter kommen zwischenzeitlich ohne diese Stellen aus.

143. *Unterschiedliche Beanstandungsquoten bei anlassbezogenen Proben*

Die von den Bezirksämtern anlassbezogen genommenen und zur Untersuchung weitergeleiteten Proben (vgl. Tz. 149) weisen erheblich voneinander abweichende Beanstandungsquoten auf. So führten Proben aus einem Bezirksamt zu 16 %, die aus einem anderen Bezirksamt zu 29 % und damit fast doppelt so häufig zu Beanstandungen. Dieser auffälligen Spreizung der Probenergebnisse sind weder die Bezirksämter noch die BWG nachgegangen.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die der Spreizung zugrundeliegenden Ursachen, die auch in einer unterschiedlich effektiven Vorgehensweise der Lebensmittelkontrolleure begründet sein könnten, zu ermitteln und die gebotenen Konsequenzen – etwa in Form zusätzlicher Schulungen – zu ziehen.

Die Bezirksämter sehen verschiedene mögliche Ursachen und wollen die Entwicklung weiter beobachten.

144. *Unterschiedliche Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten*

Auch in der Quote der verfolgten Ordnungswidrigkeiten unterscheiden sich die Bezirksämter erheblich: Sie reicht von 1,4 % der Betriebe in einem Bezirksamt bis zu 26,4 % in einem anderen.

Diese auffälligen Unterschiede sind von der Verwaltung insbesondere mit unter den Bezirken unterschiedlichen Strukturen der zu überwachenden Betriebe begründet worden. Sie hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass jeder Einzelfall für sich betrachtet werden müsse und Maßnahmen nur individuell getroffen werden könnten.

Die nicht näher belegten Strukturunterschiede vermögen die aufgezeigte Bandbreite nicht vollständig zu erklären. Vielmehr lässt die Bandbreite auch entweder auf unterschiedliche Erfolge im Erkennen von Ordnungswidrigkeiten oder aber bei ihrer Verfolgung und damit in jedem Fall auf eine Ungleichbehandlung der Betriebe schließen. Auf die rechtsstaatliche Bedenklichkeit einer solchen

¹¹ Jahresbericht 1998, Tz. 399.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 16/2529 vom 25.05.1999, S. 18.

Ungleichbehandlung hat der Rechnungshof die Verwaltung bereits 1997 hingewiesen.¹³ Ebenso kann eine bezirklich unterschiedliche Qualität in der Aufgabenwahrnehmung gegenüber den Verbrauchern nicht hingenommen werden.

Der Rechnungshof hat die BWG und die Bezirksämter erneut aufgefordert, für ein einheitlicheres Vorgehen bei Ordnungswidrigkeitsverfahren zu sorgen.

145. Soweit Betriebe in Hamburg nur mit ihrer Hauptverwaltung ansässig sind und außerhalb der Landesgrenzen Lebensmittel produzieren, leiten die auswärtigen Behörden ihre Beanstandungen dem örtlich zuständigen Bezirksamt in Hamburg zur weiteren Bearbeitung¹⁴ zu. Diese Bearbeitung erweist sich im Hinblick auf den Koordinierungsaufwand wie auf inhaltliche und verfahrensmäßige Auseinandersetzungen mit der Hauptverwaltung des betroffenen Unternehmens häufig als sehr aufwändig. Der Rechnungshof hat in diesem Bereich z. T. erhebliche Bearbeitungsrückstände festgestellt.

*Bearbeitung von
Beanstandungen
auswärtiger
Behörden
konzentrieren*

Um die vielfach anspruchsvolle Sachbearbeitung inhaltlich und zeitlich angemessen leisten zu können, hat der Rechnungshof die Verwaltung um Prüfung gebeten, ob für die genannten Fälle die Zuständigkeit bei einem Bezirksamt konzentriert werden kann.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass eine solche Prüfung in das oben angegebene Gutachten einbezogen werde.

Aufgabenwahrnehmung durch die BWG

146. Zur Aufgabenwahrnehmung durch die BWG als zuständiger Fachbehörde hat der Rechnungshof festgestellt:
- Eine Globalrichtlinie nach § 6 BezVG, die insbesondere Vorgaben zu Häufigkeit, Umfang und Tiefe der Überprüfungen von Betrieben enthält und damit auch nicht plausiblen Unterschieden bei der Aufgabenwahrnehmung in den Bezirksämtern¹⁵ entgegenwirken würde, steht seit Jahren aus. Vorgaben für ein Berichtswesen nach § 6 Abs. 2 BezVG, anhand dessen sich die Fachbehörde über Umfang und Qualität der bezirklichen Aufgabenwahrnehmung unterrichten lassen und gegebenenfalls fachlich steuernd oder zumindest beratend eingreifen könnte, bestehen damit ebenfalls nicht.
 - Die schon einige Jahre vor ihrem Erlass im Entwurf bekannte und seit Anfang 2005 verbindliche Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Regelüberwachung¹⁶ ist in Hamburg noch nicht umgesetzt worden.

*Notwendige
Globalrichtlinie
nicht erlassen*

*Verwaltungs-
vorschrift des
Bundes nicht
umgesetzt*

¹³ Jahresbericht 1998, Tz. 395; vgl. auch in diesem Jahresbericht Tzn. 317-326.

¹⁴ Z.B. Einleitung eines Bußgeldverfahrens. Betrifft die auswärtige Meldung eine Beanstandung, die auf eine Produktionsstätte in der örtlichen Zuständigkeit einer weiteren Behörde außerhalb Hamburgs zurückzuführen ist, hat das für die Hauptverwaltung des Unternehmens zuständige Bezirksamt erforderliche weitere Erhebungen bei dieser Behörde zu initiieren.

¹⁵ Vgl. Tzn. 135 und 140-145.

¹⁶ AVVRÜb, vgl. Fn. 4.

147. Der Rechnungshof hat die BWG aufgefordert,
- eine Globalrichtlinie zur Lebensmittelüberwachung durch die Bezirksämter zu erlassen, dabei auch ein zu Umfang und Qualität der bezirklichen Aufgabenwahrnehmung aussagefähiges Berichtswesen vorzugeben und auf dieser Grundlage für die Durchsetzung einheitlicher Maßstäbe in der bezirklichen Lebensmittelüberwachung zu sorgen und
 - die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben umgehend in Angriff zu nehmen.

Die BWG plant, die geforderte Globalrichtlinie, mit der die Bezirksämter auch Vorgaben für ein einheitliches Handeln erhalten, unter Berücksichtigung der AVVRÜb spätestens am 01.04.2006 in Kraft zu setzen. Sie hat auch die unterbrochenen Arbeiten am Qualitätsmanagementsystem „HALLO“¹⁷ im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs wieder aufgenommen und will es in die Globalrichtlinie implementieren.

*Zu lange
Untersuchungs-
dauer beim
Hygienischen
Institut*

148. Die Bezirksämter erhalten angeforderte Untersuchungsergebnisse von dem zur BWG gehörenden Institut für Hygiene und Umwelt z. T. erst mit erheblicher Verspätung. 24 % der Proben sind im Jahr 2004 nicht innerhalb von sechs Wochen bearbeitet worden und – darin enthaltene – 11 % wiesen sogar eine über dreimonatige Bearbeitungsdauer auf. Dies läuft dem Zweck der Beprobung zuwider, weil Maßnahmen, die auf eine bemängelte Probe folgen können, so erst nach Verkauf oder Verzehr der Waren wirksam werden können. Dem Risiko einer Gefährdung der Bevölkerung kann auf diese Weise nicht angemessen begegnet werden. Die Folge ist überdies – wie auch die Bezirksämter bestätigen – mangelnde Akzeptanz in den untersuchten Betrieben für weitere Probenahmen und allgemein für die Arbeit der Lebensmittelkontrolle.

Nach Mitteilung der BWG hat das Institut für Hygiene und Umwelt diesen Mangel zwischenzeitlich aufgegriffen und die Bearbeitungsdauer von Proben in der ersten Hälfte des Jahres 2005 verkürzt, indem 92 % der Proben innerhalb von drei Monaten bearbeitet worden seien. Hinsichtlich des verbleibenden Restes sei das Institut gefordert, die Bearbeitungszeit zu verkürzen. Die verwendeten IuK-Systeme sollen – einer Anregung des Rechnungshofs folgend – so eingerichtet werden, dass eine Zeit sparende automatisierte Weitergabe von Ergebnissen an die Auftraggeber erreicht wird.

*Verteilung
bundesrechtlich
vorgegebener
Proben auf
Bezirksämter
unplausibel*

149. Nach bundesrechtlichen Vorgaben haben die Bezirksämter jährlich insgesamt 8.500 Proben (Planproben und anlassbezogene Proben)¹⁸ zu nehmen. Deren Verteilung auf die Bezirksämter ist nicht nachvollziehbar.

Die Verwaltung hat zugesagt, das vom Rechnungshof geforderte Konzept zur Verteilung der Proben auf die Bezirke nach dem in Kürze zu erwartenden Ergebnis einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur risikoorientierten Probenahme zu erstellen.

¹⁷ HALLO: Hamburgische Lebensmittelüberwachung leistungsstark optimiert.

¹⁸ Vgl. Fn. 10.

luK-Verfahren Hamlet

150. Die Einführung des für die Dokumentation und Steuerung der Arbeit der Lebensmittelkontrolleure vorgesehenen luK-Verfahrens „Hamlet“ erfolgte um Jahre verspätet.¹⁹ Das Verfahren weist zahlreiche Schwächen auf, so dass die Bezirksämter bereits seit dem Jahr 2004 beabsichtigen, ein Nachfolgesystem zu beschaffen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Verwaltung dabei untersucht, wie Verknüpfungen mit anderen einschlägigen luK-Systemen der Verwaltung (z. B. dem Labordatensystem des Instituts für Hygiene und Umwelt) aufgebaut werden können, der Innendienst der Bezirksämter einbezogen werden und die Möglichkeit einer Datenübergabe/-übernahme auch von Laptops erreicht werden kann, um die Effizienz der Lebensmittelkontrolle zu verbessern.

*Zusätzliche
Anforderungen
an ein neues
luK-System*

Die Verwaltung will die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁹ Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 250.

Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde / Bezirksämter

Heizkosten für Leistungsempfänger

Heizkosten für Leistungsempfänger werden aufgrund fehlender Angemessenheitskriterien vielfach ohne nähere Prüfung in voller Höhe anerkannt.

Durch bedarfsgerechte Obergrenzen kann der eigenverantwortliche, energiesparende und kostensenkende Umgang mit Heizung gefördert werden. Mittelfristig könnte dies den Haushalt um rd. 1,6 Mio. Euro jährlich entlasten.

151. Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII haben seit dem 01.01.2005 – wie zuvor die Empfänger von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz – Anspruch auf Anerkennung „angemessener Heizkosten“.¹ Es fehlen jedoch in Hamburg konkrete Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beliefen sich im Jahr 2003² die Ausgaben für Heizkosten von rd. 51.000 Sozialhilfeempfängerhaushalten in Wohnungen mit Sammelheizung auf rd. 30 Mio. Euro. In Anbetracht der hohen Zahl von Leistungsempfängern nach dem SGB II dürfte dieser Betrag inzwischen noch gestiegen sein.

Heizkosten oft ungeprüft in voller Höhe berücksichtigt

Die Erhebungen haben ergeben, dass die Heizkosten von Hilfeempfängern häufig ungeprüft in der vollen geltend gemachten Höhe berücksichtigt werden.

152. Die monatlichen Heizkosten betragen bis zu 300 Euro und mehr. Es besteht eine sehr breite Streuung der Heizkostenhöhen über alle Haushaltsgößen, verstärkt allerdings bei den größeren Haushalten. Durch Einsichtnahme in Einzelfälle bis Anfang 2005 hat der Rechnungshof Ursachen für überdurchschnittlich hohe Heizkosten ermittelt. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Begrenzung der Ausgaben für Heizkosten von Leistungsempfängern möglich und notwendig ist.

¹ § 22 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II); § 29 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII).

² Es wurden die Heizkosten aus dem Jahr 2003 zugrunde gelegt, um die Vergleichbarkeit mit Daten der Wohnungswirtschaft zu gewährleisten (vgl. Tz. 158).

Ursachen unangemessen hoher Heizkosten

153. Auffällig häufig – insbesondere bei den Ein-Personen-Haushalten – war eine unangemessen große Wohnfläche³ Ursache von besonders hohen Heizkosten. Aus weit mehr als 50 % der eingesehenen Akten für Ein-Personen-Haushalte ergaben sich Wohnungen mit mehr als 45 m² Wohnfläche. Die festgestellten Wohnflächen erstreckten sich in Bereiche bis weit über 80 m². Hier wird deutlich, wie wichtig die Beachtung der Wohnflächenobergrenzen auch zur Begrenzung der Heizkosten ist.
154. Auch Wohnungsmängel oder Beheizung mit Tagstrom führten zu unangemessen hohen Heizkosten. In diesen Fällen könnte intensive Beratung durch die Sachbearbeitung nicht nur zur Kostensenkung, sondern oft auch zu einem sparsameren Umgang mit Energie führen.
- So wurde z. B. in einem Fall nach Einschaltung des Mietervereins durch Instandsetzung defekter Öfen sowie Wärmedämmungsmaßnahmen eine erhebliche Senkung des Energieverbrauchs und der Heizkosten möglich.
155. In einer größeren Wohnanlage zeigte sich, dass für einige Wohnungen durch verkehrte Benutzung der Heizventile in Verbindung mit einem veralteten Mess-System unangemessen hohe Heizkosten anfielen. Hier wurde nicht die tatsächlich verbrauchte Energie, sondern nur die Durchlaufmenge von Heizwasser gemessen. Mieter, die im Sommer die Ventile geöffnet halten, werden für den Durchlauf des kalten Wassers im Sommer mit den gleichen Kosten in Anspruch genommen wie für den Durchlauf des heißen Wassers im Winter.⁴
- Auch diese Fälle machen deutlich, dass eine ausführlichere Prüfung und Beratung durch die Sachbearbeitung Heizkosten reduzieren könnte.
156. Unwirtschaftliches Verhalten durch übermäßiges Heizen oder Dauerbelüftung ließ sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht nachweisen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass auch derartiges Verhalten eine Ursache für überdurchschnittlich hohe Heizkosten darstellt. Dieses ließe sich bei Wohnanlagen durch Heranziehung der Heizkostenabrechnungen im Einzelfall belegen.⁵

Zu große Wohnungen häufig Ursache besonders hoher Heizkosten

Verstärkte Prüfung und Beratung durch die Sachbearbeitung erforderlich

³ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 238 ff.

⁴ In einem Fall hätten sich bei ausschließlicher Berechnung auf Basis der Wohnfläche Heizkosten von 40 Euro im Monat statt der aufgrund der durchgelaufenen Wassermenge gezahlten 176 Euro ergeben. Ein weiterer Leistungsempfänger zahlte zunächst fast 130 Euro monatlich, was nach Erstattung eines Guthabens von knapp 2.000 Euro auf – allerdings immer noch – fast 70 Euro gesenkt wurde.

⁵ Ins Gewicht fallende Abweichung des Einzelverbrauchs vom Gesamtverbrauch je Quadratmeter.

Orientierungswerte für Obergrenzen

157. Um eine bedarfsgerechte Übernahme der gesetzlich vorgesehenen „angemessenen“ Heizkosten sicherzustellen, zugleich aber auch der Sachbearbeitung den Umgang mit der Prüfung im Einzelfall unter dem Druck des Tagesgeschäftes zu erleichtern, müssen praktikable Angemessenheitskriterien für die Beurteilung von Heizkosten zur Verfügung gestellt werden, die für den Regelfall handhabbar und streitvermeidend sind.

Der Rechnungshof hat Vorschläge zu konkreten Obergrenzen für die einzelnen Haushaltsgrößen entwickelt. Werden als Obergrenzen die Heizkosten zugrunde gelegt, mit denen 70 % der Leistungsempfänger auskommen, ergibt sich ein Angemessenheitsmaßstab, der gleichzeitig durch andere Erfahrungswerte bestätigt wird.⁶ Bei der Bemessung der Obergrenzen muss gewährleistet werden, dass die aktuelle Entwicklung der Heizkosten berücksichtigt wird, um z. B. zeitnah auf extreme Wetterlagen reagieren bzw. die Orientierungswerte bei Energiekostensteigerungen anpassen zu können.

158. Die vor dem Hintergrund der Vergleichswerte gut auskömmlich bemessenen und eine Vielzahl von individuellen Umständen berücksichtigenden Obergrenzen sind als Orientierungswerte zu verstehen. Sie haben gegenüber einer festen Pauschale den Vorteil der Kostenneutralität bei Unterschreiten der Betragsgrenze einerseits und der Berücksichtigung des individuellen Bedarfes des Leistungsempfängers bei Überschreiten der Obergrenze andererseits.

Obergrenzen als praktikable und einzelfallgerechte Lösung

Dem Leistungsempfänger bleibt die Möglichkeit nachzuweisen, dass ihm aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, ein höherer Betrag zuzubilligen ist.

159. Eine Modellrechnung des Rechnungshofs zeigt, dass die Einführung von Obergrenzen perspektivisch zu Einsparungen von rd. 1,6 Mio. Euro jährlich führen kann.⁷

⁶ Orientierungswerte des Hamburger Heizspiegels und der Studie eines Abrechnungsunternehmens.

⁷ Die Modellrechnung ergab 3,2 Mio. Euro, wovon im Hinblick auf eventuelle Realisierungshemmnisse die Hälfte als Einsparpotenzial zugrunde gelegt worden ist.

Stellungnahme der Verwaltung

160. Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) hat im Einvernehmen mit der Finanzbehörde sowie den Bezirksamtern den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, sie wolle den Vorschlag aufgreifen, Obergrenzen einzuführen und auch entsprechend zu beraten. Dabei sei eine jährliche Nachsteuerung der Höhe der Obergrenzen geplant, um auf Veränderungen im Bereich der Energiekosten oder auf Klimaveränderungen zeitnah reagieren zu können. Hinsichtlich der Höhe der prognostizierten Einsparungen äußerte die BSF Bedenken, da weder die Entwicklung der Energiekosten noch der Empfängerzahlen vorhersehbar seien.

Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass gerade bei steigenden Energiepreisen der Energieeinsparung besonderes Gewicht zukommt. Soweit z. B. gemessen an den geltenden Richtwerten zu große Wohnungen aufgegeben werden können (vgl. Tz. 153), werden für jeden weggefallenen Quadratmeter sowohl die bisherigen Kosten als auch die Kostensteigerungen vermieden.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Behörde für Soziales und Familie / ARGE

Abwicklung von Leistungen nach dem SGB II

Leistungen Hamburger Dienststellen in Höhe von über 100.000 Euro sind von der Bundesagentur für Arbeit noch im Weg der Erstattung einzufordern.

Die von der Bundesagentur bereitgestellten IuK-Anwendungen sind fehlergeneigt und haben zu einer übermäßig aufwändigen und mit inhaltlichen Risiken behafteten Sachbearbeitung geführt.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit gebeten, sich von der Bundesagentur stichprobenartig Fehlzahlungen, deren Bereinigung und die aus den festgestellten Fehlern im Sinne eines Fehlermanagements gezogenen Konsequenzen darlegen zu lassen.

161. Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SGB II¹ haben Hamburg und die Bundesagentur für Arbeit die Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (ARGE) gegründet². Hamburg hat ihr die Wahrnehmung eines Teils seiner kommunalen Aufgaben, insbesondere Bewilligung und Auszahlung von Leistungen für Unterkunft und Heizung übertragen.³ Der Haushaltsplan 2005/2006 weist als Hilfe zum Lebensunterhalt – Kosten der Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte nach dem SGB II – 459 Mio. Euro für 2005 aus.

Für die Berechnung und Bewilligung von Geldleistungen hat die Bundesagentur für Arbeit der ARGE die bundeseinheitliche Leistungssoftware A2LL, für die Bewirtschaftung der Finanzmittel die Haushalts- und Kassensoftware FINAS zur Verfügung gestellt.⁴

¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende.

² Durch Vertrag gemäß § 44 b SGB II – im Folgenden: ARGE-Vertrag, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/997 vom 05.10.2004.

³ § 6 in Verbindung mit § 22 SGB II sowie Leistungen nach § 23 Absatz 3 SGB II (Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, Erstausstattung für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen).

⁴ § 8 des ARGE-Vertrags.

Mittelabfluss

162. Nach der Leistungsbewilligung durch die ARGE und Auszahlung durch die Kasse der Bundesagentur werden die von Hamburg zu tragenden Leistungen nach § 14 Abs. 2 des ARGE-Vertrags zu Lasten des Hamburger Haushalts von einem dafür eingerichteten Vorschusskonto taggleich von der Bundesagentur eingezogen. Der fachliche Prüfdienst der Behörde für Soziales und Familie (BSF) hat – zugleich im Auftrag des Rechnungshofs als Vorprüfungsstelle nach § 100 LHO – die Validität des von der ARGE zu Lasten Hamburgs veranlassten Mittelabflusses für die Kosten der Unterkunft und Heizung untersucht. Es haben sich bisher keine Erkenntnisse ergeben, die die ausreichende Validität der zugrunde liegenden Daten in Frage stellen.

*Mittelabfluss
nachvollziehbar*

Erstattungen

163. Im Rahmen einer Auffanglösung, des so genannten „Notfallszenarios“, wurde sichergestellt, dass Hamburger Sozialdienststellen ehemaligen Sozialhilfeempfängern, die ab 01.01.2005 nach dem SGB II leistungsberechtigt waren, deren Leistungen jedoch nicht mehr rechtzeitig in A2LL verfügt wurden, die Leistungen über PROSA auszahlen konnten.

Die vom Rechnungshof beauftragte Vorprüfungsstelle hat festgestellt, dass in 136 Fällen die über PROSA ausgezahlten SGB-II-Leistungen aufgrund fehlerhafter Markierung nicht für eine nachfolgende Erstattung von der Bundesagentur erfasst worden sind. Es handelt sich hierbei um Leistungen von insgesamt über 100.000 Euro, die im Ergebnis nicht zu Lasten Hamburgs gehen dürfen. Die BSF wurde gebeten, die erforderliche Erstattung geltend zu machen.

*Erstattungs-
mängel*

luK-Anwendungen

164. Die vom Bund bereitgestellten luK-Anwendungen sind fehlerge-neigt und für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der ARGE mit übermäßigen Belastungen verbunden, (was erfahrungsgemäß⁵ deutliche Risiken für die inhaltliche Richtigkeit der Sachbearbeitung mit sich bringt):
- Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wurden zu Beginn nur in der Leistungssoftware A2LL, nicht jedoch in der Haushalts- und Kassensoftware FINAS geschult, weil keine Notwendigkeit zur Anwendung von FINAS auf Sachbearbeiterebene gesehen wurde. Dadurch war den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern die Kenntnis verwehrt, welche Zahlungen tatsächlich erfolgt waren. Es kam deshalb zu falschen Auskünften über vermeintlich erfolgte Zahlungen gegenüber

⁵ So hat der Rechnungshof zu der Bewilligung der Sozialhilfe mit dem Hamburger luK-Verfahren PROSA festgestellt, dass dessen hohe Komplexität zu verfahrensmäßigen Beeinträchtigungen der Sachbearbeitung mit erheblicher – inzwischen verringert – Fehlerwirkung geführt hat; Jahresbericht 1999, Tz. 87 ff. (Sachbearbeitung unter PROSA), Jahresbericht 2004, Tz. 153 ff. (PROSA – III).

den Leistungs- und anderen Zahlungsempfängern (z. B. Vermietern) mit den daraus naturgemäß folgenden streitigen Auseinandersetzungen. Inzwischen ist die Schulung für FINAS in der Breite aufgenommen worden.

*Hohe Belastung
durch aufwändige
luK-
Anwendungen*

- Im Hinblick auf die Anlaufschwierigkeiten des Verfahrens A2LL gibt die Bundesagentur ergänzend zum üblichen Einweisungsmaterial zusammen mit weiteren „Bedienhinweisen für Benutzer“ so genannte „Umgehungslösungen“ heraus. Diese Umgehungslösungen enthielten z. B. nach dem Stand vom Februar 2005 18 und nach dem Stand vom August 2005 28 aktuelle Hinweise auf besondere Dateneingabewege. So bedarf z. B. der Vollzug von zahlungsmäßigen Sanktionen bei Nichterfüllung von Verpflichtungen des Leistungsempfängers einer aufwändigen, sehr zeitraubenden „Umgehung“, die mit erheblichen Zusatzbelastungen in der ohnehin schon schwierigen Einführungsphase des SGB II verbunden ist.
- Bei Nichtbeachtung der so genannten Umgehungslösungen kann es zu Falschbuchungen, Fehlzahlungen oder anderen Fehlern kommen, d. h. der Sachbearbeitung muss ständig gegenwärtig sein, in welchen Fällen eine Umgehungslösung angewandt werden muss. Die Komplexität der Anwendung wird durch die daneben fortlaufend zu beachtenden Bedienhinweise (nach dem Stand vom Februar 2005 waren dies 26, vom August 2005 39) noch verstärkt.
- Im Juli 2005⁶ unterrichtete die für die Auszahlung an die Leistungsempfänger zuständige Bundesagentur in Nürnberg u. a. die ARGE in Hamburg mit einer „Sofortsache“⁷ über einen Programmfehler, der in Ausnahmefällen zu falschen Buchungssätzen führen könne. Die E-Mail von Freitag, dem 15.07.2005, 9.19 Uhr, gab der ARGE in Hamburg auf, fehlerhafte Fälle am selben Tage bis 19.00 Uhr zu berichtigen, da es danach möglicherweise zu Doppelzahlungen komme. Die von der ARGE am Wochenende vorgenommene Aufbereitung und Reduzierung auf die 63 Hamburger Fälle von bundesweit insgesamt potenziell betroffenen fast 1.300 Fällen konnte die Sachbearbeitung erst am 17./18.07.2005 erreichen. Inzwischen hatte allerdings die Bundesagentur durch eine Programmkorrektur die Fälle offenbar weitgehend selbst berichtigt.
- Die luK-Anwendungen haben – zumindest zunächst – auffällige Fehlzahlungen zugelassen. In der Zeit vom Juni bis August 2005 wurden in einem Fall infolge eines Kommafehlers monatlich rd. 17.000 Euro für Kosten der Unterkunft von der Zentralkasse in Nürnberg ausgezahlt. Es handelte sich um eine Folgebewilligung, für die anders als bei der Erstbewilligung in dem Verfahren der Bundesagentur kein „Vier-Augen-Prinzip“ besteht. Das Verfahren A2LL hat die Eingabe ohne weiteres entgegengenommen.⁸

*Risiko von
Doppelzahlungen
infolge
Programmfehler*

⁶ Bereits im Juni war eine „Eilige Information“ zu möglichen Doppelzahlungen an die ARGE-Standorte gerichtet worden.

⁷ „Dringende Bearbeitungshinweise Doppelbuchungen/FINAS-Zahlung...“.

⁸ Der Fall wurde erst nach zwei Monaten in Nürnberg entdeckt. Der begünstigte Hilfeempfänger hat aufgrund eines Erstattungsbescheides den Betrag – rd. 51.000 Euro – vollständig zurückgezahlt.

Auskunftsgemäß hat die Bundesagentur inzwischen ein Stichprobenkontrollverfahren installiert, das bei Folgebewilligungen in mindestens 5 % der Fälle eine Kontrolle vorsehen soll.

165. Die beispielhaft aufgeführten Verfahrensbelastungen mit daraus folgenden Fehlerrisiken für die Sachbearbeitung und Systemfehler wirken sich jeweils auch auf die von Hamburg zu tragenden Kosten für Unterkunft und Heizung aus. Für Hamburg besteht keine Kenntnis, inwieweit die Bemühungen der Bundesagentur, letztlich Fehlzahlungen zu vermeiden, hinsichtlich des Hamburger Kostenanteils erfolgreich waren und die jeweils zugrunde liegenden Mängel systemseitig zeitnah beseitigt worden sind.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) gebeten, sich von der Bundesagentur – z. B. für einen von Hamburg zu bestimmenden Stichprobenmonat – darstellen zu lassen, zu welchen Fehlzahlungen es gekommen ist, inwieweit sie behoben werden konnten und welche Maßnahmen im Sinne eines Fehlermanagements daraufhin ergriffen wurden.

Stellungnahmen der Verwaltung

166. Die BWA und die BSF haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt.

Die ARGE hat gegen die Feststellungen des Rechnungshofs keine Bedenken erhoben. Sie hat mitgeteilt, dass begründete Erstattungsansprüche aus dem Notfallszenario befriedigt würden. Sie habe sich in dieser Angelegenheit bereits an die BSF gewandt. Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass sich der Umgang der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem System FINAS seit Aufnahme von Schulungen im Februar 2005 deutlich verbessert habe.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen (II)

Das Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen entspricht noch nicht den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Bearbeitung. Trotz erkennbarer Verbesserungen werden Zuwendungen zu einem erheblichen Anteil verspätet, d.h. erst nach Projektbeginn, bewilligt. Auch Eingang und Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgen vielfach noch nicht fristgerecht.

167. Der Rechnungshof hat zuletzt im Jahresbericht 2004 erhebliche Mängel bei der Bearbeitung und Verwaltung von Zuwendungen in der Behörde für Soziales und Familie (BSF) und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) festgestellt.¹ Die Behörden haben daraufhin eine anforderungsgerechte Bearbeitung zugesichert. Im Falle der BSF sollte dies – nach wesentlichen Verbesserungen im Jahre 2004 – für den Zuwendungsjahrgang 2005 und im Fall der BWA für 2004, hinsichtlich der Verwendungsnachweise mit dem Zuwendungsjahrgang 2005, erreicht werden.²

Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof mit Hilfe des luK-Verfahrens INEZ für beide Behörden den Datenbestand der Zuwendungsjahrgänge 2003 bis 2005 ausgewertet³ und dabei zur Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens Folgendes festgestellt:

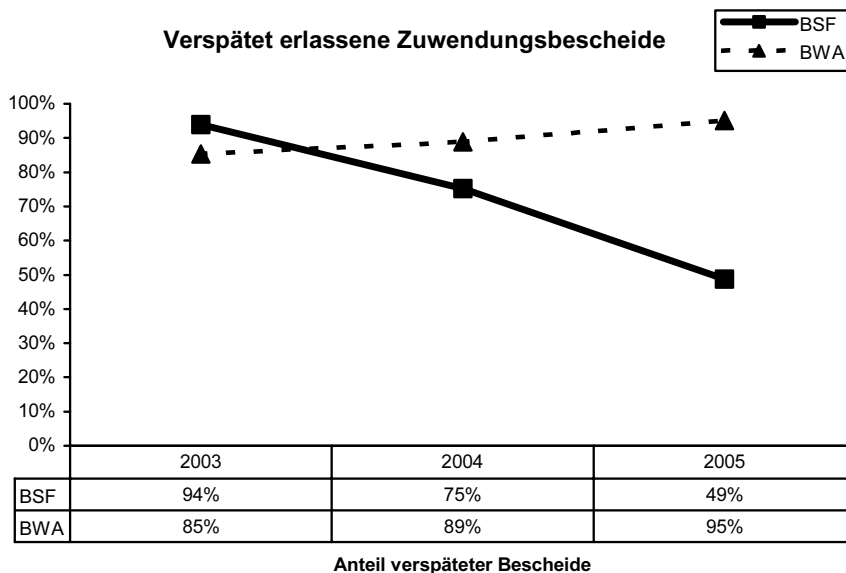
¹ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 263 ff. (Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen), und Bürgerschaftsdrucksache 18/2008 vom 12.11.2004. Vgl. weiter Jahresbericht 1994, Tz. 394 ff. (Prüfung der Verwendungsnachweise für Zuwendungen), Jahresbericht 1997, Tz. 327 ff. (Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen) und den Bericht des Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16.11.2000, S. 1683, mit dem Bürgerchaftlichen Ersuchen vom 29./30.11.2000.

² Jahresbericht 2004, Tz. 281.

³ Mit einer Datenabfrage aus INEZ über die fachliche Leitstelle der Finanzbehörde (vgl. Tz. 102) konnte der gesamte Datenbestand von über 3.500 Fällen durch vom Rechnungshof erstellte luK-Hilfsmittel ausgewertet werden. Da sich der Rechnungshof im Jahresbericht 2004 auf Zuwendungen ab 50.000 Euro konzentriert hatte, sind die Zahlen nicht unmittelbar vergleichbar.

Rechtzeitigkeit der Bewilligung

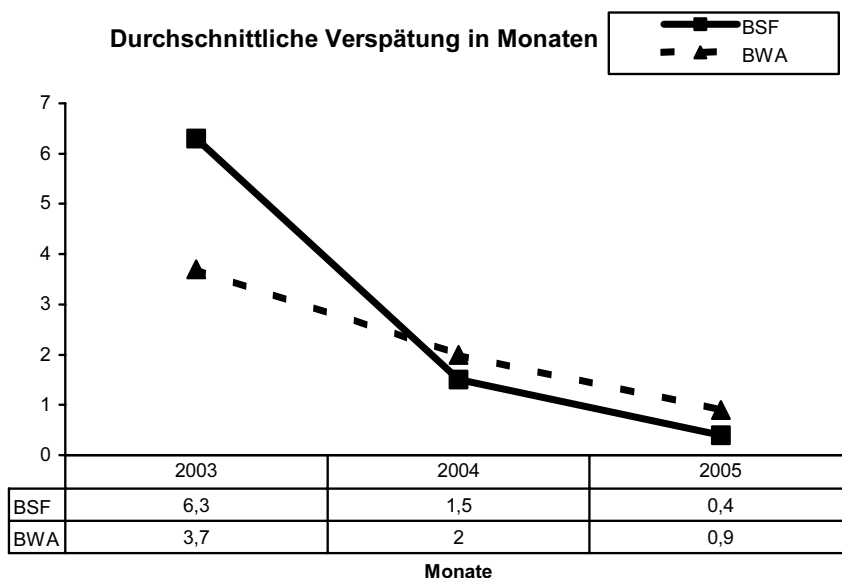
168. Die Quote der verspätet, d. h. nach Beginn des Projekts bewilligten Zuwendungen hat sich in der BSF von rd. 94 % im Zuwendungsjahr 2003 auf rd. 49 % zum Zeitpunkt der Prüfung reduziert. In der BWA waren zum Zeitpunkt der Prüfung weiterhin rd. 95 % der Bescheide verspätet:



Die Behörden haben auf Verzögerungen durch Nachverhandlungen mit den Antragstellern hingewiesen, aber auch personelle Gründe genannt. Die BWA hat insbesondere auf die Belastung durch die Arbeitsmarktreform „Hartz IV“ sowie auf die Verzögerung durch Abstimmungsprobleme mit der Bundesagentur für Arbeit hingewiesen.

169. Die durchschnittliche Dauer der Verspätung, die noch im Jahr 2003 z. B. bei der BSF mehr als sechs Monate betrug, konnte jedoch deutlich auf durchschnittlich einen halben Monat zurückgeführt werden:

Verspätungsdauer deutlich zurückgeführt



Eingang und Prüfung der Verwendungsnachweise

170. Für die Zuwendungen des Jahres 2003 waren in mehr als einem Viertel der anhand von INEZ geprüften Fälle⁴ –überwiegend bei der BWA – die Verwendungsnachweise nicht innerhalb der nach den Verwaltungsvorschriften geltenden Sechsmonatsfrist eingegangen. Mit der Überschreitung dieser Frist ist eine so rechtzeitige Prüfung der Verwendungsnachweise, dass das Ergebnis für die Bewilligung der nächsten Zuwendung berücksichtigt werden kann, in hohem Maße gefährdet.⁵ In rd. 30 % der Fälle der BSF sowie rd. 70 % der Fälle der BWA ist keine fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgt.
- Eingang und Prüfung der Verwendungsnachweise zu spät*
171. In nicht unerheblicher Zahl sind erneut – zuwendungsrechtlich nicht vorgesehene – „Schlussbescheide“, z. T. sogar ohne vorherige Standardprüfung des Verwendungsnachweises, erlassen worden. Der Rechnungshof hat bereits 2002 auf die Problematik solcher „Schlussbescheide“ hingewiesen, weil der Zuwendungsempfänger auf den Bestand dieses Bescheides vertrauen könnte und insoweit die Realisierung etwaiger Rückforderungsansprüche erschwert würde.⁶
- Realisierung von Rückforderungen durch „Schlussbescheide“ erschwert*
172. Die Zusagen der Behörden, ab 2004 bzw. 2005 eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Zuwendungen zu erreichen⁷, sind somit in einer beträchtlichen Zahl von Fällen nicht eingehalten worden. Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel beanstandet. Insgesamt ist jedoch eine Tendenz zu einer zeitgerechteren Bearbeitung unverkennbar.
- Zusagen noch nicht eingehalten*

Stellungnahme der Verwaltung

173. Die beiden Behörden haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie wollen, entsprechend ihren Zusagen (vgl. Tz. 167), künftig eine anforderungsgerechte Bearbeitung der Zuwendungen sicherstellen.

⁴ Der Rechnungshof hat den zeitlichen Ablauf des Verfahrens für die Verwendungsnachweise aufgrund einer Stichprobe von 80 Fällen geprüft.

⁵ Beide Behörden haben deshalb zugesagt, mit dem Zuwendungsjahrgang 2004 die Frist für die Vorlage der Verwendungsnachweise so abzukürzen, dass sie regelmäßig im Frühjahr vorliegen (Jahresbericht 2004, Tz. 279). Die BSF hat dies in ihre überarbeitete Dienstvorschrift vom 12.12.2003, die BWA in ihre neue Dienstvorschrift vom 01.01.2005 übernommen.

⁶ Die überarbeitete Dienstvorschrift der BSF und die neue der BWA sehen „Schlussbescheide“ dementsprechend auch nicht vor.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 281; mit dem Vorbehalt, hinsichtlich der Verwendungsnachweisprüfung die Ordnungsmäßigkeit erst ab dem Zuwendungsjahr 2005 sicherzustellen; vgl. weiter die Stellungnahme des Senats, Bürgerschaftsdrucksache 18/181 vom 04.05.2004.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

Durchführung von Erschließungen

Von Baudienststellen ist versäumt worden, Bauträger rechtzeitig zur Zahlung ihrer Finanzierungsbeiträge von rd. 4 Mio. Euro aufzufordern.

Es werden nach wie vor Sielbaukosten im Umfang von jährlich rd. 500.000 Euro aus dem Haushalt anstatt durch die Hamburger Stadtentwässerung finanziert.

Die Abrechnungen straßenbaulicher Leistungen weisen Fehler und Mängel auf. Rückforderungen in Höhe von rd. 220.000 Euro sind zu prüfen.

174. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und die Bezirksämter führen alle Baumaßnahmen aus, die der erstmaligen Erschließung von Grundstücken im Sinne des § 123 Baugesetzbuch (BauGB) dienen. Gemäß § 129 BauGB sind die Gemeinden berechtigt, für bis zu 90 % des von ihnen geleisteten Aufwands einen Erschließungsbeitrag zu erheben. Die Höhe des Beitrags bemisst sich nach den gesetzlich festgesetzten Einheitssätzen.¹ Sie sind von Erschließern, Bauträgern oder Anliegern an den Hamburger Haushalt zu leisten. Die Erstattungsbeträge fließen generell als zuwachsende Einnahmen Ausgabetiteln des Straßenbaus zu.

Finanzierungsbeiträge Dritter

175. Voraussetzung für die Realisierung von Erschließungsmaßnahmen ist, dass die notwendige Finanzierung gesichert ist (§ 14 Hamburgisches Wegegesetz). Kostenbeiträge Dritter sind grundsätzlich vor Beginn der Ausführung an Hamburg zu leisten. Höhe und Zahlungszeitpunkt werden in Bescheiden festgesetzt oder im Rahmen von Verträgen vereinbart.
176. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Baudienststellen von BSU und Bezirksämtern es für zahlreiche Vorhaben versäumt haben, Bauträger rechtzeitig zur Zahlung ihrer Beiträge aufzufordern. Sie haben dadurch gegen § 34 Abs. 2 LHO verstoßen, wonach Ein-

¹ Vgl. Gesetz über die Höhe der Einheitssätze nach dem Hamburgischen Wegegesetz (Einheitssatzgesetz) vom 19.12.2000.

nahmen rechtzeitig zu erheben sind. Der Rechnungshof hat die verspätete Einnahmeerhebung beanstandet, die zu zusätzlichen Zinsausgaben für den Haushalt geführt hat. Er hat die Dienststellen aufgefordert, Einnahmeerhebungen unverzüglich einzuleiten und künftig umfassend sicherzustellen.

177. *Einnahmen
von 4 Mio. Euro
verspätet erhoben*

Die BSU hat bestätigt, dass Einnahmen von 4 Mio. Euro verspätet erhoben wurden. Inzwischen seien die Bauträger weitgehend zur Zahlung von Kostenbeiträgen aufgefordert und entsprechende Zahlungen geleistet worden. Künftig werde eine rechtzeitige Einnahmeerhebung sichergestellt.

Sielbaumaßnahmen

178. *Finanzierung
von Sielbau aus
dem Haushalt*

Mit dem Gesetz zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung (SEG) vom 20.12.1994 hat Hamburg die hoheitlichen Aufgaben zur Wahrnehmung der Abwasserbeseitigung und zur Erfüllung der Erschließungslast an die Hamburger Stadtentwässerung (HSE) übertragen.² Schon anlässlich der Prüfung „Erhebung von Anliegerbeiträgen“³ hat der Rechnungshof festgestellt, dass nach wie vor Sielbaumaßnahmen, die u. a. auch der Erschließung privater Grundstücke dienen, aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Im Interesse einer Haushaltsentlastung hatte er gefordert, dass die HSE ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung entsprechend neben der vollständigen Übernahme des Baus auch die Finanzierung derartiger Anlagen übernimmt. Die damals beteiligten Behörden (Umweltbehörde, Baubehörde und Finanzbehörde) hatten zugesagt, die vom Rechnungshof aufgeworfenen Fragen zu prüfen.

Als Ergebnis einer verwaltungsinternen Prüfung hatten die Behörden 2001 mitgeteilt, dass die Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich für beachtenswert und eine Haushaltsentlastung um bis zu 500.000 Euro jährlich für möglich gehalten werde. Die komplexe und nicht eindeutige rechtliche Situation lasse aber unterschiedliche Bewertungen zu. Daher werde von einer Umsetzung der Rechnungshofforderungen vorerst abgesehen. Im Übrigen verursache zusätzlicher Regelungsbedarf auch Verwaltungsaufwand, so dass in Verbindung mit dem inzwischen rückläufigen Erschließungsbedarf die Haushaltsentlastung nicht bemerkenswert und die Beibehaltung der bisherigen Finanzierungspraxis geboten sei.

179. Im Rahmen einer – auch Sielbaumaßnahmen umfassenden – Prüfung hat der Rechnungshof das Thema einer Finanzierung durch die HSE erneut aufgegriffen. Angesichts der aktuellen Haushaltslage, die es gebietet, alle Einnahmepotenziale vollständig auszuschöpfen sowie staatliche Aufgaben und Ausgaben auf das Notwendige zu beschränken, und der Bestrebungen, im Sinne des Leitbilds „Wachsende Stadt“ u. a. die Bereitstellung bebaubarer

² Vgl. § 2 Abs. 1 SEG.

³ Vgl. Jahresbericht 1999; Tzn. 366-368.

Flächen zu steigern, entfällt das Argument der mangelnden Verhältnismäßigkeit. Die BSU wurde erneut gebeten, die Praxis der Kostenzuordnung zu überprüfen.⁴

180. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass sich die maßgeblichen Umstände der damaligen Entscheidung nicht grundlegend geändert hätten. Nach Einschätzung aller Verfahrensbeteiligten habe sich die Vorgehensweise bewährt. Ferner führte die BSU aus, dass Hamburg im Hinblick auf die Zielsetzung „Wachsende Stadt“ nicht daran interessiert sein könne, sich aus der Finanzierung des Sielbaus im Rahmen von Erschließungen zurückzuziehen und ein wesentliches Steuerungselement zur zeitnahen Umsetzung von Erschließungen aus der Hand zu geben. Ein Rückzug aus der Finanzierung öffentlicher Abwasseranlagen und damit eine Entlastung des Haushalts sei aus ihrer Sicht deshalb derzeit weder sach- noch interessengerecht.
181. Der Rechnungshof hat zum einen darauf hingewiesen, dass keine rechtliche Grundlage besteht, die eine Mitfinanzierung von Sielbaumaßnahmen durch Hamburg begründet. Nach dem SEG und dem Sielabgabengesetz⁵ ist vorgesehen, dass die HSE alle ihr übertragenen Aufgaben selbstständig durchführt und über die Erhebung von Sielabgaben finanziert. Sie erhält aus dem Hamburger Haushalt diejenigen Kosten erstattet, die für die Durchführung von öffentlichen Aufgaben entstehen und nicht durch Einnahmen nach § 13 Abs. 2 SEG gedeckt werden können⁶, weil sie (wie etwa Bau und Betrieb von Straßenentwässerungsleitungen oder verrohrter öffentlicher Gewässer) Beitrags-, Gebühren- und Entgelt-schuldnern nicht zurechenbar sind.

Zum anderen ist die vom Rechnungshof geforderte Kostenzuordnung auch interessen- und sachgerecht, denn nach der ausdrücklichen Zielsetzung des SEG sollte mit der vollständigen Ausgliederung der Abwasserbeseitigung eine Organisationsform gefunden werden, die die bis dahin erforderliche, aber unzuweckmäßige Finanzierung von Sielbaumaßnahmen durch den Haushalt und das Sondervermögen „Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm“ durch einen geschlossenen Finanzierungs- und Wirtschaftskreislauf bei HSE mit der Möglichkeit der selbstständigen Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ersetzt. Nach der Intention des SEG sollte dabei der „Aufwand der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung durch Gebühren, Beiträge und Entgelte gedeckt werden“⁷. Eine Finanzierung von Sielbaumaßnahmen durch den Haushalt sollte zukünftig gerade vermieden werden.

⁴ Die Bürgerschaft hat im Zuge des parlamentarischen Entlastungsverfahrens zum Jahresbericht 2005 (Tzn. 250/251) in einem vom Grundsatz her vergleichbaren Einzelfall den Senat ersucht, ihr bis zum 31.05.2006 mitzuteilen, inwieweit die Kosten für Sielbauarbeiten von der HSE übernommen werden (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3109 vom 28.10.2005; beschlossen von der Bürgerschaft am 23.11.2005).

⁵ Amtliche Begründung zur Anpassung des § 1 Sielabgabengesetz.

⁶ Vgl. § 13 Abs. 3 SEG sowie die Einzelbegründung zu § 13 (Bürgerschaftsdrucksache 15/1990 vom 11.10.1994; S. 19).

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/1990 vom 11.10.1994, S. 1.

Angesichts dieser Zielsetzung hat der Rechnungshof die BSU aufgefordert – sofern sie weiterhin meint, die Gesetzeslage sei nicht eindeutig – auf gesetzgeberische Schritte zu einer Klarstellung hinzuwirken.

Abrechnung von Bauleistungen

182. Nach Fertigstellung des Um- und Ausbaus einer Straße zahlte die zuständige Baudienststelle des Bezirksamts nach Prüfung der ihr vorgelegten Schlussrechnung insgesamt 1.314.208,19 Euro an die beauftragte Baufirma.

Mangelhafte Bauabrechnung

Die Abrechnungen weisen Fehler und Mängel auf, die zu erheblichen Überzahlungen führten. Im Einzelnen hat der Rechnungshof insbesondere festgestellt:

- Der Auftragnehmer hat entsprechend einer Leistungsposition den von ihm ausgehobenen, unbelasteten Boden zur eigenen Verwendung abgefahren. Vergütet wurde ihm jedoch ein Preis, der für kontaminierten und deshalb zwingend auf einer Deponie zu entsorgenden Aushub vorgesehen war. Aufgrund der zwischen beiden Leistungen bestehenden Preisdifferenz sind 113.607 Euro überzahlt worden.
- Das Lösen, Laden und die Abfuhr einer Bodenmenge von 3.367 m³ ist doppelt vergütet worden. Die dadurch verursachte Überzahlung beträgt 41.560 Euro.
- Die Entsorgung pechhaltigen Straßenaufbruchs ist doppelt vergütet worden, und zwar zum einen der beauftragten Baufirma und zum anderen mit rd. 31.200 Euro gesondert an ein Entsorgungsunternehmen, obwohl aufgrund einer entsprechenden Leistungsposition die Baufirma zur Erbringung dieser Leistung verpflichtet war.
- Zur Aufrechterhaltung des Fußgängerverkehrs konnten Erdarbeiten nur abschnittsweise ausgeführt werden. Es sind rd. 13.400 Euro als Kleinmengenzuschlag vergütet worden. Da dem Auftragnehmer schon vor Auftragserteilung bekannt war, dass dieser Leistungsbereich nicht zusammenhängend erbracht werden konnte, waren entsprechende Zahlungen nicht gerechtfertigt.
- Für gleichlautende Leistungsinhalte waren unterschiedliche Preise angeboten und beauftragt worden. Eine Begründung hierfür konnte die Verwaltung nicht geben. Die zum Nachteil Hamburgs gezahlte Preisdifferenz beträgt rd. 10.900 Euro.
- Nachdem der Auftragnehmer geltend gemacht hatte, die Kontamination auszubauender Eisenbahn-Holzschwellen sei für ihn bei Angebotsabgabe nicht vorhersehbar gewesen, sind für deren Entsorgung außerhalb des Bauvertrags 5.400 Euro zusätzlich vergütet worden. Dies war nicht gerechtfertigt, da dem u. a. als Fachfirma für Gleisbau ausgewiesenen Unternehmen bekannt gewesen sein musste, dass in Deutschland im Eisenbahnbau bislang ausschließlich in Teeröl getränkte Schwellen verwendet wurden, die in jedem Fall einer gesonderten Entsorgung bedürfen.

- Dem Auftragnehmer sind Geräte-Stillstandskosten mit rd. 3.400 Euro vergütet worden, obwohl deren Ursache nicht vom Auftraggeber zu vertreten war.

Zusammen mit weiteren Überzahlungen geringeren Einzelmangels von rd. 5.700 Euro bei einer anderen Straßenbaumaßnahme betrug die Summe der insoweit von der Baudienststelle unbeanstandet anerkannten und vergüteten Leistungen insgesamt rd. 220.000 Euro.

183. Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Leistungsabrechnungen sowie deren mangelhafte Prüfung durch die Baudienststelle beanstandet. Er hat gefordert, eine Erstattung überzahlter Beträge einzuleiten bzw. Schadenersatzforderungen geltend zu machen. Dies ist von der Baudienststelle zugesagt worden.

*Rückforderung
überzahlter
Beträge einleiten*

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Baugenehmigungsgebühren

Obwohl eine belastbare Grundlage für die ursprüngliche Kalkulation fehlt, sind die einzelnen Gebührensätze der Baugenehmigungsgebühren von der Behörde bisher ohne Überprüfung fortgeschrieben worden.

Die Kennzahlen in den Produktinformationen des Haushaltsplans stehen nicht im Einklang miteinander und sind nicht für den überbetrieblichen Vergleich geeignet.

Gebührenkalkulation

184. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ist fachlich zuständig für die Kalkulation der Baugebühren.

Um den Vergleich der Kostendeckungsgrade einzelner Gebühren zu ermöglichen, sollten die wichtigsten Gebührenpositionen einzeln kalkuliert werden.¹ Nur so erhalten insbesondere Senat und Bürgerschaft verwertbare Informationen über die den Gebühren zugrunde liegenden, tatsächlichen Kosten.

Die BSU ermittelt jährlich zwar den Gesamtkostendeckungsgrad für die Baugenehmigungsgebühren, die einzelnen Gebührensätze schreibt sie jedoch seit Jahren fort, ohne die Kalkulation zu überprüfen. Die ursprüngliche Kalkulation der Gebühren ist anhand der von der BSU vorgelegten Unterlagen und der mündlichen Erläuterungen dazu nicht nachvollziehbar.

Gebührenkalkulation nicht transparent

185. Für 2006 ist eine Neufassung der Hamburgischen Bauordnung (HBauO) geplant², die – zumindest in Teilen – auch eine Anpassung der Baugebührenordnung erforderlich machen wird.

Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die neue HBauO zum Anlass zu nehmen, in Zusammenarbeit mit den Bezirken

- eine Einzelkalkulation für die wichtigsten Gebührenpositionen durchzuführen und
- die Gebührenkalkulation künftig nachvollziehbar zu dokumentieren und fortzuschreiben.

186. Grundlage für die Personalbemessung sowie für die Ermittlung des Kostendeckungsgrads bildeten in der Vergangenheit mittlere Bearbeitungszeiten (MBZ), die einheitlich für alle Bauprüfabteilungen galten. Diese Werte wurden seit der letzten Erhebung im Jahre 1995 – trotz einschneidender Veränderungen in den Bearbeitungsabläufen aufgrund des Einsatzes von IuK-Verfahren – nicht mehr aktualisiert.

Grundlage für Personalbemessung seit 1995 nicht aktualisiert

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 11/4694 vom 11.07.1985.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2549 vom 05.07.2005.

Auf Basis aktueller bezirksübergreifender MBZ ließe sich – auch als Grundlage für die Ermittlung des Kostendeckungsgrads – der konkrete Personalbedarf ermitteln.

187. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und das für Baugenehmigungsangelegenheiten federführende Bezirksamt Bergedorf aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass nach Inkrafttreten der neuen HBauO von der Bezirksverwaltung die Grundlagen der Personalbemessung für das Baugenehmigungsverfahren aktualisiert werden.

Die Verwaltung hat dies zugesagt.

Kennzahlen

188. Im Haushaltsplan sind in den Produktinformationen der Bezirksamter u. a. die folgenden Kennzahlen zur Durchführung des bauaufsichtlichen Anzeige-/Antragsverfahrens aufgeführt³:

- Gebührenaufkommen je Stelle in Tsd. EUR,
- Gebührenaufkommen insgesamt in Tsd. EUR und
- Stellen.

Diese Produktinformationen erwecken den Eindruck, die Kennzahl „Gebührenaufkommen je Stelle in Tsd. EUR“ ließe sich aus den Kennzahlen „Gebührenaufkommen insgesamt in Tsd. EUR“ und „Stellen“ errechnen. Nach Feststellungen des Rechnungshofs ist dies jedoch nicht der Fall, da die in diese Kennzahlen eingehenden Stellenanteile jeweils auf unterschiedliche Weise ermittelt werden.

Kennzahlen nicht im Einklang miteinander

189. Kennzahlen sollen der Transparenz und der Steuerung dienen. Mit der Kennzahl „Gebührenaufkommen je Stelle in Tsd. EUR“ sollen die Veränderungen der Einnahmen gegenüber Vorjahren dargestellt sowie ein überbezirklicher Vergleich des Personalaufwands ermöglicht werden.

Diese Kennzahl ist allerdings nicht steuerbar, weil die Höhe des Gebührenaufkommens

- nicht beeinflusst werden kann und
- keinen Rückschluss auf die Arbeitsbelastung zulässt, weil nur ein mittelbarer Zusammenhang zwischen Gebührenhöhe und Personalaufwand für eine Genehmigung besteht.

Bisherige Kennzahl nicht für Steuerungs-zwecke geeignet

190. Der Rechnungshof hat gefordert, in den Produktinformationen künftig einheitlich ermittelte und steuerungsrelevante Kennzahlen zu verwenden. So sollte die Kennzahl „Gebührenaufkommen je Stelle in Tsd. EUR“ z. B. durch die Kombination differenzierter Fallzahlen mit dem jeweiligen Gebührenaufkommen ersetzt werden.

Die Verwaltung hat zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen und ressourcenrelevante Kennzahlen zu entwickeln.

³ Vgl. Produktbereich: 03 Bauangelegenheiten / Produktgruppe 09: Bauaufsicht und Bodenverkehrsangelegenheiten.

luK-Verfahren

191. *Fehlende Schnittstelle zwischen eingesetzten luK-Verfahren*
- Bisher gibt es keine Schnittstelle zwischen dem für die Gebührenerhebung eingesetzten luK-Verfahren BACom II⁴ und dem der Einnahmeüberwachung dienenden Kassenverfahren SAP R/3. Ferner ist die Erstellung der Gebührenbescheide in den Bauprüfabteilungen – ohne sachlichen Grund – unterschiedlich geregelt.⁵ Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, eine wirtschaftliche Schnittstelle zu entwickeln und in dem Zusammenhang das Verfahren für die Erstellung der Gebührenbescheide zu optimieren.

Die Verwaltung hat dies zugesagt.

⁴ Bezirkliche Aufgaben mit Computerunterstützung.

⁵ In einigen Bauprüfabteilungen werden sie von den Bauprüfern (Ingenieuren) direkt (z.B. Bezirksamt Bergedorf), in anderen dagegen von Verwaltungskräften gefertigt (z.B. Bezirksamt Eimsbüttel).

Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Finanzbehörde

Zuschüsse an Verkehrsunternehmen

Aus den Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt nicht zuwendungsfähige Ausgaben von rd. 430.000 Euro gefördert. Erstattungsansprüche sind zu prüfen.

Berechtigung und Höhe eines an die Hamburger Hochbahn AG gezahlten Zuschusses von jährlich rd. 10 Mio. Euro sind zu überprüfen.

Zuwendungen aus Finanzhilfen des Bundes

192. Der Bund überweist nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) Finanzhilfen an die Länder. Hamburg erhält regelmäßig jährlich rd. 30 Mio. Euro.¹ Von diesen Mitteln gewährt die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) Zuwendungen u. a. für Maßnahmen zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), die bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen dürfen. In Bezug auf die Finanzierung des gemeinschaftlich von Hamburg und Schleswig-Holstein durchgeführten ÖPNV besteht seit 1996 eine zwischen beiden Ländern sowie den an Hamburg grenzenden Kreisen geschlossene Vereinbarung, wonach jeder Vertragspartner die finanzielle Verantwortung für die von ihm als Aufgabenträger auf seinem Gebiet veranlasste Nahverkehrsleistung trägt.
193. Die BSU gewährte aus den Finanzhilfen
- für den Umbau und die Umgestaltung der Busumsteigeanlage Wandsbek-Markt eine Zuwendung von rd. 4,4 Mio. Euro. Grundlage dafür war eine Kostenschätzung des Verkehrsunternehmens, die auch Aufwendungen von 300.000 Euro für den Bau gewerblich genutzter Kioske enthielt.
 - für den Ausbau des Betriebsleitsystems der Hamburger S-Bahn eine Zuwendung von 10,9 Mio. Euro. Die zuwendungsfähigen Ausgaben, die u.a. rd. 130.000 Euro für Verwaltungsaufwendungen enthielten, waren ausdrücklich auf Maßnahmen und Anlagen beschränkt worden, die der auf hamburgischem Gebiet zu erbringenden Nahverkehrsleistung dienen sollten.

¹ Vgl. Haushaltserläuterungen zum Titel 6300.891.02.

194. *Anrechnung nicht zuwendungs-fähiger Kosten*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in beiden Fällen Aufwendungen bezuschusst worden sind, die nach dem GVFG nicht hätten gefördert werden dürfen. Der Bau von gewerblich genutzten Kiosken diene nicht dem ÖPNV, sondern allein den wirtschaftlichen Interessen des Verkehrsunternehmens. Für die in den Kosten des Betriebsleitsystems enthaltenen Verwaltungsleistungen hätten gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 2 GVFG Zuwendungen nicht gewährt werden dürfen. Zudem dienen zentrale Bestandteile des Gesamtsystems auch der Verkehrsabwicklung im Hamburger Umland. Eine ausschließliche Kostentragung durch Hamburg widerspricht daher der abgeschlossenen Vereinbarung.

Rückforderungen geltend machen

Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert,

- Erstattungsansprüche gegenüber den Zuwendungsempfängern zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen,
- die zuwendungsfähigen Ausgaben künftig entsprechend den gesetzlichen und vertraglichen Regeln zu ermitteln.

195. Die BSU hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, nach einer Prüfung gegenüber den Zuwendungsempfängern gegebenenfalls Erstattungsansprüche geltend zu machen. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Investitionszuschuss an die Hamburger Hochbahn AG

196. Die BSU zahlt der Hamburger Hochbahn AG (HHA) Investitionszuschüsse von jährlich rd. 30 Mio. Euro. Rd. 10 Mio. Euro davon sind für die Erneuerung und Erhaltung der U-Bahnstrecken bestimmt. Die Zahlung dieses Betrags erfolgte bis 1998 aufgrund vertraglicher Verpflichtungen Hamburgs. Ab dem 01.01.1999 ging mit einer Vertragsneuregelung die Kostentragungspflicht aller die U-Bahn-Verkehrswege betreffenden Aufwendungen vollständig auf die HHA über. Dennoch wurde von der BSU entschieden, auf „absehbare Zeit“ rd. 10 Mio. Euro auch weiterhin zu zahlen. Die Bürgerschaft hatte vor dem Hintergrund von Erläuterungen der Senatsvertreter im Bau- und Verkehrsausschuss von der vertraglichen Neugestaltung und auch der weiteren Zahlung Kenntnis genommen.²

197. Die mit der vertraglichen Neuregelung vereinbarte Aufgabenzuordnung und Finanzierungsverpflichtung ist bisher nicht umgesetzt worden, sondern der bis dahin geltende Zustand wurde beibehalten. Die BSU hat bisher keine Möglichkeiten einer Verringerung oder Aufgabe bzw. von Finanzierungsalternativen hinsichtlich einer künftig vertragsgemäßen eigenverantwortlichen Finanzierung durch die HHA untersucht.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/1361 vom 30.06.1998 sowie 16/1839 vom 10.12.1998.

Auf die Bitte des Rechnungshofs, die Notwendigkeit der entgegen der vertraglichen Regelung weiter gewährten Zuschusszahlung zu überprüfen, hat die BSU erklärt, dass mit der Vertragsänderung vorrangig nicht die Einstellung finanzieller Leistungen an die HHA angestrebt worden sei. Im Vordergrund habe eine höhere Transparenz und klare Abgrenzung der Zuständigkeit und der Finanzierungsträgerschaft gestanden. Um die HHA angesichts des Erneuerungsbedarfs wirtschaftlich nicht schlechter zu stellen und mit ihr einen Vertragsabschluss zu erreichen, sei ihr außerhalb des Vertrags politisch die weitere freiwillige Zuschussleistung zugesichert worden. Im Übrigen bliebe bei einer Finanzierung durch die HHA die Haushaltsbelastung gleich, weil sich der von Hamburg zu zahlende Verlustausgleich entsprechend erhöhen würde.

Zuschuss an die HHA überprüfen

198. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Investitionszuschuss an die HHA den Ausgaben für Investitionen zuzuordnen ist und daher zurzeit kreditär finanziert wird, während ein Verlustausgleich aus dem Betriebshaushalt zu decken wäre. Er hält es aus diesem Grund und vor dem Hintergrund der mit der Vertragsneuregelung getroffenen Entscheidung, die Investitionszuschüsse lediglich „auf absehbare Zeit“ weiter zu zahlen, nach wie vor für erklärungsbedürftig, wann die mit der Vertragsänderung angestrebte Kostentragungspflicht der HHA erreicht werden kann.

Mittelbewirtschaftungsverfahren

199. Das in der hamburgischen Verwaltung verwendete Mittelbewirtschaftungsverfahren ist Grundlage für die Kontrolle und Steuerung einer ordnungsgemäßen Buchung und Verwendung der Haushaltsmittel sowie für die Rechnungslegung. Innerhalb der BSU erfolgte die Umstellung auf SAP R/3 im Verlauf des Jahres 2003.

200. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Darstellung von für die Bewirtschaftung der Bundesfinanzhilfen grundlegenden Haushaltsdaten in SAP R/3 in den Jahren 2004 und 2005 Fehler aufweist:

Darstellung von Haushaltsdaten in SAP R/3 weist Fehler auf

- Die vom Bund gezahlten Beträge sind nicht in voller Höhe bei dem zutreffenden Titel als Einnahme gebucht worden.
- Die Übertragung von Finanzmitteln des Bundes als Einnahmen auf einen korrespondierenden Ausgabetitel ist nicht in Höhe des tatsächlich zu übertragenden Betrags erfolgt.
- Einnahmen werden sachlich unzutreffend den Ausgabetiteln zur Verstärkung des Haushaltsansatzes zugeordnet.
- Der Grundbewilligung 2005 von 13,5 Mio. Euro sind die Haushaltsansätze des Vorjahres (13,5 Mio. Euro) unzutreffend in voller Höhe als Reste zugeordnet worden. Dadurch stand im Jahr 2005 ein entsprechend zu hoher Betrag zur Bewirtschaftung zur Verfügung.

Die mittelbewirtschaftende Dienststelle hat die fehlerhaft in SAP R/3 ausgewiesenen Daten nicht zur Grundlage ihrer Bewirtschaftung gemacht. Die Ursachen für die unzutreffenden bzw. nicht plausiblen Daten konnten von ihr weder vollständig aufgeklärt noch beseitigt werden. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass es sich bei den festgestellten Mängeln nicht nur um Einzelfälle handelt, sondern möglicherweise auch andere Titel betroffen sind.

201. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Ursachen der Mängel aufzuklären und für die Zukunft auszuschließen. Es muss sichergestellt werden, dass das Mittelbewirtschaftungsverfahren alle Haushalts- und Buchungsdaten sowie die Zahlungsvorgänge richtig und nachvollziehbar darstellt.
202. Die Finanzbehörde hat erklärt, die Ursache der Mängel sei erkannt und zwischenzeitlich abgestellt worden. Die Fehler in der Verbuchung und Veranschlagung seien bereinigt.

Behörde für Inneres / Finanzbehörde / Bezirksämter

Standesämter

Die Bezirksverwaltung und die Behörde für Inneres verfügen nicht über die Daten, die zur Steuerung, zur Kostenermittlung und zum Vergleich der Standesämter untereinander notwendig sind.

Die Behörde für Inneres hat entgegen bundesrechtlichen Bestimmungen seit über zehn Jahren kein Standesamt mehr geprüft. Ihr ist auch nicht bekannt, in welchem Maße die vom Bund vorgegebenen Gebühren die Kosten in Hamburg decken.

Die Praxis der Entgelterhebung für Eheschließungen außerhalb der Standesämter ist uneinheitlich und muss auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage gestellt werden.

Wirtschaftlichkeit

203. Die Bezirksverwaltung und die Behörde für Inneres (Bfi) als zuständige Fach- und Aufsichtsbehörde¹ verfügen nicht über hinreichende Daten, die den Zeitaufwand für die einzelnen Aufgaben abbilden und eine verursachungsgerechte Zuordnung des Personal- und Sachaufwands zu den erbrachten Leistungen ermöglichen. Die gegenwärtige Datenlage erlaubt es nicht, vergleichende Wirtschaftlichkeitsanalysen der Aufgabenwahrnehmung in den Standesämtern anzustellen: Die Standesämter erheben überwiegend Quantitätskennzahlen, ohne Qualitätsmerkmale zur unterschiedlichen Wertigkeit von Tätigkeiten abzubilden,² einzelne Aufgaben werden gar nicht erfasst,³ und der für die Arbeitsvorgänge jeweils erforderliche Zeitaufwand wird nur für bestimmte Tätigkeiten auf der Basis grober Schätzungen ermittelt. Auch für ein darauf aufbauendes Benchmarking zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit fehlen deshalb gegenwärtig die Voraussetzungen. Damit fehlt zugleich die Grundlage für die qualifizierte Ermittlung des Personalbedarfs
- Keine Kenntnis über Kosten der erbrachten Leistungen*
- Daten erforderlich*
- für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
 - für Benchmarking
 - für Ermittlung des Personalbedarfs

¹ Abschnitt I Abs. 1 und 2 und Abschnitt V Abs. 3 der Anordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes (PStG) vom 03.12.1974 (Amtl. Anz. 1974, S. 1661) in Verbindung mit § 5 Abs. 2 und 3 sowie 6 Abs. 4 und 6 Bezirksverwaltungsgesetz – BezVG – vom 11.06.1997 mit Änderungen vom 04.11.1997 (HmbGVBl, S. 205, 206, 489).

² So wird z.B. die Beurkundung einer Geburt der Durchführung einer Eheschließung gleichgestellt, obwohl diese Beurkundungsvorgänge vom Zeit- und Arbeitsaufwand her unterschiedlich sind.

³ Z.B. zeitintensive Aufgaben wie Vaterschaftsanerkennungen oder die Führung der Testamentskartei.

nalbedarfs. Es lässt sich nicht überprüfen, ob die Personalausstattung der einzelnen Standesämter im Hinblick auf deren jeweiligen Geschäftsanfall angemessen ist.

204. Infolge der unzureichenden Datenlage kennt die Bfl die tatsächlichen Kosten der einzelnen Leistungen der Standesämter nicht, so dass sie auch nicht überprüfen kann, in welchem Maße die vom Bund dazu festgelegten Gebühren⁴ die Kosten in Hamburg decken. Die Bfl hat bislang lediglich grobe Schätzungen angestellt und sich damit die Möglichkeit genommen, notwendige Gebührenanpassungen durch den Bund zu initiieren.
- Kostendeckung nicht ermittelt*
205. Mit den vorhandenen Daten ist die Bfl darüber hinaus nicht in der Lage, die organisatorischen und finanziellen Konsequenzen abzuschätzen, die eine Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs des Personenstandsrechtsreformgesetzes (PStRG)⁵ für die Aufgabenwahrnehmung in Hamburg mit sich bringen würde. Insbesondere wegen der Einführung eines elektronischen Personenstandsregisters anstelle der bisher von Hand geführten Personenstandsbücher geht der Bund derzeit von Mehrbelastungen für die Länder in der Umstellungsphase des PStRG von insgesamt über 50 Mio. Euro aus, erwartet mittel- und langfristig aber auch Personaleinsparungen. Ohne Kenntnis der aufgabenbezogenen Personal- und Sachaufwendungen kann Hamburg seine Interessen bei der Reform des PStG nicht auf einer validen Datenbasis vertreten.
- Konsequenzen aus anstehender Reform des Bundesrechts von der Bfl nicht ermittelt*
206. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, in einem ersten Schritt Zeitbedarf und Kosten der einzelnen Aufgaben festzustellen und das vorhandene Kennzahlen-Set zu verbessern. Auf dieser Grundlage sollten die Personalausstattung und die Wirtschaftlichkeit der Standesämter untersucht und ein Benchmarking eingerichtet werden. Der Rechnungshof hat der Bfl empfohlen, das Ergebnis der Aufschreibungen der Bezirksämter zu nutzen, um zum einen den Kostendeckungsgrad der Gebühren in Hamburg zu erheben und gegebenenfalls notwendige Gebührenanpassungen durch den Bund zu initiieren. Zum anderen sollte sie auf der Grundlage dieser Daten die Auswirkungen einer Reform des PStG auf die hamburgischen Standesämter ermitteln.
- Datenlage verbessern*
- Kostendeckungsgrad der Gebühren erheben*
207. Die Bezirksämter beabsichtigen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um das Kennzahlen-Set und damit die Kostentransparenz wie auch die Steuerung der Standesämter zu verbessern. Ziel sei es, mit Zeitaufschreibungen und mit einem gewichteten Tätigkeitskatalog Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrneh-

⁴ Nach § 70b Abs. 2 S. 1 und 3 PStG in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1957 (BGBl. I S. 1125) erlässt der Bund durch Rechtsverordnung abschließend die Gebührentatbestände und Gebührensätze für Amtshandlungen nach dem PStG. Die Gebührensätze orientieren sich derzeit mit der Begründung an einem Kostendeckungsgrad von 60 %, dass die Amtshandlungen nach dem PStG in der Mehrzahl im überwiegenden staatlichen Interesse erfolgen.

⁵ Mit dem am 22.06.2005 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Personenstandsrechts (PStRG) sollen das Personenstandswesen vereinfacht, Arbeitsabläufe verkürzt und durch ein wirksames luK-Verfahren unterstützt werden. Schwerpunkte der Reform sind u.a. die Einführung elektronischer Personenstandsregister anstelle der bisherigen Personenstandsbücher und die Ersetzung des Familienbuchs durch Beurkundungen in den Personenstandsregistern.

mung, die Angemessenheit der Personalausstattung und den Kostendeckungsgrad der Gebühren zu ermöglichen und die Grundlage für ein Benchmarking zu schaffen.

Die Bfl hat erklärt, dass ihr zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades der Gebühren bisher der Rückgriff auf qualifizierte Expertenschätzungen ausreichend erschienen sei. Sie werde aber gemeinsam mit der Finanzbehörde und den Bezirksämtern prüfen, ob und wie künftig eine präzisere Bemessung der Kostendeckung erfolgen und so ggf. auch die Auswirkungen der beabsichtigten Novellierung des PStG eingeschätzt werden könnten.

Steuerung

208. Rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen, wie sie etwa im Hinblick auf die z. T. massiven Bearbeitungsrückstände in einzelnen Standesämtern notwendig gewesen wären, sind unterblieben. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich beispielsweise in einem Standesamt über Jahre Rückstände in der Fortführung der Personenstandsbücher aufgebaut hatten,⁶ ohne dass wirksame Steuerungsmaßnahmen zeitnah getroffen wurden. Für eine wirksame Steuerung bei unterschiedlicher Auslastung oder abweichender Aufgabenwahrnehmung unter den Standesämtern mangelt es an einem verabredeten und handhabbaren Verfahren.⁷ Es fehlen Festlegungen, ob und bis zu welchem Ausmaß z. B. Rückstände in einem Standesamt hingenommen werden können bzw. welche Konsequenzen notwendig sind.
209. Diese Defizite betreffen auch die Bfl, der als Aufsichtsbehörde besondere Prüf- und Kontrollpflichten vom Personenstandsrecht zugewiesen sind. Nach der Dienstanweisung des Bundes für Standesbeamte und ihre Aufsichtsbehörden sollen Standesämter alle fünf Jahre durch die Aufsichtsbehörde geprüft werden.⁸ Gleichwohl hat die Bfl seit 1994 keine Prüfungen mehr in den Standesämtern durchgeführt.
210. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, auf der Grundlage verbesserter Daten ihre Steuerungsverantwortung wahrzunehmen. Die Bfl ist darüber hinaus aufgefordert worden, ihrer Ver-
- Steuerungsdefizite*
- Steuerungsverantwortung wahrnehmen und Standesämter prüfen*

⁶ Die seit 1999 nachweisbaren Rückstände wurden erst 2004 und 2005 weitestgehend abgebaut.

⁷ Zwar lässt sich die Zunahme von Rückständen dem Kennzahlen-Set der Standesämter entnehmen, das den Bezirksämtern, der Bezirksaufsicht und der Behörde für Inneres zur Verfügung steht. Das Kennzahlen-Set erfasst jedoch nur die Anzahl von Arbeitsvorgängen (z.B. Beurkundungen), nicht aber den hierfür jeweils erforderlichen Zeitaufwand und ermöglicht damit nur einen eingeschränkten Rückschluss auf das tatsächliche Ausmaß von Rückständen. Die Kennzahlen werden zwischen der Bezirksaufsicht und den Standesämtern auch nur einmal jährlich erörtert. Die beteiligten Dienststellen und Behörden nutzen die regelmäßigen Besprechungen der Standesamtsleitungen nicht, um Ursachen und mögliche Abhilfe bei Engpässen und Rückständen zu erörtern.

⁸ § 22 Abs. 3 der Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden – DA in der Fassung vom 14.04.2005 (Bundesanzeiger Nr. 59 vom 30.03.2005, S. 4693). Bis 2001 galt ein dreijähriger Prüfungsturnus (DA vom 27.07.2000, Bundesanzeiger Nr. 154a vom 17.08.2000, S. G 1990). Zudem sah § 22 Abs. 3 DA in der bis zum 14.04.2005 geltenden Fassung die „eingehende“ Prüfung der Standesämter vor.

pflichtung als Aufsichtsbehörde nachzukommen und die vorgeschriebenen Prüfungen der Standesämter wieder aufzunehmen.

211. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie wolle die Steuerung der Standesämter verbessern.

Die Bfl hält die Wiederaufnahme der Prüfungen der Standesämter für entbehrlich. Bei der bundesrechtlichen Vorgabe handele es sich lediglich um eine Soll-Bestimmung in einer Verwaltungsvorschrift und damit um keine gesetzliche Verpflichtung. Die regelmäßige Prüfung der Standesämter habe sie im Jahr 1994 im Hinblick auf ihre ausreichende Informationsbasis der auf der Grundlage von den Standesämtern zur (vorgeschriebenen oder erbetenen) Stellungnahme vorgelegten Fälle aufgegeben. Diese deckten nahezu das gesamte Spektrum der Aufgaben der Standesämter ab. Damit sei gewährleistet, dass die Bfl zeitnah und unmittelbar auf fachliche Defizite und Auffälligkeiten reagiere, so dass das Ziel der Qualitätssicherung der Arbeit der Standesämter auf diese Weise erreicht werde.

212. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Verwaltung im Rahmen einer Gesamtschau steuerungsrelevanter Fakten auf die Ergebnisse der Standesamtsprüfungen durch die Bfl angewiesen ist, auf die weder aus formellen noch inhaltlichen Gründen verzichtet werden kann. So handelt es sich bei der bundesrechtlichen Vorgabe um eine Verwaltungsvorschrift nach Artikel 84 Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, die der Bund im Rahmen seiner Aufsicht über die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder mit Zustimmung des Bundesrates erlassen hat. Die Bfl ist hieran gebunden und kann – wie bei Soll-Vorschriften sonst auch – lediglich im begründeten Einzelfall, nicht aber generell von der Prüfung der Standesämter absehen. Die von der Bfl im Rahmen ihrer Mitwirkung bei der Fallbearbeitung gewonnenen Erkenntnisse können die vorgeschriebene Prüfung der Standesämter auch inhaltlich nicht ersetzen, denn nur diese Prüfungen beruhen auf gezielten Kontrollen des gesamten Aufgabenspektrums der Standesämter. Auch Bearbeitungsrückstände und Fehler bei Routinearbeiten oder die Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung einzelner Standesämter ließen sich durch die vorgegebenen Prüfungen erkennen. Derzeit hängt es dagegen vom Inhalt der vorgelegten Fälle ab, ob die Bfl ein vollständiges Bild der Aufgabenwahrnehmung eines Standesamts erhält.

Eheschließungen außerhalb der Standesämter

213. Die Standesämter bieten seit 1997 Eheschließungen auch außerhalb des Standesamtes – z. B. auf Alsterschiffen oder in historischen Gebäuden – an. Als Vergütung für diese von den Bürgern in hohem Maß nachgefragte zusätzliche Leistung werden je nach Standesamt und Ort der Trauung bis zu 300 Euro erhoben. Daraus resultierten im Zeitraum von 1998 bis 2004 Einnahmen von insgesamt 1,03 Mio. Euro.

Mit dem vielfältigen Angebot von Eheschließungen außerhalb der Standesämter hat die Bezirksverwaltung zwar auf die steigende Nachfrage aus der Bevölkerung reagiert und ihre Kundenorientierung bewiesen. Der Rechnungshof hat aber festgestellt, dass die Verwaltung für die Entgeltforderung bisher noch nicht auf die Schaffung einer hinreichenden Rechtsgrundlage hingewirkt hat. Die abschließende Gebührenregelung des Bundes sieht eine besondere Gebühr lediglich für die Eheschließung außerhalb der üblichen Öffnungszeiten eines Standesamts und gegebenenfalls die Erstattung von Auslagen für speziell zur Verfügung gestellte Räume vor. Die Standesämter erheben darüber hinaus Entgelte auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen, die überdies von den Standesämtern sehr unterschiedlich bemessen werden. Der Rechnungshof hält diese Vergütungspraxis unter den genannten Gesichtspunkten für bedenklich.

*Rechtsgrundlage
für Entgelt-
erhebung fehlt*

214. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zusätzlichen Einnahmen aus diesen Eheschließungen derzeit auf der Grundlage eines haushaltsrechtlichen Vermerks nach § 8 Satz 2 LHO⁹ zu 85 % den Bezirksamtern zufließen. Da die mit den Eheschließungen außerhalb der Standesämter hervorgerufenen Personalkosten zu Lasten des Gesamthaushalts gehen und von den an ihn abgeführten restlichen 15 % bei weitem nicht gedeckt werden, steht die derzeitige Praxis nicht mit dem Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung nach § 8 Satz 2 LHO in Einklang. Die Einnahmen können nicht weit überwiegend den Bezirksamtern verbleiben, während die mit diesen Eheschließungen verbundenen Kosten nahezu vollständig aus dem Gesamthaushalt bestritten werden.

*Einhaltung des
Grundsatzes der
Gesamtdeckung*

215. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, auf die Schaffung einer rechtlich einwandfreien Grundlage für die Entgeltbemessung bei Eheschließungen außerhalb der Standesämter hinzuwirken und die Entgelterhebung nach einheitlichen Kriterien vorzunehmen. Im Rahmen einer solchen Neugestaltung ist auch das haushaltsrechtliche Verfahren der Vereinnahmung dieser Entgelte zu überarbeiten.

*Entgelte für
Eheschließungen
außerhalb der
Standesämter ein-
wandfrei gestalten*

Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Entgelterhebung neu zu gestalten und dabei die Hinweise des Rechnungshofs zu beachten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁹ Nach § 8 Satz 1 LHO dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Nach Satz 2 dieser Bestimmung kann die Verwendung für bestimmte Zwecke – z.B. durch entsprechenden Haushaltsvermerk – zugelassen werden.

Behörde für Inneres / Finanzbehörde

Fahrzeugeinsatz

Die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Dienstkraftfahrzeugen außerhalb von Einsatzfahrten muss sorgfältiger geprüft werden. Zusätzliche Daten und Kennzahlen sind erforderlich, um Auslastungsgrad und Nutzungszweck der Fahrzeuge und damit den Bedarf ermitteln zu können.

Die Polizei stellt Führungskräften entgegen den zur Kostendämpfung getroffenen Beschlüssen des Senats Dienstkraftfahrzeuge zur ständigen Nutzung – auch für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle – zur Verfügung.

216. Die Polizei verfügt über eine Fahrbereitschaft mit 88 Fahrzeugen, mit der sie den Stafetten- und Asservatendienst sicherstellt und die Einsatzunterstützung sowie die Bereitstellung von Ersatzfahrzeugen bei Fahrzeugausfällen gewährleistet. Die Feuerwehr stellt zwölf Fahrzeuge als Fahrbereitschaft / Fahrdienst für Botenfahrten und zur Einsatzunterstützung bereit. Das Einwohner-Zentralamt hält in seinem Fuhrpark zwölf Fahrzeuge für die Zuführung von Personen und die Vorbereitung und Durchführung von Rückführungen vor.

Die Fahrzeuge werden darüber hinaus für einsatzunabhängige Dienstfahrten und Dienstreisen genutzt.

Inanspruchnahme der Fahrzeuge

217. Die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen des Senats¹ sehen für Dienstgänge allgemeiner Art grundsätzlich die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel vor, es sei denn, die Nutzung eines Dienstkraftfahrzeugs führt zu einer Zeit- und Kostenersparnis. Dies gilt auch für die Aufgabenwahrnehmung der Landespolizeiverwaltung und einsatzunabhängige Tätigkeiten von Vollzugsbeamten, weil sich Anlass und Inhalt der Dienstgänge nicht von denen anderer Verwaltungsbehörden unterscheiden. Über die Inanspruchnahme eines Dienstkraftfahrzeugs entscheidet der jeweilige Dienststellenleiter unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO).²

¹ Geschäftsordnungsbestimmungen für die hamburgische Verwaltung (GOBest), C 50.1.

² Polizeidienstvorschrift 350: Vorschrift „Täglicher Dienst“ der Polizei in der Freien und Hansestadt Hamburg, Ziffer 11.3400.1.

218. Die Dienststellenleiter bei der Polizei haben die Inanspruchnahme von Dienstkraftfahrzeugen für einsatzunabhängige Fahrten zu allgemeinen Besprechungen, Einsatzvorbesprechungen, Dienstsportveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen genehmigt, ohne dass eine mögliche Zeit- und Kostenersparnis belegt war. Das Polizeipräsidium, das Ausgangspunkt der weit überwiegenden Zahl von Fahrten war, ist unmittelbar an den Öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen. Insbesondere eine Kostenersparnis durch die Nutzung eines Dienstkraftfahrzeuges, der im Übrigen die Anschaffungs-, Bereitstellungs- und Haltungskosten gegenübergestellt werden müssten, ist für die genannten Fahrtzwecke in der überwiegenden Zahl der untersuchten Fälle ausgeschlossen.

Wirtschaftlichkeitsgebot nicht beachtet

Der Rechnungshof hat die unzureichende Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Kostenrelevanz der Dienstfahrten den Dienststellenleitern zu verdeutlichen sowie deren Bewusstsein für eine wirtschaftlichere Inanspruchnahme zu stärken. Er hat empfohlen, die Prüfung der Inanspruchnahme von Dienstfahrzeugen durch Dienststellenleiter, z. B. in der Polizeidienstvorschrift, insoweit zu konkretisieren.

Die Behörde will den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachkommen.

Führung der Fahrtenbücher

219. Für jedes Fahrzeug müssen nach den Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen zwei Fahrtenbücher geführt werden. Die Fahrtenbücher sollen die für die Fahrzeugnutzung wesentlichen Daten nachweisen und dienen der Kontrolle eines wirtschaftlichen Einsatzes von Dienstfahrzeugen.

220. Die Fahrtenbücher wurden in der Fahrbereitschaft der Polizei und im Fuhrpark des Einwohner-Zentralamts nicht in einer den Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen entsprechenden Qualität geführt. Die vorgeschriebenen Eintragungen wurden fehlerhaft, verspätet und z. T. überhaupt nicht vorgenommen. Eine Kontrolle der Fahrtenbücher, die im Rahmen der Dienstaufsicht mindestens monatlich zu erfolgen hat, fand nicht regelmäßig bzw. nicht mit der erforderlichen Sorgfalt statt.

Mangelhafte Fahrtenbuchführung, unzureichende Dienstaufsicht

Im Gegensatz zur Polizei konnte die Feuerwehr im Vergleich zu Feststellungen des Rechnungshofs aus zurückliegenden Prüfungen³ signifikante Qualitätsverbesserungen erreichen.

Der Rechnungshof hat die mangelhafte Fahrtenbuchführung bei der Polizei und im Einwohner-Zentralamt beanstandet. Er hat die Polizei aufgefordert, ein geeignetes, sämtliche Nutzer der Fahrzeuge erfassendes Verfahren einzuführen, um künftig eine verlässliche Nutzungsüberwachung zu erreichen. Vom Einwohner-Zen-

³ Jahresbericht 1980, Tzn. 142-150 (Fahrdienste der Polizei) bzw. Jahresbericht 1996, Tzn. 400-416 (Nutzung von Dienstfahrzeugen) sowie Jahresbericht 1995, Tzn. 468-473 (Nutzung von Dienstfahrzeugen bei der Feuerwehr).

tralamt hat der Rechnungshof gefordert, die ordnungsgemäße Führung der Fahrtenbücher durch die Fahrer zukünftig sicherzustellen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof angesichts der fortschreitenden technischen Entwicklung angeregt, in Abstimmung mit der Finanzbehörde zu prüfen, ob es für die Dienststellen geeignete und wirtschaftliche Alternativen zur Dokumentation des Fahrzeugeinsatzes über Fahrtenbücher gibt.

Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und will seinen Forderungen – soweit sie ihnen nicht bereits während der laufenden Prüfung Rechnung getragen hat – nachkommen. Die Anregung zur Prüfung alternativer Erfassungsmethoden will sie aufgreifen.

Auslastungsgrade und Nutzungszwecke der Fahrzeuge

221. Die Polizei hat nach eigenen Angaben 2001 eine grundlegende Neuordnung der Fahrzeugdisposition vorgenommen, die auch die Fahrbereitschaft betrifft. Sie bedient sich bei Reservierung und Disposition des selbst entwickelten Fachverfahrens „Administration und Controlling Fuhrpark (AdCO)“, in dem sämtliche Basis- und Nutzungsdaten der Fahrzeuge erfasst werden. Diese Daten stellen die Auswertungsgrundlage für das Controlling dar.

Steuerungsrelevante Kennzahlen nicht entwickelt

Die Polizei hat aus diesen Daten für das Controlling eine Reihe von Kennzahlen entwickelt, wie z. B. Kosten der Fahrzeuge in Cent pro Kilometer und Anzahl der Fahrzeugnutzungen. Kennzahlen zur Auslastung und zu den Nutzungszwecken, die für die Beurteilung des Fahrzeugbedarfs und damit eines wirtschaftlichen Einsatzes der Fahrzeuge letztlich maßgeblich sind, hat sie aus diesen Daten hingegen nicht entwickelt.

Die Feuerwehr und das Einwohner-Zentralamt erheben bereits die Grunddaten zur Entwicklung von Kennzahlen nicht, mit deren Hilfe der Auslastungsgrad des Fahrdienstes / Fahrbereitschaft bzw. des Fuhrparks und die Nutzungszwecke zu ermitteln wären.

Ermittlung tatsächlicher Bedarfe und Erfolgskontrolle nicht möglich

222. Mangels hinreichender Erkenntnisse über Auslastung und Nutzungszwecke kann die Behörde den tatsächlichen Fahrzeugbedarf der Fahrbereitschaften von Polizei und Feuerwehr und des Fuhrparks des Einwohner-Zentralamts nicht ermitteln. Eine aufgabenkritische Überprüfung⁴ der Anzahl und der Ausstattung der vorgehaltenen Fahrzeuge ist ihr deshalb nicht verlässlich möglich. Die Polizei nimmt sich zudem auch die Möglichkeit zur Erfolgskontrolle der Neuordnung der Fahrzeugdisposition (Tz. 221).

223. Der Rechnungshof hat von der Polizei die Verfeinerung des Controllingkonzepts und die Entwicklung eines Verfahrens zur Erfolgs-

⁴ Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1.2 zu § 7 LHO.

kontrolle der Neuordnung der Fahrzeugdisposition gefordert. Feuerwehr und Einwohner-Zentralamt hat er aufgefordert, die benötigten Daten zur Beurteilung der Auslastung der Fahrzeuge unter Berücksichtigung der Nutzungszwecke zu erheben. Dem Einwohner-Zentralamt hat er darüber hinaus empfohlen, Alternativen zur behördlichen Vorhaltung von PKW mit dem Ziel der Kostenreduzierung zu prüfen.

Die Behörde will dem nachkommen.

Fahrzeuge für Führungskräfte der Polizei

224. Die Polizei stellt 16 Führungskräften mit der Begründung, in unvorhersehbaren Einsatzlagen mit hohem Handlungsbedarf sei eine sofortige Führungsaufnahme erforderlich, Dienstkraftfahrzeuge⁵ zur ständigen Nutzung – auch für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle – zur Verfügung. Hierzu zählen auch die Leitung der Landespolizeiverwaltung, der IuK-Abteilung, der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und der Zentralkommando sowie deren vier Regionalverantwortliche.

Erhebungen oder Statistiken darüber, aus welchen und wie vielen Einsatzlagen die Notwendigkeit von Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle resultiert, führt die Polizei nicht.

225. Nach den Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen sind Fahrten mit Dienstkraftfahrzeugen zwischen Wohnung und Dienststelle grundsätzlich untersagt.⁶ Ausgenommen hiervon sind – neben Gestattungen in persönlichen Notlagen – nur der vom Senat bestimmte Personenkreis⁷ und Fahrten zur Sicherstellung erforderlicher Soforteinsätze im Rahmen von Rufbereitschaften. Dies gilt nur für Rufbereitschaften, die
- zur Beseitigung von Schäden oder Störungen an öffentlichen Einrichtungen,
 - zur Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit und
 - zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angeordnet sind.

226. Die ständige Fahrzeugstellung an Führungskräfte steht hiermit nicht im Einklang. Ihr liegt keine zeitlich konkretisierte und angeordnete Rufbereitschaft, wie sie Ausdruck der besonderen Einsatzbedarfe der Polizei im Sinne der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen ist, zugrunde. Eine permanente Rufbereitschaft kennen die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen hingegen

*Verstoß gegen
Senatsbeschlüsse
zur Kosten-
dämpfung*

⁵ Mercedes-Benz E- und C-Klasse, 3er BMW, Audi A4, VW Golf und Passat, Opel Vectra; es handelt sich hierbei durchweg um Neuwagen, die im Hinblick auf die Folgeverwendung im allgemeinen Polizeibereich z.T. nur sehr kurze Zeit von den Führungskräften genutzt werden. Insgesamt beträgt der Anschaffungswert der Fahrzeuge – ohne die Leasingkosten für ein einzelnes Fahrzeug – rd. 360.000 Euro.

⁶ Vergleichbare Regelungen gibt es in den anderen Bundesländern.

⁷ Hierzu gehört im Bereich der Behörde für Inneres neben dem Präses und dem Staatsrat nur der Polizeipräsident, der nach Ansicht des Senats aus Sicherheitsgründen eines ständigen Dienstkraftfahrzeugs bedarf.

nicht. Der von der Polizei mit Dienstwagen bedachte Kreis an Funktionsträgern geht zudem weit über den vom Senat zur Kostendämpfung bewusst eng gezogenen Personenkreis (Tz. 225) hinaus.

- Keine Bedarfs-
ermittlungen
angestellt*
227. Die Polizei hat den tatsächlichen Bedarf an Fahrzeugen für Polizeiführungskräfte nicht ermittelt, sondern beruft sich auf Erfahrungswerte. Der Rechnungshof hatte die Behörde bereits in einer früheren Prüfung⁸ auf das Erfordernis von Bedarfsermittlungen hingewiesen. Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderliche Rufbereitschaften, wie sie die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen vorsehen, ordnet die Behörde für Inneres (Bfl) unabhängig von den Zuweisungen an Führungskräfte an. Im Ergebnis entzieht die funktionsbezogene Zuordnung die Fahrzeuge weitgehend ihrer Verwendung in den sonstigen Polizeibereichen.
228. Der Rechnungshof hat die Zuweisungen ohne angeordnete Rufbereitschaften beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, die Festlegungen des Senats zur Gestellung von Fahrzeugen zu beachten, die den Führungskräften abweichend hiervon zugeordneten Dienstkraftfahrzeuge der allgemeinen polizeilichen Nutzung zuzuführen und bei Neu- und Ersatzbeschaffungen zu berücksichtigen.
229. Die Bfl vertritt die Auffassung, dass die Fahrzeuggestellung für Führungskräfte aus polizeitaktischen und -operativen Gründen weiterhin geboten sei. Es sei Aufgabe der Bfl und der Polizeiführung, sich strategisch, taktisch und operativ mit gravierenden Gefährdungskonstellationen auseinander zu setzen und die Reaktions- und Führungsfähigkeit der Polizei in einem 24-Stunden-Betrieb zu gewährleisten. Globale terroristische Aktivitäten, entsprechende Gefährdungsanalysen für Hamburg – mit der Folge andauernder Maßnahmen des Objektschutzes und der Prävention – sowie die internationalen Aktivitäten im Bereich Organisierter Kriminalität und die ständige Gefahr schwerster Kriminalitätsfälle wie Geisellagen, Entführungen, Bedrohungslagen und Erpressungen bedingten nach Auffassung der Bfl eine Führungsstruktur, die im Bedarfsfall eine unverzügliche Führungsübernahme durch die primären Verantwortungsträger der Polizei gewährleiste. Die Entscheidung über das präventive Vorhalten von Fahrzeugen für besondere Einsatzlagen sei dabei nicht aufgrund rückblickender, rein zahlenmäßiger Betrachtungen vergangener Einsatzgeschehen zu treffen, sondern müsse sich nach der aktuellen Gefährdungsanalyse – auch im Hinblick auf die seit dem 11.09.2001 völlig veränderte internationale Sicherheitslage – richten.

Nach dem Verständnis der Bfl entspreche die Fahrzeuggestellung im Übrigen auch den Regelungen der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen. Es handele sich faktisch um Rufbereitschaften, auch wenn es den entsprechenden Führungskräften naturgemäß nicht möglich sei, an 365 Tagen im Jahr 24 Stunden täglich verfügbar zu sein.

⁸ Jahresbericht 2001, Tzn. 74-83 (Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Ausstattungsgegenständen bei Polizei und Feuerwehr).

Die Bfl wolle die Hinweise des Rechnungshofs dennoch zum Anlass nehmen zu prüfen, inwieweit eine Reduzierung der Anzahl der bei der Fahrzeuggestellung gegenwärtig berücksichtigten Führungsfunktionen in Betracht komme. Die Fahrzeuggestellung für die Leitung der Landespolizeiverwaltung und der LuK-Abteilung habe sie inzwischen bereits rückgängig gemacht.

230. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen ausdrücklich im Einzelfall angeordnete, zeitlich konkretisierte Rufbereitschaften vorgeben und insoweit abschließend sind. Eine permanente Rufbereitschaft – die auch nach Ansicht der Behörde naturgemäß nicht möglich ist und somit fiktiv bleibt – erfüllt die Voraussetzungen nicht; für eine erweiterte Auslegung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen sieht der Rechnungshof keinen Raum. Will die Behörde weiterhin an der ständigen Zuweisung von Dienstkraftfahrzeugen zu bestimmten Funktionsträgern der Polizei festhalten, bedarf es insoweit einer entsprechenden Regelung in den Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen.

Für den Fall, dass die Behörde diesen Weg gehen will, hat der Rechnungshof sie gebeten, bei ihrer Prüfung (Tz. 229) im Interesse der Minimierung der einzusetzenden Haushaltsmittel einen strengen Maßstab anzulegen. Angesichts der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der Führungskräfte dürfte die Frage, ob eine schnellstmögliche Übernahme der Führungsverantwortung im Einzelfall eine zeitlich unbegrenzte persönliche Zuweisung eines Dienstkraftfahrzeugs erfordert, differenziert zu beantworten sein. Der Rechnungshof hat die Behörde insoweit gebeten, zusätzlich zu den bereits erfolgten Rücknahmen insbesondere auch die Fahrzeuggestellung für die Leitung der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und die gleichzeitige Fahrzeuggestellung sowohl für die Leitung der Zentralkommando als auch für sämtliche vier Regionalverantwortliche kritisch zu hinterfragen.

Neufassung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen

231. Die Finanzbehörde überarbeitet derzeit die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Feststellungen des Rechnungshofs – insbesondere zur funktionsbezogenen Zuweisung von Dienstkraftfahrzeugen bei der Polizei – bei der Neufassung zu berücksichtigen und für alle Behörden geltende Maßstäbe vorzugeben. Ausnahmen von den Vorgaben sollten hierbei nur für bestimmte Fälle und nur mit Zustimmung der Finanzbehörde zugelassen werden.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, im Rahmen der weiteren Überarbeitung zu prüfen, in welcher Form eine Regelung im Sinne der Zielsetzung des Rechnungshofs in die Neufassung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen aufgenommen werden kann.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte

Kosten- und Leistungs- rechnung mit SAP R/3

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte sollte die Voraussetzungen schaffen, um die Kosten- und Leistungsrechnung künftig verstärkt für Steuerungszwecke einsetzen zu können.

Es ist aufgefordert, die Konzeption und den Einsatz seiner Kosten- und Leistungsrechnung nach der grundlegenden Überarbeitung in 2001 zu evaluieren.

Einführung von SAP R/3

232. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat zum 01.09.1999 seine seit 1996 pilothaft betriebene IuK-unterstützte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf SAP R/3¹ mit dem Modul CO umgestellt. Die damalige stark ausdifferenzierte KLR-Konzeption umfasste 125 Kostenstellen und rd. 1.500 Kostenträger², der Zeitaufwand wurde permanent mit einem speziellen Softwaremodul erfasst. Die übrigen Bezirksamter haben später trotz gemeinsamer Vorarbeiten eine reduzierte KLR-Konzeption eingeführt.
233. Erhebliche Datenverluste infolge eines SAP R/3-Releasewechsels und negative Erfahrungen mit der bisherigen breitgefächerten KLR-Struktur haben das Bezirksamt Anfang 2001 veranlasst, die KLR entsprechend den übrigen Bezirksamtern in einer deutlich reduzierten Form, d. h. mit Kostenstellen und Kostenträgern auf der Ebene von 64 Produkten, fortzuführen. Zugleich hat das Bezirksamt in fast allen Dienststellen die permanente Zeiterfassung durch qualifizierte Schätzungen auf der Basis des Vorjahrs ersetzt.

Nutzung

234. *Nur noch eine geringe KLR-Nutzung* Derzeit³ nutzen noch 20 Berechtigte das Modul CO im Bezirksamt.⁴ 15 Berechtigungen entfallen auf die Verwaltungsabteilung, die übrigen auf vier von insgesamt sieben Fachämtern.

¹ Die integrierte Software SAP R/3 wird in der hamburgischen Verwaltung als Verfahren zur integrierten Ressourcensteuerung eingesetzt.

² Abbildung der Produkte und Leistungen.

³ Stand Juni 2005.

⁴ Zuvor hatte die Finanzbehörde dem Bezirksamt Hamburg-Mitte 150 CO-Lizenzen und 600 Lizenzen für die Zeiterfassung zur Verfügung gestellt.

Die Berechtigten in den Fachämtern nutzen das Modul CO überwiegend zur Budgetüberwachung. Zur Unterstützung der Steuerung von Aufgabenerfüllung und Ressourceneinsatz, der eigentlichen Funktion einer KLR, halten die Fachämter das Instrument in seiner gegenwärtigen Ausprägung für wenig geeignet, da sie für Steuerungszwecke auch Daten unterhalb der Produktebene benötigen. Darüber hinaus verwenden die Fachämter für eine qualifizierte Steuerung zusätzliche Daten aus den IuK-Fachverfahren, insbesondere auch Leistungsdaten. Eine Auswertung dieser Daten im Rahmen der KLR setzt Schnittstellen zwischen den Fachverfahren und SAP R/3 voraus. Diese sind bisher nicht vollständig vorhanden.

Das Bezirksamt muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass entsprechend den Anforderungen seiner Dienststellen die Differenziertheit der KLR auf der Ebene von Kostenstellen und Kostenträgern angepasst und die erforderlichen Schnittstellen zu den IuK-Fachverfahren geschaffen werden. Dies hat das Bezirksamt zugesagt.

*KLR-Konzept
entsprechend
Anforderungen
der Dienststellen
ausgestalten*

235. Das Bezirksamt hat die KLR-Konzeption und ihre Nutzung seit der Überarbeitung in 2001 noch nicht wieder evaluiert. Daher liegen auch keine dokumentierten Erfahrungen und Empfehlungen zu den bisher erprobten Methoden der Zeiterfassung vor, obwohl hierfür im Hinblick auf den hohen Personalkostenanteil an den Produktkosten des Bezirksamts vordringlicher Klärungsbedarf besteht. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Frage einer praxistauglichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der KLR für das Bezirksamt trotz eines insgesamt neunjährigen, teilweise aufwändigen Entwicklungs- und Erfahrungsprozesses weiterhin unbeantwortet bleibt.

*Noch keine
Evaluation nach
der Überarbeitung*

236. Die Finanzbehörde trägt die zentrale Verantwortung für die Verwaltungsmodernisierung und den Einsatz von SAP R/3. Der Rechnungshof hat dem Bezirksamt empfohlen, seine bisherigen Erfahrungen, ergänzt um die Erkenntnisse der übrigen Bezirksamter, aufzubereiten und der Finanzbehörde zur Verfügung zu stellen, damit der weitere Einsatz von KLR in der Verwaltung auf der Basis abgesicherter Erfahrungen erfolgen kann. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

*Transfer der bis-
herigen Erfahrun-
gen erforderlich*

Finanzbehörde / Dataport (AÖR)

EU-weite IuK-Beschaffung

Die Leistungsbeziehungen zwischen der hamburgischen Verwaltung und Dataport als zentraler IuK-Beschaffungsstelle sollten durch eine vertragliche Regelung und ein Beschaffungscontrolling besser abgesichert werden.

Für die EU-weite Ausschreibung des IuK-Bedarfs im Jahr 2005 mit einem prognostizierten Vergabevolumen von über 100 Mio. Euro liegt keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Finanzbehörde vor.

237. Dataport ist laut Staatsvertrag¹ für die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg der zentrale IuK-Dienstleister. Die Rechnungshöfe beider Länder haben zeitgleich und in enger Abstimmung die in 2005 erfolgte Ausschreibung (dazu näher Tz. 241 ff.) einschließlich der Beauftragung durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein und die Finanzbehörde Hamburg geprüft.

Steuerung der zentralen IuK-Beschaffung

238. Nach § 3 des Staatsvertrags unterstützt Dataport die öffentlichen Verwaltungen beider Trägerländer durch Informations- und Kommunikationstechniken. Um die Leistungsbeziehungen zu konkretisieren, bedarf es eines schriftlichen Vertrags.²

Das Land Schleswig-Holstein und die damalige Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) haben im Jahr 2000 einen Beschaffungsvertrag geschlossen, in den Dataport als Rechtsnachfolger der DZ-SH eingetreten ist. Für Hamburg liegt ein entsprechender schriftlicher Vertrag nicht vor.

Beschaffungsvertrag mit Dataport schließen

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Beauftragung von Dataport als zentraler Beschaffungsstelle für IuK-Bedarf auf eine schriftlich vereinbarte Vertragsgrundlage zu stellen.

¹ Vgl. Staatsvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Errichtung von „Dataport“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 27.08.2003. Dataport ist zum 01.04.2004 aus der Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein, dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg und der Zentralstelle Informations- und Kommunikationswesen der Bezirksverwaltung im Senatsamt für Bezirksangelegenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg hervorgegangen.

² Vgl. Satzung von Dataport vom 16.01.2004, § 2 Abs. 1.

Dem Einwand der Finanzbehörde, dies sei im Hinblick auf die Regelung der Aufgabenzuordnung im Staatsvertrag und in der Anlage zur Beschaffungsordnung so nicht erforderlich, steht der in der Satzung von Dataport konkretisierte Gedanke entgegen, dass nur eine hinreichend konkrete schriftliche Vereinbarung der beiderseitigen Rechte und Pflichten das notwendige Maß an Rechtssicherheit gewährleistet.

239. Der schleswig-holsteinische Beschaffungsvertrag sieht u. a. vor, dass die von Dataport zu erbringenden Dienstleistungen einem regelmäßigen Controlling durch das Land zu unterziehen sind. Hierzu soll eine Controlling-Vereinbarung abgeschlossen werden.

Gemeinsames Beschaffungscontrolling einführen

Die von der Finanzbehörde und Dataport vorgelegten Unterlagen ließen nicht erkennen, dass bisher für die hamburgische Verwaltung ausreichend steuerungsrelevante Daten zu den zentralen IuK-Beschaffungen erhoben und Kennzahlen aus der laufenden Beschaffungspraxis für die Ermittlung des künftigen IuK-Bedarfs abgeleitet worden sind.³

Die Finanzbehörde hat ein Steuerungsdefizit verneint. Informationen durch Review-Sitzungen und Kundenbefragungen, langjährige Erfahrungen, Planungsdaten aus der IuK-Planung und Daten aus der Anlagendatei hätten ihr zutreffende Aussagen über die zu erwartenden Abnahmemengen ermöglicht. Für den Rechnungshof war aus den vorgelegten Unterlagen aber nicht nachvollziehbar, dass die Finanzbehörde aus den genannten Informationen eine hinreichend konkrete Bedarfsermittlung für das gesamte auszuschreibende Leistungsspektrum abgeleitet hat. So wurden im Rahmen der Vorbereitung der Ausschreibung lediglich Stückzahlen zu PC, Servern und Druckern aus den Umsatzzahlen des laufenden Rahmenvertrags genannt, nicht aber z. B. zu Software-Lizenzen, Speichersystemen, Beratungs- und Dienstleistungsbedarf. Dataport hat mit diesen – lediglich vergangenheitsbezogenen – Daten eine eigene Hochrechnung zu den künftigen Beschaffungsmengen erstellen müssen.

Bedarfsermittlung nicht nachvollziehbar

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, in Abstimmung mit dem Finanzministerium Schleswig-Holstein und Dataport möglichst ein gemeinsames Controlling zu realisieren.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, mit Dataport und dem Finanzministerium Schleswig-Holstein das weitere Vorgehen hierzu abzustimmen.

240. Die Finanzierung der Zentralen IuK-Beschaffungsstelle durch die beiden auftraggebenden Länder ist bisher unterschiedlich ausgestaltet. Nach dem schleswig-holsteinischen Beschaffungsvertrag erhält Dataport für die erbrachten Leistungen eine Vergütung gemäß besonderer Vereinbarung, die in den jeweils gültigen Artikelpreisen und/oder projektbezogenen Preisen enthalten ist.

³ So fehlen in den vorgelegten Unterlagen z.B. Zahlen zur Inanspruchnahme von Gewährleistung, zu Ausfällen, zum Bedarf für Beratung, zu Betriebssystem-Lizenzen, Druckern und Servern.

Hamburg vergütet die IuK-Beschaffungen durch Dataport überwiegend durch Pauschalen.

Gemeinsame Vergütungsregelung anstreben

Bei Dataport sollen Quersubventionierungen zwischen Trägern und Kundengruppen vermieden werden.⁴ Da dies bei unterschiedlichen Finanzierungssystemen nicht ausgeschlossen werden kann, hat der Rechnungshof der Finanzbehörde empfohlen, dass sich beide Länder alsbald auf eine gemeinsame Vergütungsregelung verständigen.

Die Finanzbehörde will auch hier das weitere Vorgehen mit Dataport und dem Finanzministerium Schleswig-Holstein abstimmen und die Vergütung Dataports für IuK-Beschaffungen gesondert ausweisen.

EU-weites Ausschreibungsverfahren

241. Dataport hat im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein und der Finanzbehörde Hamburg die Beschaffung von Hardware für die öffentlichen Stellen beider Länder⁵ mit einem prognostizierten Vergabevolumen von über 100 Mio. Euro ausgeschrieben.⁶ Insgesamt wird ein jährlicher Absatz von rd. 16.000 Rechnern verschiedener Konfigurationen sowie von rd. 11.000 Druckern erwartet. Die genannten Leistungen sollen im Rahmen einer längerfristig angelegten Partnerschaft erbracht werden.⁷
242. Die Auftraggeber haben in der Vorbereitungsphase die folgenden wesentlichen Rahmenbedingungen für die Ausschreibung definiert:
- Abschluss eines Rahmenvertrags,
 - Laufzeit von 3,5 Jahren,
 - keine Aufteilung in verschiedene Lose und
 - optionales Angebot einer erweiterten Gewährleistung.

Die Finanzbehörde sieht die Verantwortung für die Vorbereitung der Ausschreibung in erster Linie bei Dataport.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3236 vom 26.08.2003, Ziffer 1.2.

⁵ Zuzüglich gegebenenfalls weiterer Trägerländer sowie der sonstigen Kunden von Dataport.

⁶ Die Ausschreibung umfasst das gesamte Leistungsspektrum Clients, Notebooks und Serversysteme mit verschiedenen Betriebssystemausprägungen, die Peripherie, den Netzwerkbereich sowie im Zusammenhang mit diesen Produkten benötigte Dienstleistungen.

⁷ Die bisherigen Rahmenverträge endeten zum 05.12.2005 (Hamburg) bzw. 20.12.2005 (Schleswig-Holstein).

Die Rechnungshöfe beider Länder haben vorab Auftraggeber und Dataport auf das Erfordernis hingewiesen, vor einer Ausschreibung diese Rahmenbedingungen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen und dabei auch Alternativen zum Kauf der IuK-Geräte⁸ in Betracht zu ziehen.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind gemäß § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Weder der von Dataport gefertigte Vergabebericht noch die Auftragsunterlagen bei der Finanzbehörde ließen erkennen, dass die beteiligten Stellen sich hinreichend gründlich mit der Möglichkeit wirtschaftlicher Alternativen auseinandergesetzt haben. Auch haben weder Dataport noch die Finanzbehörde die definierten Rahmenbedingungen hinreichend auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft. Die Rahmenbedingungen und deren Wirtschaftlichkeit wurden zwar in einer Anlage zum Vergabebericht begründet, diese Ausführungen beruhten jedoch in den wesentlichen Punkten lediglich auf groben Schätzungen sowie auf nicht quantifizierten Annahmen.⁹ Der Rechnungshof vermochte deshalb der Auffassung der Finanzbehörde, diese Anlage enthalte eine dem § 7 LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, nicht zu folgen.

Prüfung möglicher Beschaffungsalternativen nicht dokumentiert

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für die EU-weite Ausschreibung des IuK-Bedarfs mit einem prognostizierten Vergabevolumen beider Länder von über 100 Mio. Euro keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Finanzbehörde vorgelegen hat.

Vertragslaufzeit

243. Bei einer Vertragslaufzeit von 3,5 Jahren¹⁰ nehmen die Auftraggeber einen Verzicht auf Wettbewerb in Kauf. Dataport hat die lange Laufzeit mit dem geringeren Verwaltungsaufwand für die Beschaffungsstelle begründet. Bei kürzeren Vertragslaufzeiten würde zusätzlicher Aufwand¹¹ auch bei den Anbietern zu höheren Angebotspreisen führen. Auf etwaige Preissenkungen während der Vertragslaufzeit könnte mit Preisanpassungsklauseln reagiert werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte eine so langjährige Bindung bei einem Ausschreibungsvolumen dieser Größenordnung in Hinblick auf die in diesem Zeitraum stattfindende technische Weiterentwicklung der Absicherung durch eine Kosten-Nutzen-Betrachtung bedurft. Dabei wären auch die Entwicklung in dem dynamischen Marktsegment mit kurzen Entwicklungszyklen

Vorteilhaftigkeit der langen Laufzeit fraglich

⁸ Z. B. Miete oder Leasing.

⁹ Bei der Bewertung alternativer Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Rahmenbedingungen finden sich z.B. folgende Formulierungen: „können allerdings über die Höhe der dadurch entstehenden Minderausgaben nur Vermutungen angestellt werden“, „kann in der Tat nur spekuliert werden“, „ist zu vermuten“, „Aufwendungen ... nicht seriös ermittelt werden können“.

¹⁰ Möglich ist eine Verlängerung um maximal sechs Monate bei Verzögerungen durch ein Nachprüfungsverfahren.

¹¹ Z.B. für die Erstellung von Angeboten und für das Vorhalten von Logistikleistungen in örtlicher Nähe.

sowie teils bereits geplante Veränderungen des IuK-Einsatzes durch neue Technologien innerhalb der geplanten Vertragslaufzeit zu berücksichtigen gewesen. Der Nachweis, dass es im Rahmen des bisherigen Vertrags mit vierjähriger Laufzeit insgesamt gelungen ist, die erheblichen Vorteile infolge starken Preisverfalls durch Anpassungsklauseln auch nur annähernd an die Verwaltung weiterzugeben, wurde nicht erbracht.¹²

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde es versäumt hat, im Rahmen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den zusätzlichen Aufwand für die Beschaffungskomplexität und Konfigurationsvielfalt sowie die Wirksamkeit von Preisanpassungsklauseln auf der Grundlage der Erfahrungen mit unterschiedlichen Anbietern zu Beschaffungsvorgängen, in denen der Rahmenvertrag nicht in Anspruch genommen worden ist, zu prüfen.

Losbildung

244. Vergaberechtlich ist vorgesehen, dass Auftraggeber in jedem Fall, in dem dies nach Art und Umfang zweckmäßig ist, die zu vergebende Leistung – z. B. nach Menge und Art – in Lose zu zerlegen haben, damit sich auch kleinere und mittlere Unternehmen um Lose bewerben können.¹³

Angesichts des Umfangs und der Komplexität der EU-weiten Ausschreibung wirkt sich die Entscheidung, ob in Lose aufgeteilt wird oder nicht, auch unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit der gesamten Beschaffung aus. Die Finanzbehörde hat hierzu auf die von Dataport durchgeführte vergaberechtliche Interessenabwägung verwiesen. Diese hat zu dem Ergebnis geführt, „dass bei der Beschaffungsstelle und hinsichtlich der Abwicklung auch bei den Bedarfsstellen weniger Aufwand bei der Durchführung von Beschaffungsvorgängen entsteht, wenn das gesamte Portfolio bei einem einzigen Lieferanten bezogen wird. Dabei sinkt gleichzeitig das Risiko von Fehlbestellungen aufgrund von Konfigurationsfehlern und wird die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen gestärkt. Zudem werden die Standardisierungsprojekte der Auftraggeber wirksam unterstützt. Allein bei Dataport summiert sich der Mehraufwand bei einer Aufteilung der zu beschaffenden Komponenten in Lose auf bis zu fünf Stellen.“^{14,15}

¹² Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein konnten z.B. für Notebooks, Monitore und insbesondere Drucker selbst bei kleineren Abnahmemengen auf dem freien Markt, teilweise auch im E-Shop des Vertragspartners, bessere Konditionen als über den bestehenden Rahmenvertrag erzielt werden. Aus diesem Grund hat die Zentrale IuK-Beschaffungsstelle auch Beschaffungen entgegen der Vertragslage außerhalb des Rahmenvertrags getätigt.

¹³ § 97 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Verbindung mit § 5 Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A.

¹⁴ Anlage 5.1 zum Vergabevermerk, ÖA RS3/1045/05, Abschnitt 7.

¹⁵ Ein potenzieller Bieter hat in einem vergaberechtlichen Verfahren die fehlende Losbildung gerügt. Die Vergabekammer beim schleswig-holsteinischen Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr hat sich mit Mängeln in den Verdingungsunterlagen nicht auseinandergesetzt, sondern den Nachprüfungsantrag aus formellen Gründen für ungültig erklärt. Ein weiteres Nachprüfungsverfahren eines beim Zuschlag nicht berücksichtigten Anbieters ist noch bei der Vergabekammer anhängig (Stand: 31.12.2005).

Die von Dataport vorgenommene Abwägung behandelt das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit einer Vergabe in Losen jedoch nicht hinreichend gründlich. Auch hier beruhen wesentliche Daten lediglich auf groben Schätzungen, z. B. zum Verwaltungsmehraufwand bei mehreren Auftragnehmern. Dataport hätte die Erfahrungen aus früheren Ausschreibungen, die eine Erzielung günstigerer Preise bei einer losweisen Vergabe hätten erwarten lassen können, in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen müssen. Darüber hinaus ist dem geltend gemachten Mehraufwand Dataports für die notwendige Integration der zu beschaffenden Komponenten in die gesamte Systemumgebung und der Gewährleistung aus einer Hand¹⁶ nicht der korrespondierende Mehraufwand des künftigen Auftragnehmers, der sich in seiner Preiskalkulation niederschlagen wird, gegenübergestellt worden.

*Wirtschaftlichkeit
der fehlenden
Losbildung
unzureichend
begründet*

Eine Auswertung des aktuellen Ausschreibungsergebnisses¹⁷ führt im Vergleich der nachgefragten Warenkörbe dazu, dass die Angebotspreise der beiden günstigsten Anbieter bei einer fiktiven Losbildung rechnerische Vorteile von bis zu 5,6 Mio. Euro bezogen auf die Vertragslaufzeit von 3,5 Jahren ermöglicht hätten. Der von Dataport aufgezeigte Mehraufwand hätte sich hieraus problemlos finanzieren lassen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Dataport im Einvernehmen mit der Finanzbehörde den Rahmenvertrag ausgeschrieben hat, ohne die Wirtschaftlichkeit des Verzichts auf eine Aufteilung in Lose hinreichend geprüft zu haben.

Optionale Ausschreibung einer erweiterten Gewährleistung

245. Auftraggeber und Dataport haben die Option einer um ein Jahr erweiterten Gewährleistung in die Ausschreibung aufgenommen, ohne deren Wirtschaftlichkeit – entgegen der in der Vorbereitungsphase von ihnen getroffenen Vereinbarung – hinreichend geprüft zu haben. Eine dafür von Dataport eingesetzte Arbeitsgruppe konnte die zur Begründung des Bedarfs erforderliche Ausfallhäufigkeit für den erweiterten Zeitraum nicht belegen.

Die Finanzbehörde hat hierzu erklärt, die erweiterte Gewährleistung sei bewusst als Option ausgeschrieben worden, über deren Inanspruchnahme jede Behörde – bei durchaus unterschiedlichen Bedarfslagen – selbst entscheiden können solle.¹⁸

¹⁶ Gemäß den Verdingungsunterlagen darf der Bieter bis zu 70 % der zu vergebenden Komponenten und Leistungen von Dritten beziehen.

¹⁷ Ausgewertet wurden die von Dataport erstellten Gesamtergebnisse aus dem Vergabeverfahren ÖA RS3/1045/05. Berücksichtigt wurden die jeweils günstigsten Angebotspreise zu den Warenkörben der Anbieter Rang 1 und 2.

¹⁸ Dem ergänzenden Hinweis der Finanzbehörde, dass die Option zudem auch Vor-Ort-Service und kürzere Reaktionszeiten enthalte, ist entgegenzuhalten, dass die Leistungsbeschreibung zwischen verlängerter Gewährleistung und kürzeren Vor-Ort-Servicezeiten differenziert.

Vermeidbarer Mehraufwand für innerbehördliche Einzelfallprüfungen

Bei dieser Betrachtung ist aber der notwendige Aufwand für innerbehördliche Einzelfallprüfungen wie auch das Kostenrisiko einer mangels sorgfältiger Prüfung nicht bedarfsgerechten Inanspruchnahme der Option durch einzelne Behörden nicht hinreichend berücksichtigt worden.¹⁹

246. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die erweiterte Gewährleistung in der derzeit laufenden EU-weiten Ausschreibung trotz nicht erhobener Daten und nicht durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchung optional ausgeschrieben worden ist.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, jedenfalls für typische Bedarfslagen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Inanspruchnahme der erweiterten Gewährleistung zu erstellen und den Nachweis zu erbringen, dass der Einsatz der Haushaltsmittel gerechtfertigt ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁹ Die vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein im Rahmen seiner Beratungstätigkeit vorgebrachten Bedenken, dass die Erweiterung der Gewährleistung unwirtschaftlich sei, konnten mangels aussagefähiger Daten nicht ausgeräumt werden. Nach den Erhebungen des Landesrechnungshofs wurden für den Zeitraum 2001 bis 2004 allein für das Land Schleswig-Holstein rd. 1,7 Mio. Euro für eine erweiterte Gewährleistung gezahlt.

VI. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen

Justizbehörde

Medizinische Versorgung Gefangener

Die Justizbehörde hat keine Kenntnis darüber, ob die Erstattungen für die Unterbringung Gefangener aus Bremen und Schleswig-Holstein im Zentralkrankenhaus der Untersuchungshaftanstalt kostendeckend sind. Sie erhebt bei gleichen Leistungen Erstattungen nach unterschiedlichen Sätzen. Die Justizbehörde hat die Zustimmung der Bürgerschaft zum Verwaltungsabkommen mit Bremen entgegen Art. 43 der Hamburger Verfassung nicht eingeholt.

Die Behörde könnte die Kosten zahnärztlicher Versorgung Gefangener – z.B. durch die Beschäftigung von Zahnärzten auf Stundenbasis – nachhaltig senken.

Sie hat bei der Beschaffung von Medikamenten das Vergaberecht nicht hinreichend beachtet.

Zentralkrankenhaus

Bildung von Vollzugsgemeinschaften

247. Schleswig-Holstein und Bremen betreiben keine eigenen Vollzugskrankenhäuser. Sie nutzen zur stationären medizinischen Versorgung ihrer Gefangenen auch das Zentralkrankenhaus (ZKH) der Untersuchungshaftanstalt im Rahmen von Vollzugsgemeinschaften (§ 150 StVollzG¹) auf Basis jeweils unterschiedlicher Abkommen mit Hamburg und erstatten der Stadt Kosten.

Die Bürgerschaft hat den finanziellen Auswirkungen des Abkommens mit Schleswig-Holstein zugestimmt, wurde an der mit Bremen 1998 getroffenen Vereinbarung hingegen nicht beteiligt, obgleich diese sich – nicht anders als die Vereinbarung mit Schleswig-Holstein – ebenfalls finanziell für Hamburg auswirkt, z. B. dadurch, dass die Stadt bei Unterbringung Untersuchungsgefangener aus Hamburg im Bremer Untersuchungsvollzug ihrerseits zur

Zustimmung der Bürgerschaft nicht eingeholt

¹ Strafvollzugsgesetz.

Kostenerstattung verpflichtet ist. Entsprechende Haushaltsmittel waren im Haushaltsplan nicht veranschlagt.

Nach Art. 43 Satz 3 der Hamburgischen Verfassung² bedürfen Abkommen mit den deutschen Ländern der Zustimmung der Bürgerschaft, sofern sie Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind.

Der Rechnungshof hat die unterlassene Einholung der Zustimmung der Bürgerschaft beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig das Budgetrecht der Bürgerschaft zu wahren.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Kostenerstattung

248. *Unterschiedliche Erstattungssätze für Bremen und Schleswig-Holstein*

Für Bremen und Schleswig-Holstein gelten unterschiedlich hohe Tageskostenerstattungssätze, obgleich die Leistungen des ZKH gegenüber den Gefangenen sich nicht unterscheiden. Der Erstattungssatz Bremens beträgt seit 1998 rd. 295 Euro pro Hafttag. Schleswig-Holstein zahlt seit 2002 rd. 246 Euro pro Hafttag; es ist beabsichtigt, mit diesem Land rückwirkend ab 2004 differenzierte Basis- und Fachpflegesätze von 290 Euro bzw. 312 Euro zu vereinbaren.³

Es ist sachlich nicht gerechtfertigt, mit Bremen und Schleswig-Holstein unterschiedliche Erstattungssätze pro Hafttag zu vereinbaren. Kostenunterschiede können nicht daraus resultieren, dass ein Gefangener von Bremen oder Schleswig-Holstein zugewiesen ist, sondern lediglich aus dem behandlungsbedingten Aufwand.

249. *Ungeklärte Kostendeckung*

Die Ermittlung der Hamburg für die Unterbringung der Gefangenen im ZKH entstehenden Kosten ist fehlerhaft. Die Justizbehörde hat bei der Bemessung der Tagessätze in die Kalkulation ihrer Kosten einerseits Personal-, Sach-, Fach- und Raumkosten einbezogen, die auch anderen vollzuglichen Einrichtungen als dem ZKH zuzurechnen sind. Andererseits hat sie Verwaltungsgemeinkosten unberücksichtigt gelassen, die ausschließlich im ZKH anfallen. Außerdem hat sie keine aktuellen Kosten⁴ zugrunde gelegt. Die ab 2004 mit Schleswig-Holstein rückwirkend zu vereinbarenden Erstattungssätze sind ohne Kostenerhebung in Anlehnung an die von öffentlichen Hamburger Krankenhäusern nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz⁵ erhobenen Basis- und Fachpflegesätze bemessen; dieses Gesetz findet indes ausdrücklich keine Anwendung für Krankenhäuser im Strafvollzug⁶.

² Hier in Verbindung mit Teil 1 Nr. 3.1.2 der Richtlinien für das Verfahren beim Abschluss von Abkommen vom 11.02.1980, MittVw 1980, S. 17.

³ Die Kostenerstattungen Schleswig-Holsteins betragen in 2002 rd. 720.000 Euro, in 2003 rd. 370.000 Euro. Für 2004 ist die Abrechnung noch nicht erfolgt. Bremen hat in 2002 und 2003 keine Gefangenen im ZKH untergebracht. Für 2004 betragen die Kostenerstattungen rd. 60.000 Euro.

⁴ Der Erstattungssatz mit Bremen basiert auf Kostendaten des Jahres 1996, der mit Schleswig-Holstein auf Kostendaten aus 2001.

⁵ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz).

⁶ Vgl. § 3 Satz 1 Nr. 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz.

Wie hoch die Kosten des ZKH tatsächlich sind und ob die vereinbarten Tagessätze diese Kosten decken, ist der Behörde nicht bekannt.

250. Die Justizbehörde rechnet die Erstattungen mit Schleswig-Holstein vereinbarungsgemäß erst im jeweils übernächsten Haushaltsjahr ab.⁷ Die Abrechnung mit Bremen erfolgt vereinbarungsgemäß halbjährlich.

In beiden Fällen werden die Hamburg entstehenden Kosten nicht zeitnah erstattet. Gründe, die eine Vereinbarung nicht zeitnaher Erstattungen zum Nachteil Hamburgs rechtfertigen würden, liegen nicht vor. Die Justizbehörde hat damit dem in § 34 Abs. 2 LHO normierten Gebot einer rechtzeitigen Erhebung von Einnahmen nicht Rechnung tragen.

Erstattungen nicht zeitnah

Der Rechnungshof hat die derzeitige Praxis der Kostenerstattung beanstandet.

Er hat die Justizbehörde aufgefordert,

- unverzüglich und sachgerecht die Kosten des ZKH zu ermitteln,
- kostendeckende, verursachungsgerechte Erstattungssätze zu bemessen und
- Verhandlungen mit Schleswig-Holstein und Bremen zur Vereinbarung einheitlicher Vertragsbeziehungen unter Berücksichtigung einer zeitnahen Abrechnung aufzunehmen.

Die Behörde will schnellstmöglich für Kostentransparenz sorgen, auf Basis der so gewonnenen Daten Erstattungssätze ermitteln und anschließend Verhandlungen mit Bremen und Schleswig-Holstein zur Vereinheitlichung der Vertragsbeziehungen und zur Sicherstellung einer zeitnahen Abrechnung aufnehmen.

Auslastung

251. Die Belegung des ZKH mit Gefangenen aus Schleswig-Holstein und Bremen schwankt von Jahr zu Jahr erheblich⁸, ohne dass sachliche Gründe hierfür erkennbar sind.

Um gegebenenfalls eine Verstärkung der Auslastung und der Kostenbeteiligung Bremens und Schleswig-Holsteins zu erreichen und sinnvolle Veränderungen in Angebot und Kapazität auf Basis gemeinsamer Verantwortlichkeiten zu planen und umzusetzen, hat der Rechnungshof die Behörde gebeten zu prüfen, ob das ZKH im Rahmen der norddeutschen Kooperation als gemeinsame Einrichtung der bisher beteiligten Länder, gegebenenfalls mit Beitrittsoptionen für weitere Länder, betrieben werden kann.

Gemeinsame länderübergreifende Einrichtung prüfen

⁷ Beispielsweise stellte sie im März 2004 rd. 724.000 Euro für 2002 im ZKH untergebrachte Gefangene in Rechnung.

⁸ Belegungstage von Gefangenen aus Schleswig-Holstein: : 2.016 in 2001, 2.940 in 2002, 1.501 in 2003, 1.207 in 2004. Belegungstage von Gefangenen aus Bremen: 89 in 2001; 0 in 2002 und 2003, 218 in 2004.

Die Behörde hat die Prüfung zugesagt. Sie will gegebenenfalls die Thematik im Zuge der Erörterungen zur Vereinheitlichung der Verträge mit Bremen und Schleswig-Holstein aufgreifen.

Medizinisches Personal

Zahnärzte

252. *Beschäftigung
angestellter
Zahnärzte kosten-
günstiger*

Die Justizbehörde beschäftigt freiberuflich tätige Zahnärzte zur zahnmedizinischen Versorgung Gefangener. Der Rechnungshof hatte bereits 1994 wegen der damit möglichen jährlichen Einsparung von rd. 242.000 Euro die Anstellung eigener Zahnärzte empfohlen.⁹ Die Behörde ist der Anregung aus organisatorischen Gründen nicht gefolgt, hat aber durch Anpassung der mit den Zahnärzten geschlossenen Verträge die jährlichen Ausgaben bis 2001 um 145.000 Euro senken können. Seit 2002 sind die Ausgaben für die zahnmedizinische Versorgung Gefangener jedoch wieder gestiegen. Der Rechnungshof hat die Behörde darauf hingewiesen, dass die Anstellung eigener Zahnärzte – gegebenenfalls auf Basis einer stundenweisen Beschäftigung – weiterhin kostengünstiger ist. Nach seiner Berechnung hätten 2004 rd. 119.000 Euro eingespart werden können. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert zu prüfen, wie sie die Kosten zahnärztlicher Versorgung Gefangener – z. B. durch die Beschäftigung von Zahnärzten auf Stundenbasis – nachhaltig senken kann.

Die Behörde will prüfen, durch welche Maßnahmen dies möglich ist, und dabei auch untersuchen, ob die Entgelte von einer Abrechnung nach GOÄ¹⁰/GOZ¹¹ auf eine Vergütung nach Stundensätzen umgestellt werden können.

Sonderarbeitsvertrag

253. *Verstöße gegen
haushalts- und
steuerrechtliche
Vorschriften*

Das Strafvollzugsamt hat mit einem Beschäftigten einen außertariflichen Sonderarbeitsvertrag geschlossen. Der Rechnungshof hat den Vertrag und seine Abwicklung beanstandet:

- Der Vertrag sieht besondere Leistungsentgelte vor, denen weder die Finanzbehörde noch das Personalamt zugestimmt haben. Die zugesicherten Leistungsentgelte sind von dem tariflich vorgesehenen Leistungsumfang nicht gedeckt. Als übertarifliche Leistung bedürfen sie der Einwilligung von Finanzbehörde und Personalamt (§ 40 Nr. 3 LHO).
- Der Vertrag schließt eine Entgeltspflicht des Beschäftigten für die außerdienstliche Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Arbeitgebers aus. Nutzungen und Sachbezüge dürfen Angehörigen des öffentlichen Dienstes jedoch nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden,

⁹ Jahresbericht 1996, Tz. 151.

¹⁰ Gebührenordnung für Ärzte.

¹¹ Gebührenordnung für Zahnärzte.

soweit nicht durch Gesetz oder Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist (§ 52 Satz 1 LHO). Eine derartige Ausnahmeregelung liegt in diesem Fall nicht vor.

- Von 2000 bis 2004 hat die Justizbehörde Zahlungen von rd. 123.000 Euro zur Erfüllung dieses Vertrags aus Sachmitteln¹² geleistet. Die Zahlungen sind Personalkosten und hätten daher ausnahmslos aus Personalmitteln¹³ erfolgen müssen. Die Buchung bei einem sachlich unzutreffenden Titel verstößt gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung des Haushaltsplans (§§ 35 Abs. 1, 45 Abs. 1, 71 und 81 LHO).
- Einen Lohnsteuerabzug gemäß § 38 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Einkommensteuergesetz hat die Justizbehörde weder hinsichtlich der Sachbezüge aus der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material noch der übertariflichen Zahlungen vorgenommen.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- die erforderlichen Einwilligungen von Personalamt und Finanzbehörde einzuholen,
- künftig ein angemessenes Entgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Arbeitgebers zu vereinbaren und dabei die Inanspruchnahme- und Entgelt-Verordnung¹⁴ zugrunde zu legen,
- das Gebot der sachlichen Bindung des Haushaltsplans künftig zu beachten und die unrichtig gebuchten Ausgaben auf den sachlich zutreffenden Titel umzubuchen und
- den unterbliebenen Lohnsteuerabzug unverzüglich dem Betriebsstättenfinanzamt anzuzeigen und künftig den vorgeschriebenen Lohnsteuerabzug vorzunehmen.

Die Behörde will den Forderungen des Rechnungshofs folgen. Sie beabsichtigt, mit dem Bediensteten Verhandlungen über eine einvernehmliche Änderung des Arbeitsvertrags mit dem Ziel aufzunehmen, die Forderungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen. Sie will darüber hinaus den Hamburg entstandenen finanziellen Nachteil und die in Betracht kommenden Regressansprüche prüfen.

Beschaffung von Medikamenten

254. Die Versorgung der medizinischen Einrichtungen des Justizvollzugs mit Medikamenten mit einem Auftragswert von jährlich rd. 700.000 Euro¹⁵ (2003) vollzieht sich seit 1995 ausschließlich über eine einzige Apotheke, deren Inhaber zugleich beratende und steu-

¹² Titel 2300.534.69 „Ärztliche Behandlung der Gefangenen, medizinische Verbrauchsmittel“.

¹³ Titel 2300.425.91 „Vergütungen der Angestellten“.

¹⁴ Verordnung über die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn sowie über das hierfür zu entrichtende Entgelt bei Nebentätigkeiten der hamburgischen Beamten vom 15.12.1987 (HmbGVBl. 1987, S. 223).

¹⁵ Davon entfallen rd. 90.000 Euro auf das ZKH.

ernde Aufgaben in der Arzneimittelkommission des Strafvollzugsamts wahrnimmt. Das Strafvollzugsamt führte zuletzt 2002 eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb über die Versorgung des ZKH und der Anstaltsreviere mit Medikamenten durch. Den Zuschlag erhielt der bisherige Auftragnehmer. Die Behörde einigte sich mit ihm auf die Fortgeltung der Inhalte der Verträge von 1995.

*Vergaberecht
nicht beachtet*

Das Auftragsvolumen überschritt den nach § 2 Nr. 3 VgV¹⁶ maßgeblichen Schwellenwert für Lieferaufträge von 200.000 Euro¹⁷, so dass ein EU-weiter Wettbewerb zwingend erforderlich gewesen wäre. Darüber hinaus hätte der Apotheker wegen seiner Tätigkeit als Sachverständiger (§ 6 Nr. 3 Satz 1 VOL/A¹⁸) weder unmittelbar noch mittelbar an dem betreffenden Vergabeverfahren beteiligt werden dürfen. Die Kollision des unternehmerischen Gewinninteresses des Auftragnehmers mit dem Interesse der Behörde, ihre Kosten für Medikamente zu minimieren, begründet grundsätzlich Zweifel an der Unabhängigkeit der Beratung in der Arzneimittelkommission und wirkt einem geordneten Wettbewerb entgegen.

Der Rechnungshof hat das 2002 durchgeführte Vergabeverfahren beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, unverzüglich neu auszuschreiben und dabei das Vergaberecht, insbesondere das Erfordernis eines EU-weiten Wettbewerbs, zu beachten.

Die Behörde will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen. Sie will den Vertrag kündigen und beabsichtigt, nach einer europaweiten Ausschreibung einen neuen Vertrag mit einem adäquaten Anbieter zum 01.01.2007 zu schließen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁶ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 09.01.2001.

¹⁷ Ausschließlich Umsatzsteuer.

¹⁸ Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A.

Wahrnehmung von luK-Aufgaben

Nach einer 1997 durchgeführten Neuorganisation des luK-Bereichs der Justizbehörde bestehen weiterhin Mängel in der Aufgabenwahrnehmung.

Die gesetzlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle hat die Behörde unterlassen. Für die jetzt beabsichtigte abermalige Reorganisation muss eine Erfolgskontrolle sichergestellt werden.

255. Die Justizbehörde hat 1997 die Wahrnehmung der luK-Aufgaben in ihrem Geschäftsbereich auf der Grundlage eines Gutachtens einer Unternehmensberatung neu organisiert. Sie hat dabei die Aufgaben der luK-Planung, der Einführung und des Betriebs der luK-Technik im Wesentlichen auf die luK-Stellen der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs¹ dezentralisiert. Beim Justizverwaltungsamt sind ministerielle und übergreifende Steuerungs- und Planungsaufgaben verblieben. Durch die Neuorganisation wollte die Behörde u. a. die Defizite in der Aufgabenwahrnehmung – wie mangelhafte Kommunikation, unzureichende Zusammenarbeit und Steuerung – beseitigen, die Innovationskraft der luK-Bereiche stärken und eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Auf Basis eines von der Behörde 2003 entwickelten Konzepts ist inzwischen eine abermalige Reorganisation des luK-Bereichs beabsichtigt, mit der die Behörde u. a. durch Reduzierung der luK-Stellen die Einsparung von Personalkosten sowie die Schaffung von Kapazitäten für neue luK-Aufgaben durch Effizienzsteigerung realisieren will.

Erfolgskontrolle

256. Bei der 1997 durchgeführten Neuorganisation handelte es sich um eine Maßnahme von finanzieller Bedeutung², die nach § 7 Abs. 4 LHO auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen war. Eine solche Erfolgskontrolle hat die Justizbehörde nicht durchgeführt. Sie hat deshalb nicht ermittelt, inwieweit durch die Neuorganisation die früheren Defizite in der Aufgabenwahrnehmung beseitigt worden sind, und sich damit der Möglichkeit begeben, etwaige weiterhin bestehende Mängel konzeptionell aufzubereiten, ihre Ursachen zu analysieren und gegebenenfalls geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen sowie abgesicherte Entscheidungshilfen für die nunmehr vorgesehene abermalige Reorganisation zu erlangen.³

*Erfolgskontrolle
unterlassen*

¹ Insgesamt zwölf luK-Stellen: Justizverwaltungsamt, Justizkasse, Justizvollzug, Staatsanwaltschaften, Arbeitsgerichte, Sozialgerichte, Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgericht, Finanzgericht, Hanseatisches Oberlandesgericht, Landgericht, Amtsgericht.

² Betroffen sind zwölf luK-Stellen mit insgesamt mehr als 100 Beschäftigten.

³ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 4 zu § 7 LHO.

Der Rechnungshof hat die unterlassene Erfolgskontrolle beanstandet. Er hat die Justizbehörde aufgefordert, bei der anstehenden Reorganisation des luK-Bereichs die Basis für eine zukünftige Erfolgskontrolle zu schaffen und die nach § 7 Abs. 4 LHO vorgeschriebene Erfolgskontrolle durchzuführen.

Die Behörde hat mitgeteilt, sich anhand der Kritik des seinerzeit beratenden Gutachters mit der Maßnahme nach deren Umsetzung intensiv auseinandergesetzt und hierauf aufbauend für die Zukunft strategische Schwerpunkte entwickelt zu haben, so dass nach ihrer Auffassung dem Gebot des § 7 Abs. 4 LHO faktisch Rechnung getragen worden sei.

Der Rechnungshof sieht in dieser strategischen Auseinandersetzung keine systematische, auf gesicherten Daten basierende Überprüfung von Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Neuorganisation. Sie ist nicht geeignet, gegebenenfalls verlässliche Entscheidungshilfen für die Revision der Maßnahme selbst zu liefern, und kann die gesetzlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle daher nicht ersetzen. Im Übrigen hatte die zur Umsetzung des Gutachtens eingesetzte Arbeitsgruppe der Behörde die teilweise mangelnde Validität der Aussagen des Gutachtens selbst erkannt.

Die Behörde hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen Erfolgskontrollen auf Basis operationalisierter Ziele vorzunehmen. Dies gilt auch für die nunmehr angestrebte Reorganisation des luK-Bereichs.

Zusammenarbeit mit Stadtteilgerichten

257. *Unzureichende Einbindung der Stadtteilgerichte in den luK-Planungsprozess*

In den luK-Planungsprozess des Amtsgerichts⁴ werden die Stadtteilgerichte nicht hinreichend einbezogen, so dass Information, Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen der luK-Abteilung als zentralem Dienstleister und den Stadtteilgerichten nicht ausreichend gewährleistet sind.⁵ Die luK-Abteilung kann deshalb die Bedarfe der Fachebene nicht in erforderlichem Umfang erkennen und bei Planungen berücksichtigen. Ein bedarfsgerechter Einsatz von luK-Technik und ein wirtschaftlicher und sparsamer Geschäftsbetrieb sind damit nicht sichergestellt.

Der Rechnungshof hat gefordert, das Interesse der Stadtteilgerichte an einer verstärkten Einbeziehung in luK-Angelegenheiten zukünftig zu berücksichtigen.

⁴ Die luK-Aufgaben nimmt für das Amtsgericht mit seinen sieben Stadtteilgerichten, vier Segmenten, Mahnabteilung und Insolvenzgericht eine in der amtsgerichtlichen Verwaltung zentral angesiedelte luK-Abteilung wahr.

⁵ Z.B. finden weder regelmäßige Besprechungen der Geschäftsleiter der Stadtteilgerichte mit der luK-Abteilung noch Treffen der Anwenderbetreuer statt.

Die Behörde hat mitgeteilt, sie sei ständig bemüht, die Zusammenarbeit zu verbessern. So beabsichtige das Amtsgericht, im Zuge der jährlich erforderlichen IuK-Planung Gespräche mit den Geschäftsleitern zu führen, um planungsrelevante Aspekte der Fachebene zu ermitteln und zu berücksichtigen. Bei Verfahrensneueinführungen wolle sie künftig die von der Einführung betroffenen Gerichtsleitungen in die Umsetzungsmaßnahmen gezielt einbeziehen.

Freigabe eines IuK-Verfahrens

258. Das Amtsgericht Hamburg hat zur IuK-Unterstützung der Geschäftsstellen in Strafsachen die Software MEGA⁶-Straf eingeführt.

Das Amtsgericht hat MEGA-Straf seit Ende 2003 eingesetzt, ohne das nach der Freigaberichtlinie⁷ vorgeschriebene Freigabeverfahren durchgeführt zu haben. Tests, die die sachlich notwendige, wirtschaftliche und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch MEGA-Straf belegen, haben nicht stattgefunden. Im Echtbetrieb konnten deshalb zahlreiche Mängel auftreten, wie z. B. fehlerhafte Textbausteine und Formulare, die zu einer erheblichen zeitlichen Belastung der Fachanwender führten. Die Fehler hätten vorher erkannt und abgestellt werden können, wenn im Projekt die vorgeschriebenen Tests durchgeführt worden wären.

Echtbetrieb ohne vorgeschriebene Tests

Die Behörde hat mitgeteilt, dass das formelle Freigabeverfahren nunmehr nachgeholt worden sei. Mängel, wie unzureichende Textbausteine und Fehler in Formularen, seien behoben worden.

Aktenführung

259. Die Akten des zur Einführung von MEGA-Straf eingerichteten Projekts hat das Amtsgericht nicht vollständig geführt, so dass das Projekt unzureichend dokumentiert wurde. So sind rd. 1.700 E-Mails nicht in die Akten aufgenommen worden. Eine nachträgliche Archivierung war nicht mehr möglich, weil die Daten aufgrund eines technischen Fehlers teilweise gelöscht oder aus anderen Gründen nicht mehr auffindbar waren. Dies entspricht nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung und führt zu einer Einschränkung der Revisionsfähigkeit.

Unvollständige Aktenführung

Die Justizbehörde vertritt die Auffassung, dass die Einführung von E-Mails die Geschäftsprozesse in der Verwaltung deutlich beschleunigt habe. Dies führe aber auch dazu, dass es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter versäumten, elektronische Vorgänge ordnungsgemäß zur Akte zu geben. Die Behörde will künftig verstärkt auf eine regelgerechte Aktenführung achten.

⁶ Mehrländer-Gerichts-Automation.

⁷ Freigaberichtlinie vom 12.03.1991 (MittVw 1991, S. 42), zuletzt geändert am 24.05.1994 (MittVw 1994, S. 75).

Einsatz unterschiedlicher Varianten

260.
*Doppelter Pflege-
und Entwick-
lungsaufwand*

Das Amtsgericht Hamburg setzt in seinem Zuständigkeitsbereich für identische Fachaufgaben parallel zwei unterschiedliche Varianten des IuK-Verfahrens MEGA-Vormundschaft ein. Hierdurch ist für Pflege und Entwicklung Doppelaufwand entstanden. Eine der Varianten beinhaltet überdies kein Statistikmodul. Die andere Variante enthält Programmmängel, die in der Geschäftsstelle eines Stadtgerichts zu Mehraufwand geführt haben.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Anwendung nur einer Variante sicherzustellen.

Die Behörde hat mitgeteilt, sie plane die Vereinheitlichung der an den Amtsgerichten eingesetzten MEGA-Fachverfahren bis Ende des Jahres 2005. Künftig werde dann nur noch eine fortlaufend weiterzuentwickelnde Variante von MEGA-Vormundschaft eingesetzt werden.

Buchung und Anordnung von Zahlungen

261.
*Sicherheits-
mängel im
Kassenverfahren*

Die Justizbehörde setzt für die Buchung von Einnahmen und Ausgaben bzw. für die Zahlbarmachung von Einnahmen die Kassenverfahren KASH-B⁸ und WinKASH-E⁹ ein. Bei WinKASH-E besteht aufgrund von Sicherheitsmängeln die Gefahr, dass durch unkontrollierbaren Zugriff Unbefugter Zahlungsdaten manipuliert und auf personenbezogene Daten zugegriffen werden.

*Nach der LHO
vorgeschriebene
Beteiligungen
unterlassen*

Sowohl für KASH-B als auch für WINKASH-E hat die Justizbehörde die nach § 79 Abs. 3 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften¹⁰ erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde und das Einvernehmen des Rechnungshofs nicht eingeholt. Sie hatte aufgrund wiederholter Beanstandungen der Prüfungsabteilung für das Kassen- und Rechnungswesen der Finanzbehörde¹¹ bereits 2002 Abhilfe zugesagt, hat diese aber bisher nicht geschaffen.

Die Behörde will auf Basis eines Organisations- und Controllingkonzepts Dienstanweisungen erlassen, auf deren Grundlage sie die versäumten Beteiligungen von Finanzbehörde und Rechnungshof nachzuholen beabsichtigt. Im Rahmen des Einwilligungsverfahrens sollen auch die vom Rechnungshof festgestellten Kassensicherheitsprobleme gelöst werden.

⁸ Buchhaltungsverfahren.

⁹ Kosteneinziehungsverfahren.

¹⁰ Bestimmungen über die Verwendung automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best), Anlage 2 zur VV zu § 79 LHO.

¹¹ Zugleich Vorprüfungsstelle für den Rechnungshof.

Steuerung der Projekte

262. Der Rechnungshof hat das Unterlassen von Freigabeverfahren (vgl. Tz. 258), die Nichtabhilfe von Verfahrensmängeln (vgl. Tzn. 258, 260 und 261) und die unzureichende Aktenführung (vgl. Tz. 259) beanstandet. Um künftig derartige Mängel zu vermeiden, muss die Behörde die Projektüberwachung und -steuerung durch die Projektleitung¹² verbessern. Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Unterstützung der Projektleitung eine allgemeine Vorstrukturierung von Projekten – z. B. in Checklistenform – einzuführen, mit der die rechtzeitige, ordnungsgemäße und vollständige Einhaltung von Verfahrensschritten gewährleistet werden kann.

Projektüberwachung und -steuerung verbessern

Die Behörde beabsichtigt, auf der Grundlage bisheriger Projekterfahrungen eine zentrale „Projekt-Hilfe-Datei“ einzurichten, um so entsprechende Projekthilfsmittel innerhalb der Justizbehörde übergreifend verfügbar zu machen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹² Vgl. Nr. 4.3 Abs. 4 der Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.07.1993 (Projekt-Grundsätze).

Elektronischer Rechtsverkehr am Finanzgericht Hamburg

Der elektronische Rechtsverkehr am Finanzgericht wird fast nicht in Anspruch genommen. Nutzenpotenziale können so nicht realisiert werden.

Vor einer Ausweitung auf andere Hamburger Gerichte müssen die Rahmenbedingungen für eine breitere Nutzung verbessert werden.

263. Der Elektronische Rechtsverkehr (ERV) am Finanzgericht umfasst die Einreichung einer elektronischen Klage per E-Mail in einem zentralen elektronischen Postfach, die Bearbeitung in der Geschäftsstelle, alle Arbeitsschritte des zuständigen Richters sowie die vollständige Archivierung aller zum Klageverfahren gehörenden elektronischen Dokumente. Voraussetzung für den Zugang zum ERV am Finanzgericht ist die Signaturkarte¹ eines bestimmten Trustcenters.

*Geringe
Inanspruchnahme* 264. An der bundesweit beachteten Pilotierung haben sich 25 Steuerberater und -anwälte beteiligt. Seit Produktivsetzung des Verfahrens im Juni 2002 hat bis zum Sommer 2005 nur ein Steuerberater eine Klage auf diesem Weg eingereicht.

Realisierung des Nutzenpotenzials

265. Nach Einschätzung des Finanzgerichts² wird der ERV vor allem aus folgenden Gründen nicht genutzt:

- Die beteiligten Sozietäten würden durchschnittlich nur zwei Klagen pro Jahr am Finanzgericht einreichen,
- die Anschaffungskosten für Hard- und Software in Höhe von rd. 75 Euro pro teilnehmendem Kanzlei-Beschäftigten erschienen dafür vergleichsweise hoch, und
- die eher konservative Nutzergruppe der Steuerberater und -anwälte stehe einer notwendigen Veränderung der internen Geschäftsprozesse zurückhaltend gegenüber.

¹ Die Identität des Absenders und die Authentizität des Inhalts von elektronischen Dokumenten werden durch die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur gewahrt, die von einem Trustcenter verwaltet wird.

² Stand Oktober 2004.

266. Angesichts dieser geringen Teilnahme werden sowohl die vom Finanzgericht vorrangig mit der Pilotierung des ERV verfolgten Ziele „Bürgerfreundlichkeit“ und „Modernisierung der Justiz“ als auch die auf Bund-Länder-Ebene allgemein in diesem Zusammenhang prognostizierten Einsparpotenziale in den Bereichen Sachkosten (z. B. Porto, Archiv) und Personalkosten (z. B. Aktentransport, Botendienst, z. T. Aktensachbearbeitung) derzeit nicht erreicht.³ Der beabsichtigte Nutzen lässt sich erst mit der Einführung des ERV an weiteren Gerichten realisieren.⁴ Dies setzt verbesserte Rahmenbedingungen voraus.
267. Dazu ist eine nachhaltige Steigerung der Teilnehmerzahlen erforderlich. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, sich für eine Verbesserung der Teilnahmebedingungen am ERV, auch im Interesse einer Ausweitung auf andere Gerichte, z. B. durch die Schaffung von finanziellen Anreizen⁵, einzusetzen. Künftige Aktivitäten hierzu sollten zentral von der Justizbehörde wahrgenommen werden.

Bedingungen für die Nutzung verbessern

Die Justizbehörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie strebt an, ihre Aktivitäten zur Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für den ERV in Deutschland insgesamt im Rahmen vorhandener Arbeitsaufträge der Justizministerkonferenz zu intensivieren. Als eine Voraussetzung für die von ihr beabsichtigte künftige Ausweitung des ERV auf weitere hamburgische Gerichte hat die Justizbehörde zunächst eine Standardisierung auf der Ebene der Anwendungssoftware bei den Fachgerichten und die Einrichtung eines zentralen elektronischen Gerichtsbriefkastens eingeleitet.

Nutzung der elektronischen Archivierung

268. Das Finanzgericht nutzt neben einem elektronischen Archivierungssystem für die Gerichtsakten auch das von der Finanzbehörde als Standard vorgegebene Produkt für die elektronische Archivierung von Verwaltungsakten.⁶ Beide Archivierungssysteme verursachen personellen und finanziellen Aufwand im laufenden Betrieb. Um interne Aufwände zu reduzieren und Lizenzkosten einzusparen, hat der Rechnungshof die Justizbehörde gebeten zu prüfen, ob die Speicherung von Verwaltungs- und Gerichtsakten mit nur einem der vorhandenen Systeme realisiert werden kann. Die Justizbehörde hat dies zugesagt.

Parallelbetrieb von zwei elektronischen Archivierungssystemen unwirtschaftlich

³ Die ungünstigen Bedingungen für eine Realisierung der Wirtschaftlichkeit in einem kleinen Gericht (Finanzgericht: 22 Richterplanstellen bei rd. 2.900 abgeschlossenen Klageverfahren in 2004) fanden Eingang in die Begründungen zum Justizkommunikationsgesetz (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4067 vom 28.10.2004, VI. Auswirkungen des Gesetzes, S. 27 f.).

⁴ Dies würde auch die Wirtschaftlichkeit des ERV am Finanzgericht erhöhen. Die Pilotierungskosten ohne Personalausgaben haben dort rd. 40.000 Euro betragen.

⁵ Vgl. auch Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 17./18.06.2004, TOP 1.8; Anreize könnten z.B. in einer differenzierten Gebührenregelung liegen.

⁶ Vgl. Tzn. 453-463.

Behörde für Bildung und Sport

Technikunterstützung Verwaltung an allgemein bildenden Schulen – TUVAS

Den allgemein bildenden Schulen steht nach nunmehr achtjähriger Projektlaufzeit noch immer keine Schulverwaltungssoftware zur Verfügung, die den vorgesehenen Anforderungen entspricht.

Ein elektronischer Datenaustausch zwischen den Schulen und der Behörde für Bildung und Sport ist auch sechs Jahre nach der Entscheidung zur Vernetzung erst für rund 28 % der Schulstandorte möglich.

Projektziel

269. Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) hat Ende 1997 das Projekt TUVAS mit dem Ziel eingesetzt, die allgemein bildenden Schulen bis 2001 mit einheitlicher Hard- und Software auszustatten. Die Software sollte die von der BBS vorgegebenen Anforderungen erfüllen, um die Schulen bei ihrer vielfältigen Verwaltungs- und Planungsarbeit zu unterstützen. Insbesondere sollten die Abläufe vereinfacht und die im Schulalltag anfallenden Daten für die Planung und Steuerung verfügbar gemacht werden.

Die flächendeckende Ausstattung aller allgemein bildenden Schulen mit einheitlicher Hardware war Anfang 2002 realisiert.

Schulverwaltungssoftware

270. Nach Auswertung einer Marktanalyse hat die BBS Anfang 2000 mit dem Hessischen Kultusministerium die unentgeltliche Überlassung der dortigen Schulverwaltungssoftware „Lehrer- und Schülerdatenbank“ (LUSD) gemäß den so genannten „Kieler Beschlüssen“ vereinbart.¹ Der dazu geschlossene Kooperationsvertrag sieht vor, eine einheitliche Basisversion für Hamburg und Hessen zu erstellen, LUSD nach einheitlichen Regelungen auszubauen und aufgrund der Anforderungen beider Länder technisch und inhaltlich weiter zu entwickeln.

¹ Vgl. auch Art. 22 Haushaltsbeschluss 2005/2006.

Die Schulen haben zugleich mit der Hardware eine LUSD-Basisversion erhalten, mit deren Hilfe sie die Stammdaten von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten und Lehrkräften verwalten und daraus Listen erstellen können. Für die so genannte Herbsterberhebung zur Bundesstatistik 2004 konnten die Schulen hiermit auch erstmals die notwendigen Schülerdaten weitestgehend zur Verfügung stellen. Darüber hinaus konnten aber bisher noch nicht alle von der BBS für erforderlich gehaltenen Statistiken aus LUSD gewonnen werden (z. B. für die gymnasialen Oberstufen). Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, die Realisierung der DV-gestützten Statistik zügig voranzutreiben.

DV-gestützte Statistik noch unvollständig

271. Mit dem Projekt TUVAS wollte die BBS ergänzend zur LUSD-Basisversion weitere Module für die Unterrichtsverteilung², für die Zeugniserstellung und für die Organisation der gymnasialen Oberstufen entwickeln. Dabei ist es aus vielfältigen Gründen zu Verzögerungen und zu Umsetzungsproblemen gekommen:

- Das für die Unterrichtsverteilung vorgesehene Modul hat die BBS den Schulen erst Anfang 2003 zur Verfügung gestellt. Da es mit diesem Modul nicht möglich war, die im Juli 2003 eingeführte neue Lehrerarbeitszeit abzubilden, haben die Schulen es als nicht praxisgerecht eingeschätzt und daher auch nicht genutzt. Erst Anfang Mai 2005 konnte die BBS den Schulen eine Version anbieten, die eine Unterrichtsverteilung auf Basis der neuen Lehrerarbeitszeit ermöglicht. Die verbindliche Nutzung ist jedoch erst für das Schuljahr 2006/2007 vorgesehen. Erst dann werden die seit Einstellung der Lehrer-Individualdatei 1996 nicht mehr verfügbaren, für die fachbezogene Steuerung aber dringend benötigten Lehrerdaten nach zehnjähriger Unterbrechung wieder vollständig aus einer DV-gestützten Datenbank abzuleiten sein.
- Die Erstellung der Zeugnisse aus LUSD hat die BBS mit der parallelen Einsetzung des Projekts „Elektronische Zeugniserstellung an Schulen – EZaS“ verzögert. Die BBS hat Ende 2004 eine bereits inhaltlich an hamburgische Anforderungen angepasste Version des so genannten LUSD-Zeugnisgenerators abgelehnt, weil sie nicht der traditionellen Zeugnisgestaltung in Hamburg entsprach. Erst aufgrund einer erneuten Anforderungsanalyse hat sich die BBS im Juni 2005 entschieden, nunmehr den Einsatz des LUSD-Zeugnisgenerators doch weiter zu betreiben. Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, die DV-gestützte Zeugniserstellung zügig zu realisieren.
- Mit dem Ende Mai 2005 ausgelieferten LUSD-Modul ergibt sich für alle Gymnasien und Gesamtschulen die Möglichkeit, ihre Oberstufen aufwachsend zu organisieren. Abiturzeugnisse aus LUSD sollen erstmalig im Jahr 2007 erstellt werden.

Verbindliche Unterrichtsverteilung erst zum Schuljahr 2006/2007

Seit 1996 keine DV-gestützten Lehrerdaten zur Steuerung verfügbar

Noch keine Zeugniserstellung aus LUSD

Das Projekt TUVAS hat es damit weder in der ursprünglich vorgesehenen Laufzeit bis 2001 noch bis zum Ende des Schuljahres 2004/2005 vermocht, den Schulen eine den definierten Anforderungen entsprechende Schulverwaltungssoftware zur Verfügung

² Einsatz der Lehrkräfte nach ihrer Fächerkombination und den zu unterrichtenden Fächern.

Bisher keine umfassende Verpflichtung zur Nutzung von LUSD

zu stellen. Da die BBS bisher lediglich die Statistik mit LUSD für verbindlich erklärt hat, verwenden viele Schulen noch weiterhin parallel entwickelte DV-Anwendungen. Überdies zeigen sie nur eine geringe Akzeptanz gegenüber der von der BBS als verbindlicher Standard vorgesehenen Software LUSD.

Ob und inwieweit die jetzt den Schulen zum Schuljahr 2005/2006 bereitgestellten Module noch Veränderungs- und Optimierungsanforderungen auslösen und auch genutzt werden, wird erst am Ende dieses Schuljahres festzustellen und zu bewerten sein.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Einführungsprozess auch nach acht Jahren noch nicht abgeschlossen ist und dass die BBS nicht rechtzeitig die verbindliche Nutzung der verfügbaren Module im Interesse einer einheitlichen Praxis in den Schulen sichergestellt hat.

Finanzierung und Wirtschaftlichkeit

272. Das Projekt TUVAS ist erstmals für das Haushaltsjahr 1998 in die IuK-Gesamtplanung (IUKCON) eingestellt worden. Dabei hat die BBS mit der Finanzbehörde und der Senatskanzlei – Planungsstab – vereinbart, dass sie das Vorhaben aus eigenen Mitteln finanziert.

Um gemäß § 7 Abs. 2 LHO die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens nachzuweisen, hat die BBS eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der im Verfahren IUKCON vorgesehenen Kapitalwertmethode³ angestellt. Diese führte nur anfänglich und auch nur deshalb zu einem positiven Ergebnis, weil die BBS im Einvernehmen mit der Finanzbehörde in die Berechnung Einsparungen in ihrem Einzelplan einbezogen hat, die in keinem Zusammenhang mit der Maßnahme stehen (z. B. Verzicht auf Hausmeisterstellen).

Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Dieses Vorgehen war fehlerhaft. Nach Wortlaut und Zweck des § 7 Abs. 2 LHO sind lediglich die auf die Maßnahme zurückzuführenden Auswirkungen in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzu beziehen. Um die mit der Kapitalwertberechnung unzureichend erfassten nicht-monetären Effekte, wie z. B. qualitative Verbesserung der Verwaltungsarbeit, und die nur in Stundenbruchteilen errechenbaren Entlastungen beim gesamten mit Verwaltungsaufgaben betrauten Personal zu bewerten, hätte die BBS ergänzend eine Nutzwertanalyse⁴ erstellen müssen. In Ermangelung einer vollständigen Ermittlung aller Nutzen- und Aufwandsfaktoren ist daher der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gemäß § 7 Abs. 2 LHO bisher nicht geführt.

Wirtschaftlichkeit bisher nicht nachgewiesen

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, im Rahmen der ohnehin anzustellenden Erfolgskontrolle für das Projekt TUVAS die Wirtschaftlichkeit durch eine die Kapitalwertberechnung ergänzende Nutzwertanalyse nachzuweisen.

³ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 2.2.2 zu § 7 LHO.

⁴ Vgl. VV Nr. 2.2.3 zu § 7 LHO.

Steuerung durch die Lenkungsgruppe

273. Die BBS hat mit der Einsetzung des Projekts TUVAS dessen behördeninterner Lenkungsgruppe vorgegeben, sich mindestens vierteljährlich über die Entwicklung des Projekts unterrichten zu lassen. Dem ist die Lenkungsgruppe lediglich in den Jahren 1998 und 2000 nachgekommen. In den anderen Jahren haben keine bzw. maximal zwei Sitzungen pro Jahr stattgefunden. Überdies hat die Lenkungsgruppe von Ende 2000 bis Mitte 2003 keine Protokolle mehr geführt. Dieser Mangel an kontinuierlicher Begleitung des Projekts kann für die dargestellten Fehlentwicklungen und zeitlichen Verzögerungen mit ursächlich gewesen sein.

Keine kontinuierliche Begleitung des Projekts

Der Rechnungshof hat die unzulängliche Lenkung beanstandet und die BBS aufgefordert, das Projekt nunmehr verstärkt und kontinuierlich zu begleiten, um die gesetzten Ziele schnellstmöglich zu erreichen.

Architektur der technischen Infrastruktur

274. Aufgrund der Empfehlung der Finanzbehörde und des damaligen Landesamts für Informationstechnik⁵ hat die BBS im Juli 2000 beschlossen, die PCs der Schulverwaltungen in das FHHInfoNet/BBSIntranet einzubinden. Dafür benötigte Haushaltsmittel standen erstmals zum Haushaltsjahr 2003 bereit; bis zum Oktober 2005 sind von den insgesamt 410 Standorten der allgemein bildenden Schulen erst 113 (rd. 28 %) im Sinne der neuen Konzeption vernetzt worden. Die BBS will die restlichen Standorte bis zum 31.12.2006 anschließen.

Erst rd. 28 % der Schulstandorte an behördliches Netz angeschlossen

Bis zu einer standortübergreifenden Vernetzung der Verwaltungsbereiche müssen elektronisch erzeugte Daten „per Aktentasche“ mit transportablen Medien wie Diskette oder CD-ROM ausgetauscht werden. Dieser Mangel an direkter elektronischer Kommunikation hat mehrfach zu erheblichen Störungen, Qualitätseinbußen und zeitlichen Verzögerungen geführt.

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, alle Schulen schnellstmöglich an das FHHInfoNet/BBSIntranet anzuschließen.

Schulungen

275. Die BBS hat den Landesbetrieb Hamburger Volkshochschule mit der Schulung des Schulpersonals in der Anwendung der standardisierten Büro- und Schulverwaltungssoftware LUSD beauftragt. Nachfolgend hat sie es versäumt, Teilnahme und Erfolg zu überprüfen (§ 7 Abs. 4 LHO).

Eine vom Rechnungshof angestellte Analyse der bis einschließlich 2005 durchgeführten Schulungen hat ergeben, dass einerseits 15 % aller Schulen das Angebot zur Schulung in der Software

Keine systematische Steuerung der Schulungen

⁵ Jetzt Dataport.

LUSD überhaupt nicht und andererseits viele Schulen die Kursangebote in überproportionalem Maße in Anspruch genommen haben.

Der Rechnungshof sieht in einer ungesteuerten Schulung Risiken für eine zügige Umsetzung des Vorhabens. Er hat deshalb die BBS im Interesse einer Unterstützung der Schulen aufgefordert, Erhebungen anzustellen, um Erkenntnisse über die Akzeptanz und den Erfolg durchgeführter Schulungen zu erlangen, sowie den aktuellen Schulungs- bzw. Nachschulungsbedarf zu ermitteln. Zugleich sollte die BBS auf die Verbindlichkeit der noch zu absolvierenden Schulungen hinweisen.

Umsetzung der Prüfungsergebnisse

276. Die BBS hat der Analyse der erhobenen Sachverhalte und den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Auf dieser Grundlage hat die BBS folgende Zusagen gegeben:

- Die BBS wird die Realisierung einer einheitlichen DV-gestützten Zeugniserstellung sowie der DV-gestützten Statistik zügig betreiben.
- Im Rahmen der anstehenden Erfolgskontrolle wird die BBS eine ergänzende Nutzwertanalyse durchführen, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu prüfen. Darüber hinaus wird sie ihr Projektcontrolling verstärkt wahrnehmen.
- Die BBS wird das Projekt nunmehr verstärkt und kontinuierlicher begleiten, um die selbstgesetzten Ziele schnellstmöglich zu erreichen.
- Um die Schulen zeitnah mit Informationen und Entscheidungen zu versorgen und steuerungsrelevante Daten aus den Schulen zu erhalten, wird die BBS anstreben, dass alle Schulen schnellstmöglich das BBSIntranet nutzen können.
- Die BBS wird den aktuellen Schulungs- bzw. Nachschulungsbedarf bei allen Schulen erheben. Die Akzeptanz durchgeführter Schulungen wird sie stichprobenweise ermitteln. Gegebenenfalls wird sie die Schulungen anforderungsgerechter gestalten, um die Unterstützung der Schulen zu verbessern.

Lehrerfortbildung

Der Bemessung der jährlichen Fortbildungsverpflichtung der Lehrkräfte liegt bisher keine konkrete Bedarfsermittlung zugrunde.

Die Lehrkräfte haben ihre Fortbildungsverpflichtung teilweise nicht erfüllt; Nachweis und Dokumentation in den Schulen sind mangelhaft.

Die Lehrerfortbildung kostet mindestens 27 Mio. Euro jährlich. Über den Umfang und die Struktur der Kosten gibt es bisher keine verlässlichen Angaben. Der Rechnungshof hat Kostenkennzahlen zur besseren Steuerung vorgeschlagen.

Rechtsgrundlagen der Lehrerfortbildung

277. Hamburger Lehrkräfte sind nach § 88 Abs. 4 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) verpflichtet, sich zur Erhaltung und zur weiteren Entwicklung ihrer Unterrichts- und Erziehungsfähigkeit in der unterrichtsfreien Zeit fortzubilden und dies nachzuweisen. Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist durch die Schulleitungen zu überprüfen (§ 89 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 HmbSG). Die zuständige Behörde soll die Fortbildung durch Angebote unterstützen, die die Qualität von Unterricht und Erziehung sichern (§ 88 Abs. 4 HmbSG). Dies geschieht durch Angebote des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung (Landesinstitut), das durch Zusammenlegung bestehender Einrichtungen im April 2003 gegründet wurde. Daneben führen auch die Schulen eigene Fortbildungen durch.

Umfang der Fortbildungsverpflichtung

278. Das zum 01.08.2003 eingeführte Lehrerarbeitszeitmodell ordnet die „Fortbildung im Rahmen der schulischen Fortbildungsplanung“¹ den allgemeinen Aufgaben für alle Lehrkräfte zu und weist dafür in der jährlichen Gesamtarbeitszeit pro Lehrkraft 30 Zeitstunden bei allgemein bildenden Schulen und 45 Zeitstunden bei beruflichen Schulen aus.² Die so quantifizierte Fortbildungsverpflichtung nimmt bei den Lehrkräften der allgemein bildenden Schulen rd. 1,7 %, bei denen der beruflichen Schulen rd. 2,5 % der Gesamtarbeitszeit in Anspruch. Dies entspricht einer Bindung von rd. 287 Lehrerstellen mit einem jährlichen Kostenvolumen von rd. 18,5 Mio. Euro.

¹ Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer an staatlichen Schulen vom 01.07.2003 (HmbGVBl. S. 197).

² Die darüber hinaus bestehende „individuelle fachliche Fortbildungsverpflichtung“ der Lehrkräfte ist Bestandteil der unterrichtsbezogenen Aufgaben. Ihr Anteil an der Jahresarbeitszeit ist nicht gesondert ausgewiesen.

279. Der notwendige Umfang der Fortbildungsverpflichtung ist bisher nicht durch konkrete, aus der Praxis abgeleitete Maßstäbe abgesichert. Die seit 01.08.2003 gesetzlich vorgeschriebenen Fortbildungsplanungen der einzelnen Schulen (§ 89 Abs. 3 HmbSG), die den konkreten schulischen Fortbildungsbedarf definieren sollen, existieren erst in Anfängen. Die im Rahmen der Evaluation des Lehrerarbeitszeitmodells in Hamburg befragten Schulleitungen haben das verbindliche Fortbildungskontingent überwiegend als dem Umfang nach angemessen beurteilt. Demgegenüber hat nahezu die Hälfte der befragten Lehrkräfte den Umfang des Kontingents als überhöht bewertet.³

Umfang der Fortbildungsverpflichtung überprüfungsbedürftig

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Behörde für Bildung und Sport (BBS) um eine kritische Überprüfung des Umfangs der Fortbildungsverpflichtung gebeten. Die künftige Bemessung ist konkreter als bisher aus dem schulischen Bedarf, insbesondere aus den Fortbildungsplanungen der Schulen, abzuleiten. Ergänzend sollte die BBS länderübergreifende Vergleiche heranziehen. Wenn solche Vergleiche wegen unterschiedlicher Rahmenbedingungen der Länder gegenwärtig auch keine exakten Folgerungen erlauben, bieten sie zumindest Ansätze zu konstruktiver Auseinandersetzung mit bisherigen Standards. Fände z. B. der bayerische Standard⁴ in Hamburg Anwendung, wären für die Fortbildungsverpflichtung nur weniger als die Hälfte der bisherigen Ressourcen einzusetzen. Die freigesetzte Kapazität im Umfang von rd. 156 Lehrerstellen könnte dann für andere schulische Aufgaben (z. B. Unterricht, Vertretungen, Aufsichten) zur Verfügung stehen.

Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung

280. Während manche Lehrkräfte die Fortbildungsverpflichtung in vollem Umfang erfüllen oder sogar übererfüllen, kommen andere der Verpflichtung gar nicht oder nur teilweise nach. Diese in mehreren Schulen getroffenen Feststellungen werden durch die Umfrage zur Evaluation des Lehrerarbeitszeitmodells bestätigt.⁵ Danach haben nur 37 % der befragten Schulleitungen angegeben, dass im Schuljahr 2003/04 an ihrer Schule jede Lehrkraft das Pflichtkontingent an Fortbildung erfüllt habe. Eine Untererfüllung der Fortbildungsverpflichtung wird nur teilweise durch andere Aufgabenzuweisungen (z. B. Vertretungen, Aufsichten) ausgeglichen; dafür gibt es bisher keine verbindliche Ausgleichsregelung, wie sie beispielsweise für nicht erteilte Vertretungsstunden vorgesehen ist.

Fortbildungsverpflichtungen nicht vollständig erfüllt

281. In Einzelfällen kann die nicht ausgeglichene Untererfüllung der Fortbildungsverpflichtung nach Aussage von Schulleitungen bis zu 20 % des für die Lehrkräfte ihrer Schule festgesetzten und in die Arbeitszeit einbezogenen Fortbildungskontingents ausmachen. Bezogen auf den Gesamtumfang der für Fortbildung vorgesehenen

³ Vgl. den im Auftrag der BBS erstellten Evaluationsbericht der Unternehmensberatung Mummert Consulting „Evaluierung des Lehrerarbeitszeitmodells“ vom 01.04.2005, S. 139/140.

⁴ Bayern hat die Fortbildungsverpflichtung auf zwölf Fortbildungstage (= 60 Zeitstunden) innerhalb von vier Jahren konkretisiert; umgerechnet auf ein Jahr ergibt das 15 Zeitstunden.

⁵ Vgl. Fn. 3.

Arbeitszeit entspricht jeder Prozentpunkt nicht erfüllter Arbeitszeit einer ungenutzten Lehrerkapazität im Gegenwert von insgesamt rd. 185.000 Euro jährlich.

Der Rechnungshof hat die dargestellte Praxis beanstandet und die BBS aufgefordert, bei den Lehrkräften die volle Erfüllung der derzeitigen bzw. nach einer Überprüfung geänderten Fortbildungsverpflichtung, gegebenenfalls einen Ausgleich durch Zuweisung anderer schulischer Aufgaben und damit die volle Ableistung der Arbeitszeit seitens der Lehrkräfte sicherzustellen. Zudem hat er angeregt zu prüfen, ob eine Verlängerung der für die Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung festgelegten Zeitspanne den unterschiedlichen Bedürfnissen der Lehrkräfte und Schulen besser gerecht wird.

282. Das Landesinstitut bescheinigt zwar den Teilnehmerinnen und Teilnehmern selbst die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und leitet die Bescheinigungen auch der zuständigen Personalabteilung zur Aufnahme in die Personalakte zu. Die Schulleitungen erhalten jedoch keine Bescheinigungen, obwohl ihnen die Überprüfung der Einhaltung der Fortbildungsverpflichtung obliegt (§ 89 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 HmbSG). Die Teilnahme an schulinternen Fortbildungsveranstaltungen wird regelhaft überhaupt nicht bescheinigt und geht deshalb nicht in die Personalakte ein. Somit wird der Nachweis der Fortbildungsteilnahme an keiner Stelle vollständig dokumentiert. Infolgedessen können auch die Schulleitungen ihrer gesetzlichen Prüfungspflicht nur unzureichend oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand nachkommen.

Fortbildungsnachweise lückenhaft

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, eine lückenlose Dokumentation der Fortbildungsaktivitäten der Lehrkräfte sicherzustellen und die Verpflichtung zum Nachweis der Fortbildung näher zu regeln. Dazu hat er angeregt zu prüfen, die Führung persönlicher Qualifizierungsportfolios durch die Lehrkräfte – etwa in Anlehnung an das hessische Modell⁶ – in Betracht zu ziehen.

Fortbildungsangebote des Landesinstituts

283. Für den Fortbildungsbedarf der Lehrkräfte und der Schulen stellt das Landesinstitut ein breit gefächertes Qualifizierungs- und Unterstützungsangebot bereit, das nach seinen Aussagen sowohl dem individuellen Fortbildungsbedarf der Lehrkräfte als auch dem Bedarf der Schulen gerecht wird. Die Kosten dafür beliefen sich im Schuljahr 2003/04 auf rd. 8,5 Mio. Euro jährlich.

Für die Teilnahme an einer bestimmten Fortbildungsmaßnahme des Landesinstituts ist bisher grundsätzlich der individuelle Wunsch der Lehrkräfte maßgeblich, ohne dass hierfür ein konkreter schulischer Bedarf nachzuweisen ist. Da gemäß § 88 Abs. 4 HmbSG die Fortbildungsangebote auf die Sicherung der Qualität von Unterricht und Erziehung auszurichten sind, hat der Rechnungshof die BBS aufgefordert, die Teilnahme an Fortbildungsver-

Teilnahmen ohne Nachweis des schulischen Bedarfs

⁶ Nach § 54 Hessisches Lehrerbildungsgesetz sind alle Lehrkräfte verpflichtet, ein Qualifizierungsportfolio zur Dokumentation aller wahrgenommenen Fortbildungen und Qualifizierungen zu führen und fortlaufend zu aktualisieren.

anstaltungen des Landesinstituts künftig grundsätzlich von einer Bestätigung des entsprechenden Bedarfs abhängig zu machen. Auch dafür ist eine alsbaldige Realisierung der Fortbildungsplannungen durch die einzelnen Schulen unerlässlich.

284. Für die Lehrerfortbildung stand dem Landesinstitut im Schuljahr 2003/04 ein Stundenvolumen von insgesamt 188.580 Zeitstunden⁷ zur Verfügung. Die im gleichen Zeitraum tatsächlich erteilten 27.577 Fortbildungsstunden machen davon einen Anteil von 14,6 % aus. Wenn der vom Landesinstitut im Schuljahr 2003/04 praktizierte Anrechnungsschlüssel zur Abgeltung aller mit der Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zusammenhängenden Tätigkeiten (z. B. Vor- und Nachbereitungsarbeiten)⁸ zugrunde gelegt wird, ergibt sich ein auf Fortbildungstätigkeiten im engeren Sinne entfallender Arbeitszeitanteil von 29,2 %. Die verbleibenden Arbeitszeitanteile von rd. 70 % wurden nach Angaben des Landesinstituts insbesondere für Beratungen von Schulen und Lehrkräften, für Leitungs-, Entwicklungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben, für Bedarfserhebungen und Erfolgskontrollen eingesetzt; zudem wurde die BBS danach auch mit verschiedenen Maßnahmen bei der Wahrnehmung ihrer fachlichen Aufgaben unterstützt.

*Personaleinsatz
beim Landesinstitut
überprüfungs-
bedürftig*

Der Rechnungshof hält den für Fortbildungstätigkeit im engeren Sinne eingesetzten Anteil im Verhältnis zur Gesamtarbeitszeit für deutlich zu niedrig. Er hat die BBS aufgefordert, die Effizienz des Personaleinsatzes für die Lehrerfortbildung am Landesinstitut kritisch zu prüfen und ihn stärker auf die Kernaufgabe auszurichten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der neuen Arbeitszeitregelung am Landesinstitut durch eine Dienstvereinbarung mit dem Personalrat, zumal deren Festlegungen – jedenfalls in der Größenordnung – die vom Rechnungshof berechneten Arbeitszeitanteile bestätigen.

285. Von den vom Landesinstitut im Schuljahr 2003/04 durchgeführten 2.681 Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte haben rd. 27 % mit weniger als der vorgeschriebenen Mindestzahl von zwölf Teilnehmerinnen und Teilnehmern stattgefunden.⁹ Für diese unterfrequentierten Veranstaltungen wurden 4.869 Fortbildungsstunden mit Kosten von rd. 1 Mio. Euro eingesetzt. Dabei machten Veranstaltungen mit bis zu vier Teilnehmerinnen und Teilnehmern immerhin einen Kostenanteil von rd. 239.000 Euro aus.

*Z. T. zu geringe
Teilnehmerzahlen*

Auch wenn Veranstaltungen mit geringen Teilnehmerzahlen in Ausnahmefällen begründet sein können, ist doch ein derart hoher Anteil kritisch zu sehen. Insbesondere Veranstaltungen mit lediglich bis zu vier Teilnehmerinnen und Teilnehmern sind wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen.

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, Veranstaltungen mit zu geringen Teilnehmerzahlen künftig grundsätzlich nicht mehr

⁷ 104 Stellen zuzüglich Zeitstunden aus Honorarmitteln in Höhe von 239.310 Euro.

⁸ Eine Zeitstunde Unterricht = zwei Zeitstunden Arbeitszeit.

⁹ Datengrundlage ist die im Schuljahr 2003/04 erstmalig eingesetzte Seminardatenbank des Landesinstituts.

zuzulassen und gegebenenfalls Voraussetzungen für Ausnahmen zu definieren. In diesem Zusammenhang hat er die BBS um Prüfung gebeten, ob künftig verstärkt Kooperationsmöglichkeiten mit externen Anbietern und Hochschulen genutzt werden können und inwieweit eine länderübergreifende Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Einrichtungen der Lehrerfortbildung im Rahmen der Kooperation der norddeutschen Bundesländer sinnvoll sein könnte.

Kooperationsmöglichkeiten prüfen

286. Die BBS hat mit dem Landesinstitut Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Innerhalb des Landesinstituts werden ebenfalls Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrument eingesetzt. Durch diese mehrstufigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen soll die Kosten- und Leistungstransparenz beim Landesinstitut verbessert werden. Die Abschlusstermine sind allerdings zeitlich nicht auf die Arbeiten zur Erstellung des Fortbildungsprogramms des Landesinstituts abgestimmt; dieser Mangel erschwert die Arbeitsabläufe und führt zu zusätzlichem Aufwand.

Der Rechnungshof hat eine verbesserte Synchronisation gefordert und angeregt, unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zweijährige Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen und damit auch die Planungssicherheit des Landesinstituts zu erhöhen.

Ziel- und Leistungsvereinbarungen rechtzeitig abschließen

Kennzahlen und Steuerungsbedarf

287. Aus dem rechnerischen Aufwand für die in der Arbeitszeit der Lehrkräfte enthaltene quantifizierte Fortbildungsverpflichtung (rd. 18,5 Mio. Euro) und den Kosten für die Lehrerfortbildung am Landesinstitut (rd. 8,5 Mio. Euro) ergeben sich Gesamtkosten der Lehrerfortbildung von mindestens 27 Mio. Euro pro Jahr. In diesem Betrag sind noch nicht enthalten:

Hohe, z. T. auch unbekannte Gesamtkosten

- zusätzlich in den Schulen entstehende Fortbildungskosten¹⁰,
- nicht quantifizierbare Kosten der in den unterrichtsbezogenen Aufgaben enthaltenen individuellen fachlichen Fortbildungsverpflichtung der Lehrkräfte,
- Investitionsausgaben und
- sonstige kalkulatorische Kosten.

288. Die folgenden vom Rechnungshof exemplarisch ermittelten Kostenkennzahlen¹¹ verdeutlichen die Höhe des Ressourceneinsatzes für die Lehrerfortbildung in Hamburg:

- Der Mitteleinsatz für die Fortbildung beläuft sich pro Lehrkraft auf rd. 1.748 Euro jährlich¹²; das sind etwa 2,7 % des Personalkostenwertes einer Lehrerstelle.

Vorschläge für Kostenkennzahlen

¹⁰ Eine Ermittlung dieser Kosten wäre nur mit erheblichem Aufwand möglich; eine hinreichend genaue Schätzung kann nicht vorgenommen werden.

¹¹ Grundlage sind die ermittelten Kosten und Daten des Schuljahres 2003/04.

¹² Von diesem Wert entfallen rd. 1/3 auf die Kosten des Landesinstituts und rd. 2/3 auf den rechnerischen Aufwand für die im Rahmen der Lehrerarbeitszeit quantifizierte Fortbildungsverpflichtung.

- Der Mitteleinsatz für die Fortbildung beträgt pro staatlicher Schule rd. 64.133 Euro jährlich¹³; das entspricht etwa dem Personalkostenwert einer Lehrerstelle.
 - Die Kosten des Landesinstituts für die Lehrerfortbildung ergeben pro tatsächlich eingesetzter Fortbildungsstunde einen Kostensatz von rd. 205 Euro pro Zeitstunde; dieser liegt etwa fünfmal so hoch wie der Personalkostenwert einer Zeitstunde für eine am Landesinstitut tätige Lehrkraft.
289. Da es über den Gesamtumfang des Ressourceneinsatzes für die Lehrerfortbildung in Hamburg bisher keine verlässlichen Angaben und auch keine Kostenkennzahlen gibt, hat der Rechnungshof im Interesse eines gezielteren Einsatzes von Lehrerkapazitäten die BBS aufgefordert, den tatsächlichen Aufwand für die Lehrerfortbildung transparent zu machen und für künftige Entscheidungen – gegebenenfalls überregional vergleichbare – Kostenkennzahlen heranzuziehen.

Umsetzung der Prüfungsergebnisse

290. Die BBS hat auf der Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs folgende Zusagen gemacht:
- Die BBS wird die Frage einer bedarfsgerechten Bemessung des Umfangs der Fortbildungsverpflichtung der Lehrkräfte aufgreifen und in die Prüfung der Angemessenheit auch einen länderübergreifenden Vergleich als ein mögliches Entscheidungskriterium einbeziehen.
 - Die BBS wird die volle Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung und gegebenenfalls einen Ausgleich durch Einsätze für andere schulische Aufgaben, mithin die volle Ableistung der Arbeitszeit seitens der Lehrkräfte, sicherstellen. Die Mängel beim Nachweis der Fortbildungsteilnahme wird sie beheben und für eine ordnungsgemäße Dokumentation aller Fortbildungsaktivitäten der Lehrkräfte sorgen.
 - Die BBS wird dafür sorgen, dass die Fortbildungsplanungen der Schulen künftig als Planungsgrundlage für das Fortbildungsprogramm des Landesinstituts genutzt werden können und dass die Teilnahme der Lehrkräfte von der Bestätigung eines entsprechenden Bedarfs abhängig gemacht wird.
 - Die BBS wird die Effizienz des Personaleinsatzes für die Lehrerfortbildung am Landesinstitut kritisch prüfen und durch klare Mindestanforderungen Veranstaltungen mit zu geringen Teilnehmerzahlen nicht mehr zulassen. Eine verstärkte Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten wird sie prüfen.
 - Die BBS wird den Gesamtumfang des Ressourceneinsatzes für die Lehrerfortbildung in Hamburg transparent machen und aussagekräftige – gegebenenfalls überregional vergleichbare – Kostenkennzahlen entwickeln. Die Steuerung durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen wird sie optimieren.

¹³ Vgl. Fn. 12.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (KöR)

Personalunterkünfte

Das Vorhalten von 450 Personalunterkünften in eigener Regie ist unwirtschaftlich und geht im Übrigen weit über den Bedarf hinaus. Bei Aufgabe der Unterkünfte könnten das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf und die Stadt jährlich um insgesamt fast 1 Mio. Euro entlastet werden.

291. Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)¹ stellt im Rahmen der Wohnungsfürsorge für seine Auszubildenden und Beschäftigten an zwei Standorten insgesamt 450 Personalunterkünfte zur Verfügung. Fünf Häuser mit 300 Appartements sowie eine Wohnung stehen im Eigentum des UKE, ein weiteres Haus mit 139 Appartements und zehn Wohnungen ist angemietet.

Wirtschaftlichkeit der Personalunterkünfte

292. Das Vorhalten von Personalunterkünften in eigener Regie des UKE ist unwirtschaftlich. Beide Personalunterkünfte haben 2003 beim Klinikum einen erheblichen Fehlbetrag in einem Geschäftsbereich verursacht, der überdies – wie das UKE selbst einräumt – nicht dem Kerngeschäft des Klinikums zugerechnet werden kann.
293. Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit hat der Rechnungshof auf die Kostenrechnung des UKE für das Jahr 2003 zurückgegriffen und festgestellt:
- Erträgen von 490.000 Euro bei der angemieteten Personalunterkunft (eingerechnet rd. 204.000 Euro aus der Zuweisung der Stadt an das UKE für Personalunterkünfte) stehen Aufwendungen einschließlich Umlagen² von insgesamt 608.000 Euro gegenüber. Hieraus ergibt sich ein Fehlbetrag von 118.000 Euro.
 - Bei der in seinem Eigentum stehenden weiteren Personalunterkunft hat das Klinikum Erträge von insgesamt 633.000 Euro gebucht (darin enthalten rd. 151.000 Euro aus der Zuweisung der Stadt); die Aufwendungen aus Sachausgaben und Umlagen betragen dagegen 953.000 Euro. Hieraus folgt ein Fehlbetrag von 320.000 Euro.

¹ Das Klinikum ist als Gliedkörperschaft der Universität rechtlich verselbstständigt.

² Z. B. für Bauplanung, Technik/Elektrotechnik, Arbeitsvorbereitung.

- Darüber hinaus sind zur vollständigen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit weitere Beträge einzubeziehen:
 - Geschätzte Personalkosten von rd. 101.000 Euro für die Verwaltung der Personalunterkünfte, die das UKE bisher nicht berücksichtigt hat,³
 - Abschreibungen in Höhe von 86.000 Euro für die im Eigentum des UKE stehende Personalunterkunft.⁴

Fehlbetrag insgesamt 294.
625.000 Euro

Modernisierungsrückstand 295.
2,9 Mio. Euro

Kürzung der Zuweisung an UKE um 355.000 Euro möglich

Insgesamt übersteigen somit die Aufwendungen die Erträge um rd. 625.000 Euro.⁵ Dabei ist der vom UKE selbst zugrunde gelegte Betrag für dringend erforderliche bauzustandsbedingte Investitionen der in seinem Eigentum stehenden Personalunterkunft in Höhe von rd. 2,9 Mio. Euro noch nicht berücksichtigt.⁶

Bei Aufgabe beider Personalunterkünfte könnte neben der Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses des UKE künftig ein Teil des von der Stadt dem Klinikum zugewiesenen Betrags⁷ entfallen. Da der Zuweisungsbescheid der Behörde für das Jahr 2003 den auf die Mitfinanzierung der Personalunterkünfte entfallenden Betrag nicht gesondert bezeichnet, hat der Rechnungshof hilfsweise auf die Kostenrechnung 2003 des UKE zurückgegriffen, die als anteiligen Betrag der Zuweisung 355.000 Euro für die Finanzierung der Personalunterkünfte ausweist. Bei Aufgabe der Unterkünfte könnte die Zuweisung der Behörde an das Klinikum um diesen Betrag gekürzt werden.

Insgesamt könnten somit das UKE und die Stadt bei Aufgabe beider Personalunterkünfte um fast 1 Mio. Euro entlastet werden.

Notwendigkeit von Personalunterkünften

Personalunterkünfte kein Wettbewerbsvorteil mehr 296.

Die Möglichkeit, Nachwuchskräften und neuem Personal in der Nähe der Arbeitsstätte eine preisgünstige Unterkunft anzubieten, stellte früher bei der Personalgewinnung einen Wettbewerbsvorteil für das UKE dar. Inzwischen haben sich die Gegebenheiten aufgrund veränderter Dienstplangestaltungen,⁸ insbesondere aber aufgrund des Betten- und des Personalabbaus sowie der Situation auf dem Arbeitsmarkt, erheblich geändert. Heute kann der Personalbedarf auch ohne das Anbieten von Personalunterkünften gedeckt werden.

³ Grundlage: Budgetwerte der Personalkostentabelle 2003.

⁴ In dem Jahresabschluss des Klinikums ist dieser Betrag als Abschreibung berücksichtigt.

⁵ Unter Einrechnung des dann entfallenden Werteverzehrs für die im Eigentum des UKE stehende Personalunterkunft.

⁶ Des Weiteren wären für die UKE-eigene Immobilie kalkulatorische Zinsen zu berücksichtigen.

⁷ Zuweisung der Stadt für Lehre und Forschung aufgrund von § 3 Abs. 2 UKEG in Verbindung mit § 10 Abs. 7 der Satzung des UKE (2003: 86,1 Mio. Euro).

⁸ Abkehr von geteilten Diensten.

Dies belegt auch der für 2003 festgestellte Leerstand von rd. 16 % (74 Apartments wurden nicht genutzt). Dabei haben im Jahr 2003 die leerstandsbedingten Nutzungsausfälle selbst unter Berücksichtigung gerechtfertigter Leerstände, z. B. aufgrund von Renovierungsarbeiten, noch bei mindestens 100.000 Euro gelegen.

- | | | |
|------|--|--|
| 297. | Dass der tatsächliche Bedarf ganz erheblich unter dem bestehenden Angebot von 450 Personalunterkünften gelegen hat und weiter liegt, hat auch das UKE eingeräumt. Während das Klinikum im Juni 2003 noch von einem Bedarf von rd. 300 Apartments ausging, hat es im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof den Bedarf von Personalunterkünften auf 140 Unterkünfte und damit auf weniger als ein Drittel des aktuellen Angebots reduziert. | <i>Erhebliches Überangebot von Personalunterkünften</i> |
| 298. | Ein gesetzlicher oder tarifvertraglicher Anspruch auf Bereitstellung einer Personalunterkunft für Auszubildende und Beschäftigte des UKE besteht im Übrigen nicht. Verpflichtungen können sich nur gegenüber den derzeitigen Mietern aus den vorhandenen Mietverträgen oder bei den Apartmentnutzern aus den Nebenabreden zum Arbeitsvertrag ergeben. Nach der inzwischen vom UKE gekündigten Dienstvereinbarung von 1995 mit dem zuständigen Personalrat sind die der Apartmentnutzung zugrunde liegenden Nebenabreden unabhängig vom Arbeitsvertrag indes kurzfristig kündbar. | <i>Keine Verpflichtung zur Bereitstellung von Personalunterkünften</i> |

Handlungsbedarf

- | | | |
|------|--|---|
| 299. | Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE die Veränderungen der Rahmenbedingungen (vgl. Tz. 296) und die Unwirtschaftlichkeit der Personalunterkünfte nicht weit früher zum Anlass für Bedarfserhebungen genommen und aus entsprechenden Ergebnissen Konsequenzen gezogen hat. | |
| 300. | Der Rechnungshof hält es auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des UKE ⁹ für dringend geboten, nunmehr beide Personalunterkünfte baldmöglichst aufzugeben. Er empfiehlt, den derzeit noch bis zum 31.12.2006 laufenden Vertrag über die angemietete Personalunterkunft zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und den Verkauf der im Eigentum des UKE stehenden Personalunterkünfte mit Nachdruck zu betreiben. Soweit das UKE einen Bedarf an Personalunterkünften für unabweisbar erachtet, sollten Modelle der Bedarfsdeckung gewählt werden, die weder das UKE noch die Stadt wirtschaftlich belasten, wie z. B. ein Investorenmodell. | <i>Personalunterkünfte baldmöglichst aufgeben</i> |

⁹ Der Jahresabschluss des Klinikums weist 2004 einen Fehlbetrag von rd. 35,6 Mio. Euro aus (2003: rd. 24,0 Mio. Euro).

Mietpreisgestaltung

301. Für neun von zehn Wohnungen der angemieteten Personalunterkunft¹⁰, die seit dem 01.07.1998 nicht mehr der öffentlichen Bindung nach dem 2. Wohnungsbaugesetz unterlag und für die damit der hamburgische Mietenspiegel anwendbar war, hat das UKE bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Grundmieten¹¹ auf 4,10 bis 4,25 Euro je m² angehoben. Auch damit lag die Grundmiete noch erheblich unter den Werten des Mietenspiegels. Für die acht größeren Wohnungen in normaler Wohnlage war vielmehr ein Mietzins zwischen 4,53 und 5,83 Euro je m² (Mittelwert nach dem Hamburger Mietenspiegel: 5,11 Euro) und für die kleinere Wohnung zwischen 4,61 und 6,14 Euro je m² (Mittelwert: 5,30 Euro) erzielbar.
302. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE es versäumt hat, die Mieten im Rahmen des gesetzlich zulässigen Maßes auf das ortsübliche Niveau gemäß § 558 BGB anzuheben und durch höhere Mieteinnahmen die im Rahmen der Wohnungsfürsorge anfallenden Verluste zu verringern. Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, bis zur endgültigen Aufgabe der Personalunterkunft die Miete unter Beachtung der Vorgaben des Mietenspiegels und der gesetzlichen Regelungen schrittweise auf die Höhe der ortsüblichen Miete anzuheben.
- Anpassung der Mieten an hamburgischen Mietenspiegel erforderlich*

Stellungnahme der Verwaltung

303. Das UKE teilt die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs; diese untermauerten das aktuelle Bemühen des Klinikums, künftig keine Personalunterkünfte in eigener Regie mehr vorzuhalten, um die damit verbundenen erheblichen Kosten einsparen zu können. Der Bedarf an Personalunterkünften solle künftig über einen Investor durch die noch im Eigentum des UKE stehenden Appartements oder nach noch in der Entwicklungsphase stehenden Überlegungen des UKE durch den von einem Investor zu finanzierenden Umbau des ehemaligen Schwesternwohnheims zu einem Appartementshotel mit 140 Wohneinheiten gedeckt werden. Dem zuständigen Personalrat sei der Entwurf einer notwendigen neuen Dienstvereinbarung zugeleitet worden; eine Entscheidung stehe noch aus. Die schrittweise Anhebung der Mieten auf das Niveau der ortsüblichen Miete werde unter Beachtung des hamburgischen Mietenspiegels und der gesetzlichen Regelungen schnellstmöglich umgesetzt.

Die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit hat keine Bedenken geltend gemacht.

¹⁰ Ohne die Wohnung des Hausmeisters; für diese gelten die besonderen Regelungen des Personalamts für Dienstwohnungen vom 23.12.1998 in der jeweiligen Fassung.

¹¹ Miete ohne Heizung und Betriebskosten; entspricht der Netto-Kaltmiete des Mietenspiegels.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg

Beschaffung von Großgeräten

Der Bedarf für die Ausstattung der Räume des Neubaus Berliner Tor 5 mit Beamern ist nicht gründlich erhoben worden; das Vergabeverfahren war mangelbehaftet.

Die Hochschule hat eine Solarstromanlage auf der Bibliotheksterrasse des Neubaus ohne Bau- und Kostenunterlage errichtet. Dabei hat sie auch gegen das Vergaberecht verstoßen.

Beschaffung von Beamern

304. Die Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg hat im Oktober 2002 das im Rahmen von Public-Private-Partnership errichtete Gebäude Berliner Tor 5 bezogen. Beim Einzug war nur ein Hörsaal mit einem Beamer (Daten- und Videoprojektor) ausgestattet. Der Hochschule war die unzureichende technische Ausstattung seit 2001 bekannt. Bei rechtzeitiger Planung für eine bedarfsgerechte Ausstattung der Seminar-, Vorlesungs- und PC-Pool-Räume hätten diese Räume spätestens im Frühjahr 2003 und nicht erst zum Herbst 2004 bedarfsgerecht für den Vorlesungsbetrieb zur Verfügung gestanden.

Verspäteter Beginn der Planung

Der Bedarf für die Ausschreibung der Beamer ist nicht gründlich und sorgfältig erhoben worden. Um die Räume letztlich bedarfsgerecht auszustatten, musste die Hochschule Nachtragsaufträge mit einem Volumen von über 28 % der ursprünglichen Auftragssumme vergeben.

Mangelhafte Bedarfsermittlung

305. Die Hochschule hat für alle Räume Beamer der gleichen Leistungsklasse beschafft, obwohl unterschiedlich große Räume¹ auszustatten waren. Mit einer nach der unterschiedlichen Raumgröße differenzierten Beschaffung hätte sie Kosten in Höhe von bis zu 35.000 Euro² sparen können.

¹ Raumgrößen von 69 bis 214 m².

² Bei einem finanziellen Gesamtvolumen von 407.153,90 Euro.

Ohne sachliche Begründung hat die Hochschule die Leistungsbeschreibung in wesentlichen Punkten auf die Produktbeschreibung eines Herstellers eingeeengt, somit den Wettbewerb auf bestimmte Produkte beschränkt und damit gegen § 8 Nr. 3 Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) verstoßen.

Schließlich hat die Hochschule das gesamte Beschaffungsverfahren unzulänglich dokumentiert (Verstoß gegen § 30 VOL/A), so dass das Verfahren insgesamt nicht nachvollziehbar war.

306. *Verstöße gegen
das Vergaberecht*

Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Planung und bei der Bedarfsermittlung wie auch die Verstöße gegen das Vergaberecht beanstandet. Er hat die Hochschule aufgefordert, Beschaffungen künftig sorgfältiger vorzubereiten und das Vergaberecht strikt einzuhalten.

Errichtung einer Solarstromanlage

*Baumaßnahme
ohne Bau- und
Kostenunterlage*

307. Die Hochschule hat auf der Bibliotheksterrasse im sechsten Stock des Neubaus Berliner Tor 5 eine Solarstromanlage errichtet. Diese besteht aus fünf „Sunbrellas“, Sonnenschirmen mit integrierten Solarmodulen, die sowohl der Stromgewinnung als auch der Terrassenmöblierung dienen sollen. Bei der Errichtung dieser Anlage handelte es sich um eine Baumaßnahme. Die dafür nach Nr. 1.4 VV-Bau³ erforderliche verbindliche Bau- und Kostenunterlage hat die Hochschule nicht erstellt. Sie hat die Baumaßnahme ohne diese Unterlage durchgeführt und damit gegen § 54 Abs. 1 LHO in Verbindung mit Nr. 1.4 VV-Bau verstoßen. Zudem fehlte es an einer schriftlich dokumentierten Entscheidung der Hochschulleitung zur Durchführung und Finanzierung des Bauvorhabens. Auch war nach Aktenlage zu bezweifeln, ob der Kanzler als Beauftragter für den Haushalt gemäß den Anforderungen des § 9 Abs. 2 LHO an der finanziell bedeutsamen Maßnahme hinreichend beteiligt worden ist.

308. Die Hochschule hat keine den Anforderungen des § 9 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) genügende Leistungsbeschreibung erstellt. Sie hat zudem die Gründe für die Wahl der Vergabeart „Freihändige Vergabe“ (§ 3 Nr. 4 VOB/A) nicht schriftlich dargelegt und die Leistung nicht im Wettbewerb vergeben, weil sie keine Vergleichsangebote eingeholt hat (§ 2 Nr. 1 Satz 2 VOB/A). Schließlich hat sie auch nicht den nach § 30 VOB/A vorgeschriebenen Vergabevermerk gefertigt.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht und gegen das Vergaberecht beanstandet. Er hat die Hochschule aufgefordert, bei vergleichbaren Maßnahmen künftig das Haushalts- und Vergaberecht einzuhalten.

³ Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch – (VV-Bau).

309. Bei der Errichtung der Solarstromanlage hat die Hochschule mit dem von Mitarbeitern und Studierenden der Hochschule gegründeten Verein HAW Solar e.V. zusammengearbeitet und es zugelassen, dass Vereinsmitglieder ohne eine vertragliche Regelung der Zusammenarbeit auf die Vorbereitung und Realisierung des Vorhabens eingewirkt haben. Weil die gegenseitige Abgrenzung von Rechten und Pflichten erst mehr als zwei Jahre nach Baubeginn vertraglich abgesichert worden ist, kam es in der Zwischenzeit aufgrund der unklaren Kompetenzverteilung zu Differenzen zwischen Hochschule und Verein und auch zu Bauverzögerungen. Der Rechnungshof hat dieses unregelmäßige Zusammenwirken im Hinblick auf mögliche Nachteile für den Hochschulhaushalt beanstandet und die Hochschule aufgefordert, künftig in vergleichbaren Fällen die gegenseitigen Rechte und Pflichten vor Beginn der Zusammenarbeit eindeutig zu regeln.
- Fehlende vertragliche Regelung zur Kooperation mit Verein*

Aktenführung

310. Die vom Rechnungshof eingesehenen Akten der Hochschule waren in erheblichem Umfang nicht ordnungsgemäß geführt. Die Akten enthielten häufig nicht alle für die Beurteilung oder die Bearbeitung einer Angelegenheit notwendigen Vorgänge. Viele Aktenvorgänge waren nicht chronologisch geordnet. Wichtige Entscheidungen waren teilweise überhaupt nicht dokumentiert. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und auf die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Aktenführung für Rechtssicherheit und Transparenz des Verwaltungshandelns hingewiesen. Er hat die Hochschule aufgefordert, künftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.
- Mangelhafte Aktenführung*

Stellungnahme der Verwaltung

311. Die Behörde und die Hochschule haben den Feststellungen des Rechnungshofs uneingeschränkt zugestimmt und zugesagt, seine Forderungen zu erfüllen. Erste Schritte – z. B. zur Neuregelung des Beschaffungsverfahrens – hat die Hochschule bereits eingeleitet.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit

Stiftung Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg

Die Stiftung Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg hat Stiftungsvermögen in risikobehaftete Anlagen investiert und dabei mit rd. 77.000 Euro über 50 % der angelegten Gelder verloren.

312. Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts wurde am 01.04.1990 gegründet. Stiftungszweck ist die Unterstützung und Förderung der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Dafür sollen gemäß Satzung die Zinsen und Erträge des Stiftungsvermögens verwendet werden.

Bei Prüfung der Kassen- und Buchführung der Stiftung sowie ihrer Jahresabschlüsse 1999 bis 2003 hat die im Auftrag des Rechnungshofs tätig gewordene Vorprüfungsstelle folgende Mängel festgestellt:

313. Die Stiftung hat 1999 Argentinien-Anleihen mit einer Verzinsung von 9,75 % und einer Fälligkeit zum 26.11.2003 für 87.870,00 Euro gekauft. Die Republik Argentinien hatte zunächst mit Wirkung vom 07.01.2002 alle Zins- und Tilgungsleistungen auf ihre Staatsanleihen eingestellt; im Rahmen von Verhandlungen u. a. mit der Weltbank zur Abwendung des Staatsbankrotts konnte dann die Rückzahlung eines Teilbetrags erreicht werden. Die Stiftung hat daraufhin die Argentinien-Anleihen mit einem Verlust von 61.770,00 Euro veräußert.

Ferner hat die Stiftung 1999 für 59.749,80 Euro Anteile am Aktienfonds „Dekastruktur 2 Wachstum“ gekauft und 2003 mit einem Verlust von 15.149,20 Euro veräußert.

*77.000 Euro
Wertverlust des
Stiftungs-
vermögens durch
riskante Anlagen*

Durch den Wertverfall der Argentinien-Anleihe und des Aktienfonds sind der Stiftung bei der Veräußerung Verluste in Höhe von rd. 77.000 Euro (ohne Berücksichtigung der durch Kapitalverlust entgangenen Zinsen) entstanden.

314. Die Satzung der Stiftung schreibt vor, das Stiftungsvermögen grundsätzlich in seinem Bestand zu erhalten und zinstragend in solchen Werten anzulegen, die nach der mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns vorzunehmenden Auswahl als sicher gelten. Diesem Sicherheitsmaßstab genügten beide Geldanlagen nicht. Eine gewissenhafte Prüfung hätte beim Erwerb der Argentinien-Anleihen wie auch der Aktienfondsanteile Zweifel aufkommen lassen müssen, ob das eingesetzte Kapital und die Erträge sicher sein würden.

315. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung risikobehaftete Anleihen und Fonds-Anteile erworben hat und dadurch ein erheblicher Wertverlust des Stiftungsvermögens entstanden ist. Er hat die Stiftung aufgefordert, künftig das Stiftungskapital ausschließlich in satzungsgemäß sicheren Anlageformen anzulegen und Schadenersatzansprüche zu prüfen.

Die Stiftung hat zugesagt, die Stiftungsgelder künftig satzungsgemäß nur in solchen Papieren anzulegen, die nach der mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns vorzunehmenden Auswahl als sicher gelten, und will Schadenersatzansprüche prüfen.

316. Der Stiftung sind überdies Zinsverluste entstanden, weil höhere Beträge – mehrere Monate davon über 100.000 Euro – auf einem Girokonto mit 0,5 % Zinsen belassen wurden. Bei einer Anlage als Termingeld hätte ein Mehrfaches an sicherem Zinsertrag erzielt werden können.

Zinsverluste durch unwirtschaftliche Anlage von Geldern

Die Stiftung hat damit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, das Stiftungsvermögen möglichst ertragreich anzulegen, zuwider gehandelt. Sie hat zugesagt, Stiftungsvermögen, das kurz- bis mittelfristig zur Verfügung stehen soll, künftig ertragreicher anzulegen.

Überwachungen nach dem Medizinproduktegesetz

Bei Durchführung und Dokumentation der Regelüberwachungen geht die Behörde uneinheitlich vor. Die bisher erstellten Berichte und Statistiken ermöglichen keine ausreichende Planung und Steuerung der Aufgaben. Mehr als drei Jahre nach Einrichtung des zuständigen Referats hat die Behörde noch keine verbindlichen Handlungsgrundlagen geschaffen.

Die Behörde hat Gebührenansprüche nicht realisiert.

317. Für die Überwachung von Medizinprodukten¹ ist das Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG) zuständig. Ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung der Vorgaben des maßgeblichen Medizinproduktegesetzes (MPG)² und weiterer europäischer und nationaler Vorschriften³ besteht in der Marktüberwachung. Sie zielt in erster Linie auf den Schutz der Gesundheit der Verbraucher und dient der Prüfung, ob Hersteller, Handel und Betreiber⁴ die Voraussetzungen zum Inverkehrbringen, zur Inbetriebnahme sowie für einen sicheren Betrieb und eine sichere Anwendung von Medizinprodukten geschaffen haben. Dabei sind die gesetzlichen Vorgaben ausdrücklich so gestaltet worden,⁵ dass die zuständige Behörde in ihre Überwachungstätigkeit bei den Herstellern von Medizinprodukten auch das von einer so genannten Benannten Stelle⁶ zuvor durchzuführende Konformitätsbewertungsverfahren⁷ einbeziehen kann, um Erkenntnisse über die Qualität von deren Überwachungen zu gewinnen.

¹ Medizinprodukte sind insbesondere Instrumente, Apparate, Stoffe oder andere Erzeugnisse, die für medizinische Zwecke bestimmt sind und deren Hauptwirkung – im Gegensatz zu Arzneimitteln – nicht auf pharmakologischem oder immunologischem Weg oder über den Stoffwechsel erreicht wird.

² Vom 01.01.1995, zuletzt geändert am 07.08.2002.

³ Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die folgenden Vorschriften: Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20.06.1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte, Richtlinie 98/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.10.1998 über In-vitro-Diagnostika, Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14.06.1993 über Medizinprodukte, Medizinprodukte-Betreiberverordnung (MPBetreibV) vom 21.08.2002, Medizinprodukte-Verordnung (MPV) vom 20.12.2001 – zuletzt geändert am 13.02.2004 –, Medizinprodukte-Sicherheitsplanverordnung (MPSV) vom 24.06.2002, Medizinprodukte-Verschreibungspflichtverordnung (MPVerschrV) vom 21.08.2002, Medizinprodukte-Vertriebswegeverordnung (MPVertV) vom 13.02.2001, Verordnung über das datenbankgestützte Informationssystem über Medizinprodukte des Deutschen Instituts für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDIV) vom 04.12.2002.

⁴ Krankenhäuser sowie Alten- und Pflegeheime, Praxen niedergelassener Ärzte, Zahnärzte, Heilpraktiker, Physiotherapeuten.

⁵ Vgl. u.a. Anhang II ‚EG-Konformitätserklärung‘, Ziffer 6 ‚Administrative Bestimmungen‘ der Richtlinie 93/42/EWG sowie Drucksache 14/6281 des Deutschen Bundestags vom 15.06.2001, S. 48 ff.

⁶ Privatrechtliche Unternehmen wie z. B. ein Technischer Überwachungsverein.

⁷ Prüfung eines Medizinprodukts auf Erfüllen der grundlegenden Anforderungen an Sicherheit, Leistungsfähigkeit und gesundheitliche Unbedenklichkeit mit dem Ziel der Vergabe der so genannten CE-Kennzeichnung.

Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben

318. Das zuständige Referat arbeitet noch heute mit dem Überwachungskonzept und den dazugehörigen Verfahrensanweisungen der für Arbeitsschutz zuständigen Abteilung, der es bis 2001 zugeordnet war. Überwiegend entsprechen diese Arbeitsgrundlagen nicht den heutigen Aufgaben des Referats und sind überdies teilweise unverbindlich.
- Arbeitsgrundlagen insgesamt unzureichend*
- Dies hat in der Praxis Handlungsspielräume der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe der Prüfungen eröffnet und damit zu einer uneinheitlichen Handhabung mit den Risiken einer Ungleichbehandlung der zu prüfenden Betriebe und Einrichtungen bei vergleichbaren Sachverhalten geführt.
- Keine verbindlichen Mindestanforderungen*
- Die Dokumentation der Überwachungsergebnisse in den Akten und in der Datenbank,⁸ die ebenfalls vorrangig auf die Bedürfnisse des Arbeitnehmerschutzes ausgerichtet ist, erfolgte weder durchgehend zeitnah noch vollständig.
- Dokumentation unvollständig*
- Zudem wurden weder aus dem Datenbanksystem noch auf anderem Wege zu Planungs- und Steuerungszwecken erforderliche Statistiken über Art, Qualität und Quantität der bei den eigengesteuerten und bei den anlassbezogenen Überwachungen getroffenen Feststellungen erstellt und systematisch ausgewertet.
- Instrumente zur Steuerung nicht ausreichend*
- So gewinnbare Erkenntnisse mündeten deshalb nicht in eine Fortschreibung des vorhandenen Überwachungskonzepts, um z. B. die zu kontrollierenden Betriebe detaillierter nach Risiken zu kategorisieren.
- Überwachungskonzept nicht fortgeschrieben*
- Die zwischen Fachamt und Abteilung geschlossene Ziel- und Leistungsvereinbarung, die auch für das für Medizinprodukte zuständige Referat gilt, enthält überwiegend keine messbaren Ziele. Die Berichterstattung, mit der die Erfüllung dieser Vereinbarung nachgewiesen werden soll, berücksichtigt neben der Anzahl der durchgeführten Überwachungsaktivitäten weder qualitative Merkmale noch Informationen zu den sonstigen Leistungen des Referats. Dies beeinträchtigt sowohl das laufende Controlling als auch eine spätere Erfolgskontrolle.
- Ziel- und Leistungsvereinbarung zu verbessern*
- Controlling und Erfolgskontrolle beeinträchtigt*
319. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten sicherzustellen, dass
- alle Arbeitsgrundlagen den Anforderungen an die Aufgabenstellung des Referats angepasst werden und ihre Anwendung verbindlich vorgegeben wird,
 - die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter hinsichtlich Umfang und Tiefe ihrer Überwachungen in vergleichbarer Weise vorgehen und ihre Aufgabenwahrnehmung ordnungsgemäß und zeitnah dokumentieren,
 - die aus betrieblichen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse in das zu überarbeitende und zentral fortzuschreibende Überwa-

⁸ Fachanwendung (FAW) der Abteilung „Amt für Arbeitsschutz“.

chungskonzept einfließen und so ein auf einer Risikoanalyse beruhender Ressourceneinsatz gewährleistet wird,

- das vorhandene Datenbanksystem verbessert oder durch ein stärker auf die Bedürfnisse des Referats ausgerichtetes ersetzt wird, damit es zur Dokumentation der Überwachungen und als Grundlage für Planung und Steuerung der Aufgabenwahrnehmung genutzt werden kann,
- künftig die Ziel- und Leistungsvereinbarung als Instrument für Controlling und Erfolgskontrolle hinsichtlich der vom Referat wahrzunehmenden Aufgaben dient und das Referat die dazu erforderlichen aussagefähigen Quartalsberichte erstellt.

320. Die BWG hat mitgeteilt, dass

- sie zwischenzeitlich die Arbeitsgrundlagen für das Referat einschließlich des Überwachungskonzeptes aktualisiert und verbindlich vorgegeben habe. Dabei habe sie die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die Kriterien für die Überwachungsschwerpunkte neu zu formulieren. Ein Qualitätsmanagement-System für die gesamte Abteilung „Verbraucherschutz“ stehe kurz vor der Einführung;
- künftig alle Berichte der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter über durchgeführte Überwachungen der Referatsleitung zugeleitet würden, um eine einheitliche Überwachung hinsichtlich Umfang und Tiefe sicherzustellen,
- die gewonnenen Erkenntnisse der Marktüberwachung künftig arbeitsbegleitend ausgewertet und zum jeweiligen Jahresende in die Fortschreibung des Überwachungskonzeptes einfließen würden,
- geprüft werde, ob und inwieweit die Fachanwendung im Sinne des Anforderungsprofils des Referats verbessert werden könne,
- die Berichte nunmehr das jeweilige sowie das kumulierte Quartalsergebnis in Bezug auf das Jahresziel enthielten.

Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrigkeiten nicht verfolgt

321. Die BWG hat in den letzten Jahren keine Ordnungswidrigkeiten geahndet, obwohl es im Rahmen der Überwachungen sowohl bei Erstbesichtigungen als auch bei Nachschauen zu Beanstandungen gekommen ist, die eine weitere Verfolgung gerechtfertigt hätten. Einen Maßstab hat die Behörde nicht festgelegt.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,

- zu prüfen und festzulegen, in welchen Fällen grundsätzlich Ordnungswidrigkeiten verfolgt und gegebenenfalls auch Geldbußen verhängt werden sollen,
- den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern unterstützend eine Verfahrensweisung für den Umgang mit Ordnungswidrigkeiten zur Verfügung zu stellen.

322. Die BWG hat auf ihren Ermessensspielraum im Rahmen der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten hingewiesen.⁹ Für die Behörde stehe die Beratung der Hersteller, Händler, Betreiber und Anwender im Vordergrund. In den letzten Jahren sei sie bei den in Frage kommenden Einzelfallprüfungen jeweils nicht zu dem Ergebnis gekommen, dass die Schwere der Verstöße die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens rechtfertige. Zwischenzeitlich habe sie aber eine Verfahrensanweisung zur Sicherstellung einer einheitlichen Bearbeitung erlassen.

Gebührenerhebung

323. Die Behörde hat entgegen bestehenden Gebührentatbeständen in der Vergangenheit – außer für Untersagungsverfügungen und für Ausfuhrbescheinigungen – keine weiteren Gebühren für Amtshandlungen nach Medizinproduktrecht erhoben.¹⁰ Dadurch ergeben sich für die Stadt nach Schätzung des Rechnungshofs Mindereinnahmen bis zu 16.000 Euro im Jahr. *Vorhandene Gebührentatbestände nicht angewendet*
324. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig die vorhandenen Gebührentatbestände anzuwenden und damit den Kostendeckungsgrad des Referats, der im Jahr 2003 lediglich rd. 3,5 % betrug, zu erhöhen. Gleichzeitig hat er zur Unterstützung der Sachbearbeitung empfohlen, entsprechende Handlungsanweisungen zu erarbeiten.
325. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die BWG gebeten, gemeinsam mit der Finanzbehörde zu prüfen, inwieweit künftig auch solche – für die Verwaltung aufwändigen – Überwachungen in die Gebührenpflicht einbezogen werden können, die nicht zu weiteren Amtshandlungen führen. *Möglichkeit neuer Gebührentatbestände prüfen*
326. Die Behörde hat erklärt, künftig die gebührenrechtlichen Vorgaben zu beachten. Sie habe inzwischen die vom Rechnungshof angeregte Verfahrensanweisung „Gebühren“ eingeführt. Die Gebührenordnung wolle sie klarer fassen und dabei auch die Aufnahme von weiteren Gebührentatbeständen prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁹ Nach § 47 Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten) liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde.

¹⁰ Z. B. bei festgestellten Verstößen im Hinblick auf Kennzeichnung des Produkts, Klassifizierung oder technische Dokumentation, die Maßnahmen durch die Behörde zur Beseitigung der Mängel erfordern.

Ersatz- und Erweiterungsbau für das Heinrich-Pette-Institut

Die Entsperrung der Mittel für den Neubau des Heinrich-Pette-Instituts erfolgte auf Grundlage einer nicht etatreifen Haushaltsunterlage-Bau.

Die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit hat die nach Zuwendungsrecht erforderliche baufachliche Prüfung der Haushaltsunterlage-Bau nicht durchgeführt.

Die Einhaltung der genehmigten Gebäudeflächen wurde nicht ausreichend überwacht.

Entgegen ihrer Mitteilung von 1998 hat die Behörde keine funktions- und maßstabsgerechte Verfahrensrichtlinie entwickelt.

327. Der Ersatz- und Erweiterungsbau des Heinrich-Pette-Instituts für Experimentelle Virologie und Immunologie an der Universität Hamburg (HPI) soll einen sanierungsbedürftigen Gebäudeteil ersetzen und die vorhandenen Gebäudeflächen erweitern.

Da zum Zeitpunkt der Veranschlagung eine Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) nicht vorlag, waren für diese Maßnahme die Mittel nach § 24 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 5 LHO bis zur Vorlage dieser Unterlage gesperrt. Die Bürgerschaft machte zusätzlich die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel von ihrer Einwilligung gemäß § 22 LHO abhängig.

Die Sperre nach § 24 Abs. 3 LHO endete mit der Vorlage einer HU-Bau.¹ Die Bürgerschaft hat anschließend die Sperre nach § 22 LHO gemäß § 36 LHO aufgehoben.

Entsperrung der Haushaltsmittel

328. Die HU-Bau ist die Grundlage für die Beurteilung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme.² Die der Entsperrung zugrunde gelegte HU-Bau enthielt für einzelne Maßnahmen und Kostenpositionen dazu keine Angaben.

¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 7 zu §§ 24 und 54 LHO.

² § 24 Abs. 1 LHO in Verbindung mit Abs. 3 und Nr. 2.2 Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau).

- Die HU-Bau enthielt Kostenansätze und Kostenpauschalen, die entweder in der Kostengliederung nach DIN 276 nicht vorgesehen sind oder nicht begründet wurden. So wurden z. B. für die Ausstattung des Institutsgebäudes ohne weitere Beschreibung pauschal 500.000 Euro veranschlagt.
- Ohne weitere Erläuterungen zum Bedarf enthielt die HU-Bau kostenintensive Fassadenbekleidungen und umfangreichen Sonnenschutz ebenso wie einen erheblichen Anteil an – in der Herstellung und bei den Folgekosten (Reinigung) – teuren Metall-Glas-Fassaden, obwohl dieses Abweichen von sparsameren Lösungen begründungsbedürftig war.
- Aus den Angaben der HU-Bau war nicht zu erkennen, ob das von der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG) anerkannte Raumprogramm eingehalten wurde.

329. Die HU-Bau lieferte demzufolge nicht die erforderliche Transparenz und Begründung über Art und Umfang der notwendigen Kosten und war insoweit nicht etatreif. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde den Antrag auf Entsperrung der veranschlagten Mittel auf eine nicht etatreife HU-Bau gestützt hat.

Notwendigkeit von Teilmaßnahmen in der HU-Bau nicht nachvollziehbar

Die BWG hat den Aussagen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie hat zugesagt, dass sie die Einhaltung der maßgeblichen Haushalts- und Bauvorschriften künftig sicherstellen wird.

Bewilligung der Zuwendung

330. Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen ist eine durch die Bewilligungsbehörde veranlasste baufachliche Prüfung der HU-Bau³. Damit wird verlangt, dass sich der Zuwendungsgeber vor einer Förderung aus öffentlichen Mitteln ein eigenständiges Urteil u. a. über Vollständigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion, die Eignung der gewählten Baustoffe und -teile sowie die Angemessenheit der veranschlagten Kosten bildet.⁴

Der Prüfvermerk der BWG zu der vom HPI vorgelegten HU-Bau enthält im Wesentlichen nur Aussagen zur Finanzierung sowie allgemeine Erläuterungen zu der Baumaßnahme, nicht jedoch zur Prüfung der oben genannten Punkte. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWG gegenüber dem HPI eine Zuwendung für den Ersatz- und Erweiterungsbau ohne eine qualitativ ausreichende baufachliche Prüfung bewilligt hat.

Bewilligung ohne erforderliche baufachliche Prüfung

Die BWG hat zugesagt, dass künftig eine baufachliche Prüfung zeitgerecht und in erforderlichem Umfang sichergestellt wird.

³ Nr. 11.3 und 11.5 VV-Bau in Verbindung mit VV Nr. 6 zu § 44 LHO.

⁴ Nr. 11.9 VV-Bau: § 3 Nr. 3.3 des „Vertragsmuster Baufachliche Beratung/Prüfung von Zuwendungsmaßnahmen“ (VM-ZBau).

Einhaltung des Flächenbedarfs

331. Die BWG hat mit der Genehmigung der HU-Bau u. a. rd. 3.606 m² Nutzflächen bewilligt. Die Flächenberechnung zur Ausführungsplanung⁵ weist eine Nutzfläche von rd. 3.928 m² aus. Damit wird die mit der HU-Bau genehmigte Fläche um rd. 10 % überschritten.
332. Die Ausführung einer Baumaßnahme muss gemäß Nr. 1.5 der Bau-fachlichen Nebenbestimmungen der VV zu § 44 LHO grundsätzlich den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen (hier HU-Bau) entsprechen.

Überschreitung der genehmigten Flächen

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWG die Einhaltung der genehmigten Gebäudeflächen im weiteren Verfahren (HU-Bau bis Ausführungsplanung) nicht entsprechend überwacht hat.

Der Rechnungshof hat die BWG aufgefordert, künftig eine wirkungsvolle Überwachung und Einhaltung von Raumprogrammen sicherzustellen.

Die BWG hat zugesagt, bei künftigen Bauvorhaben im Zuwendungs-bereich eine strikte Überwachung der Raumprogramme vorzunehmen und diese zu dokumentieren.

Verfahrensrichtlinie

333. Die damalige Behörde für Wissenschaft und Forschung hatte zum Jahresbericht 1998 mitgeteilt, dass sie eine Verfahrensrichtlinie entwickelt habe, in der für alle Stadien der Vorbereitung, Planung und Erstellung von Zuwendungsbauten die Übernahme der Verantwortung, das Verfahren und die Zusammenarbeit aller Beteiligten im Einzelnen dargestellt und festgelegt worden seien.⁶

Zugesagte Verfahrensricht- linie steht seit 1998 aus

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die jetzt vorgelegten Unterlagen die von der Behörde damals für eine Verfahrensrichtlinie selbst gesetzten Maßstäbe nicht erfüllen. Die Ergebnisse der aktuellen Prüfung haben gezeigt, dass der Bedarf an einer sachgerechten Verfahrensrichtlinie weiterhin besteht und insoweit zeitnah gedeckt werden muss. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWG entgegen der damals gemachten Mitteilung keine entsprechende Verfahrensrichtlinie entwickelt hat.

Die BWG hat zugesagt, nunmehr eine funktions- und maßstabsge-rechte Verfahrensrichtlinie zu entwickeln.

⁵ Nach § 54 LHO.

⁶ Jahresbericht 1998, Tz. 215.

Kulturbehörde

Organisation des Staatsarchivs

Nach Umstrukturierung des Staatsarchivs hat der Rechnungshof ergänzende Hinweise zur Steuerung der Aufgabenerfüllung gegeben.

Wenn auch ein Abbau der Rückstände noch nicht erreicht worden ist, konnte doch das weitere Anwachsen erheblich reduziert werden.

Kostenermittlung und Gebührenkalkulation sind zu verbessern.

334. Aufgabe des Staatsarchivs¹ ist es, Unterlagen der Verfassungsorgane, Gerichte, Behörden und sonstigen Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg und der ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf ihre Archivwürdigkeit zu bewerten, die als archivwürdig² festgestellten Teile als Archivgut zu übernehmen, zu verwahren, zu erhalten, zu erschließen und für die Benutzung bereitzustellen (Archivierung) sowie auszuwerten.³

Steuerung der Aufgabenerfüllung

335. Das Staatsarchiv hat im Rahmen eines Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozesses einen Zielkatalog erarbeitet. Dieser enthält eine Vielzahl einzelner bisher unterschiedlich konkretisierter Maßnahmen. Es leitet daraus die Jahresarbeitsplanung für die einzelnen Organisationseinheiten ab. Die Leitung des Staatsarchivs überwacht deren Umsetzung auf der Grundlage mündlicher oder schriftlicher Berichte.

Das Staatsarchiv beabsichtigt, sein Controlling-System auszubauen und dabei auch überregional erarbeitete Kennzahlen für Archive zur eigenen Arbeitsplanung zu übernehmen.

Der Rechnungshof beurteilt die mit den Strukturmaßnahmen vorgenommene Konzentration auf die Kernaufgaben des Staatsarchivs positiv. Er hat empfohlen, bei der notwendigen Weiterentwicklung eine klare Abgrenzung zwischen Zielen, Ergebnissen,

*Controlling-
Ansätze weiter
entwickeln*

¹ Das Staatsarchiv war bis zu seiner Zuordnung zur Kulturbehörde zum 01.01.2006 eigenständiges Senatsamt.

² Archivwürdig sind Unterlagen, denen bleibender Wert für Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung, Wissenschaft oder Forschung oder für die Sicherung berechtigter Belange von Einzelpersonen zukommt.

³ § 1 Abs. 1 Hamburgisches Archivgesetz.

Maßnahmen und Ressourceneinsatz vorzunehmen und das zwischen den verschiedenen Leitungsebenen abgestufte Berichtswesen entsprechend auszurichten.

336. Obwohl die Archivkapazität eine zentrale steuerungsrelevante Ressourcengröße darstellt, enthalten die Produktinformationen im Haushaltsplan dazu bisher keine Kennzahlen.

*Kennzahlen zur
Magazinaus-
lastung einführen*

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Kennzahlen zur Magazin- auslastung zu bilden und diese mit entsprechenden Daten zum anfallenden Registraturgut⁴ zu verknüpfen.

Abbau von Rückständen

337. Der Haushaltsausschuss der Bürgerschaft hat im Rahmen der Haushaltsberatungen 2002 die erheblichen Rückstände bei der Erschließung des Schriftgutes⁵ problematisiert und Gegensteuerungsmaßnahmen gefordert.⁶ Infolge der Umstrukturierung⁷, die mit einer Konzentration auf prioritäre Kernaufgaben verbunden war (vgl. Tz. 335), und einer Reduzierung der Erschließungstiefe konnte das Staatsarchiv seine Erschließungsleistung verbessern: Es hat die Quote des erschlossenen Schriftgutes pro Jahr (gemessen am Zuwachs) von 41,6 % im Jahr 2001 auf 94,5 % im Jahr 2004 steigern können. Wenn auch ein Abbau der Rückstände noch nicht erreicht worden ist, konnte doch das weitere Anwachsen erheblich reduziert werden.

*Erschließung des
Schriftgutes
weiter forcieren*

Der Rechnungshof hat das Staatsarchiv gebeten, die Erschließung weiter zu forcieren.

Kostentransparenz

338. Für die Bestanderhaltung hat das Staatsarchiv in seinem Neubau archivtechnische Werkstätten eingerichtet, beschäftigt dort aber nach Abbau mehrerer Stellen im Rahmen der Konsolidierungsprogramme z. B. in der Restaurierungswerkstatt nur noch eine Restauratorin. Arbeiten wie die Papierentsäuerung, die qualifizierte Reinigung von Papiergut und Teile der eigentlichen Restaurierung vergibt es überwiegend an private Unternehmen. Das vorhandene eigene Personal der Fotowerkstatt wird primär zur Schutzverfilmung eingesetzt. Bemühungen, freie Werkstattkapazitäten an Externe z. B. zu vermieten und dadurch wirtschaftlicher zu nutzen, waren bisher nicht erfolgreich. Auch hat das Staatsarchiv die Kosten der Werkstätten bisher nicht ermittelt, so dass ihm die notwendige Grundlage fehlt, die Wirtschaftlichkeit von Auftragsvergaben beurteilen zu können.

⁴ Eine entsprechende Abfrage bei den ablieferungspflichtigen Stellen hatte das Staatsarchiv bereits eingeleitet.

⁵ Die Erschließung umfasst die Ordnungs- und Verzeichnisarbeit eines Aktenbestandes einschließlich der Kassation (Vernichtung) von Teilbeständen und der Erstellung des Bestandverzeichnisses.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/450 vom 28.03.2002.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1800 vom 19.11.2002.

Der Rechnungshof hat dies bemängelt und zugleich gefordert, die Bemühungen zur wirtschaftlichen Nutzung der Werkstätten fortzusetzen.

Kostentransparenz herstellen

Gebühren

339. Bei der Berechnung der in der Gebührenordnung festzulegenden Gebühren hat das Staatsarchiv die kalkulatorischen Kosten für die Werkstatt- und die Fotowerkstattausrüstung unberücksichtigt gelassen. Weiterhin hat es anstelle der gezahlten Miete nur die kalkulatorischen Grundstücks- und Gebäudekosten angesetzt. Infolgedessen hat es die Grundlagen für die festzulegenden Gebühren und den Kostendeckungsgrad fehlerhaft berechnet.

Der Rechnungshof hat das Staatsarchiv aufgefordert, die Gebühren künftig aufgrund vollständiger Kostenberechnung festzulegen. Ergänzend hat er darauf hingewiesen, dass auch für eine kurze Inanspruchnahme von Serviceleistungen grundsätzlich Gebühren zu erheben sind.⁸

Stellungnahme der Verwaltung

340. Das Staatsarchiv hat den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt und die Durchführung der geforderten Maßnahmen zugesagt.

⁸ Die Gebührenordnung des Staatsarchivs enthielt zum Prüfungszeitpunkt u.a. den Gebührentatbestand „Nachforschungen, Auskünfte, Abschriften, Übersetzungen und andere gleichwertige Leistungen mit einem Zeitaufwand von mehr als einer Viertelstunde je angefangener Arbeitshalbstunde“. Gebührenfreie Leistungen in einem Umfang bis zu einer Viertelstunde gibt es jedoch in keinem anderen Landes-, Landeshaupt- oder Hauptstaatsarchiv.

Behörde für Soziales und Familie

Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Die Finanzierung des Kita-Gutscheinsystems wies 2005 eine rechnerische Deckungslücke von 7,7 Mio. Euro aus. Das Controlling muss wirkungsvoller werden. Mängel bei der Leistungsabrechnung sind zu vermeiden.

Die vertragliche Vereinbarung mit den Trägern der freien Jugendhilfe bedarf wegen zu großzügiger Regelungen beim Personaleinsatz und wegen fehlender Kontrollkompetenzen der Behörde einer Anpassung.

Finanzierungsmodell

341. Der Rechnungshof hat prozessbegleitend die Finanzierungsplanung für die Kindertagesbetreuung nach dem KibeG¹ für das Haushaltsjahr 2005 geprüft. Anders als im früheren Pflegesatzsystem ist für die Finanzierung nach dem KibeG nicht mehr eine feste Anzahl von Betreuungsplätzen, sondern der jeweils nachgefragte Bedarf maßgebend. Dementsprechend muss sich die Behörde für Soziales und Familie (BSF) auf schwankende Platzzahlen einstellen. Kindertageseinrichtungen bestimmen im Rahmen ihrer Betriebserlaubnis und der bewilligten Kita-Gutscheine das Angebot an Leistungsarten selbst. Die Umstellung auf das nachfrageorientierte Kita-Gutscheinsystem hat die Finanzierungsplanung komplexer und unsicherer gemacht. Es bedarf daher besonderer Sorgfalt, die erforderlichen Haushaltsmittel realistisch zu veranschlagen.

*Neues System
bewirkt erhöhte
Planungs-
unsicherheit*

342. Der Finanzbedarf für die Betreuung von Kindern im Kita-Gutscheinsystem hängt ab von

- der Zahl der zu betreuenden Kinder und ihrer Verteilung auf die Leistungsarten,
- der Höhe der Betreuungsentgelte, die zwischen der BSF und den Trägern vereinbart werden, sowie
- der Zahlung weiterer zusätzlich vereinbarter Leistungen.

Gedeckt wird der Finanzbedarf durch den Haushaltszuschuss sowie komplementär durch einen Familien-² und einen kirchlichen Eigenanteil.

¹ Gesetz zur Neuregelung der Hamburger Kindertagesbetreuung vom 27.04.2004 (HmbGVBl. S.211).

² Der Familieneigenanteil wird von den Eltern direkt an die Einrichtungen gezahlt.

343. Wie die folgende Tabelle zeigt, sah die Finanzierungsplanung für das Kita-Gutscheinsystem in 2005 einen Finanzbedarf von 373.684.000 Euro vor, der im Wesentlichen durch den Haushaltszuschuss in Höhe von 307.746.000 Euro gedeckt werden sollte:

Finanzierungsplanung 2005

| Finanzbedarf | Tausend Euro | % |
|-------------------------------------|----------------|------------|
| Entgelte an Träger ³ | 364.903 | |
| zusätzliche Leistungen ⁴ | 8.642 | |
| Anschlussbetreuung Vorschule | 139 | |
| Summe | 373.684 | |
| Deckungsmittel | | |
| Familieneigenanteil | 61.616 | 16,49 |
| Kirchlicher Eigenanteil | 4.322 | 1,16 |
| Haushaltszuschuss | 307.746 | 82,35 |
| Summe | 373.684 | 100 |

Auskömmlichkeit der Haushaltsmittel

344. Mit der Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2005/2006 „Neuausrichtung der Kindertagesbetreuung“ (Bürgerschaftsdrucksache 18/1334 vom 30.11.2004) hat der Senat der Bürgerschaft erläutert, inwieweit aufgrund der seinerzeit veränderten Rahmenbedingungen⁵ die im Haushaltsplan-Entwurf 2005/2006 vorgesehenen Ansätze anzupassen waren. Der Senat hat in dieser Drucksache eine aktualisierte Prognose der Zahl der zu betreuenden Kinder abgegeben und deren Auswirkungen auf den (haushaltsfinanzierten) Zuschussbedarf dargestellt.
345. Unmittelbar vor Abschluss der bürgerschaftlichen Beratungen zum Haushalt 2005/2006 einigten sich die Stadt und die Träger der freien Jugendhilfe im Dezember 2004 – also nach dem Senatsantrag vom 30.11.2004 – auf eine Erhöhung des Finanzvolumens für die Betreuung der Kinder im Gutscheinsystem um insgesamt 19 Mio. Euro. Davon sollten 7 Mio. Euro durch die Erhöhung des Familieneigenanteils und 12 Mio. Euro durch die Erhöhung des Haushaltszuschusses erbracht werden.⁶ Weil die Erhöhung des

Deckungslücke von rd. 4 Mio. Euro durch ausbleibende Komplementärfinanzierung

³ Einschließlich Frühförderung (behinderter Kinder).

⁴ Z. B. Übergangslösung Hauswirtschaft, Leitungsockel, Fachberatung.

⁵ Verhandlungsstand mit den Trägern, Auswirkungen der 10. Koordinierten Bevölkerungsschätzung.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/1462 vom 09.12.2004 und 18/1463 vom 17.12.2004.

Familieneigenanteils erst zum 01.08.2005 umgesetzt wurde, entstanden nur Einnahmen in Höhe von knapp 3 Mio. Euro. Die Deckungslücke von über 4 Mio. Euro war zwangsläufig aus Haushaltsmitteln zu schließen.

346. Die BSF ging bei der Vorbereitung der Drucksache vom 30.11.2004 davon aus, dass aufgrund einer von ihr geplanten umfassenden Reform des Elternbeitragssystems 1.124 Kinder vom teureren Kita-Gutscheinsystem in die kostengünstigere Tagespflege wechseln würden. Da die Behörde jedoch später von einer entsprechenden Reform abgesehen hat, sind die Kinder im Gutscheinsystem geblieben. Dadurch wurde der Haushalt um rd. 3,7 Mio. Euro zusätzlich belastet.
- Deckungslücke von rd. 3,7 Mio. Euro durch Verzicht auf Reform des Elternbeitragssystems*
347. Die BSF hätte die aus den vorgenannten Anlässen (vgl. Tzn. 345 und 346) resultierende rechnerische Deckungslücke von insgesamt 7,7 Mio. Euro zu Lasten des Haushalts vermeiden können, wenn sie die Finanzierung sorgfältiger geplant, die sich bereits Ende 2004 abzeichnende Mindereinnahme bei der Erhöhung des Familieneigenanteils berücksichtigt und den angekündigten Wechsel in die kostengünstigere Tagespflege umgesetzt hätte.
348. Die BSF hat die Deckungslücke durch Umsteuerungen innerhalb der ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (z. B. Verzicht auf Maßnahmen) zumindest teilweise reduziert. Dennoch zeichnete sich gegenüber der Haushaltsplanung für das Haushaltsjahr 2005 nach Berechnungen der BSF bereits ab April 2005 ein Mehrbedarf ab, der nach der Prognoserechnung der Behörde vom Oktober 2005 – bezogen auf das Ende des Haushaltsjahres – mit rd. 5,6 Mio. Euro beziffert worden ist. Der letztlich tatsächlich entstandene Mehrbedarf für das Haushaltsjahr 2005 stand bei Abschluss der Prüfung im Dezember 2005 noch nicht fest.

Abrechnung mit den Trägern

349. Die BSF schließt mit den Trägern der freien Jugendhilfe Entgeltvereinbarungen ab. Sie zahlt den Trägern zunächst Abschläge, die sich nach der Zahl der voraussichtlich betreuten Kinder richten. In der Regel drei Monate nach Betreuungsbeginn werden die tatsächlich erbrachten Leistungen und der konkrete Familieneigenanteil exakt abgerechnet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in erheblichem Umfang bereits die als Grundlage der Abrechnungen erforderlichen Pflegesatz- und Entgeltvereinbarungen fehlen – z. T. bis in das Jahr 2001 und damit sogar bis in die Zeit vor dem Kita-Gutscheinsystem reichend. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Juni 2005 fehlten immer noch Vereinbarungen für 58 einzelne Einrichtungen und einen Trägerverbund mit rd. 140 Einrichtungen.

Erhebliche Abrechnungsrückstände wegen fehlender Vereinbarungen

Unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen und ordnungsgemäßen Verfahrensgestaltung sind Vereinbarungs- und Abrechnungsrückstände über mehrere Jahre nicht hinnehmbar. Durch die zusätzlichen Bearbeitungsgänge wird vermeidbare Mehrarbeit verursacht. Auch ist der BSF nicht bekannt, inwieweit sie noch im laufenden Haushaltsjahr mit Zahlungsverpflichtungen für bisher nicht

endgültig abgerechnete Leistungen belastet ist und ob die verfügbaren Ausgabereste dafür auskömmlich sind (vgl. Tz. 350).

Der Rechnungshof hat gefordert,

- alle offenen Pflegesatz- und Entgeltverhandlungen unverzüglich abzuschließen und die sich daraus ergebenden Abrechnungen umgehend vorzunehmen und
- mit den Trägern der freien Jugendhilfe zu regeln, dass Entgeltvereinbarungen regelmäßig vor Leistungsbeginn abzuschließen sind.

Deckung des Mehrbedarfs

350. Ende des Jahres 2005 sollte der Mehrbedarf zur Finanzierung des Kita-Gutscheinsystems nach Angaben der BSF von Oktober 2005 rd. 5,6 Mio. Euro betragen (vgl. Tz. 348). Die Behörde hat erklärt, dass sie den entstandenen Mehrbedarf zum überwiegenden Teil aus disponiblen Haushaltsresten decken wolle; dafür stünden rd. 4,6 Mio. Euro zur Verfügung. Einen differenzierten Nachweis, ob disponible Reste in dieser Höhe überhaupt vorhanden sind, konnte die BSF jedoch nicht erbringen. Es bestehen daher Zweifel, ob der Ausgleich des Mehrbedarfs hieraus vorgenommen werden kann.

*Höhe der
disponiblen Reste
fraglich*

Der Rechnungshof hat die Behörde um Aufschlüsselung der per 31.12.2004 ausgewiesenen Reste nach Verwendungsbereichen und Haushaltsjahren sowie der im Jahr 2005 in Anspruch genommenen Reste gebeten.

Controlling

351. Der in SAP R/3⁷ dargestellte Mittelabfluss lässt keine vollständigen Rückschlüsse auf die Auskömmlichkeit des Budgets zu, weil keine ausreichende Differenzierung nach Ausgabeblöcken vorgenommen wird und dadurch nicht erkennbar ist, in welchem Umfang in den aufgewandten Mitteln

- an die freien Träger gezahlte Entgelte,
- an die freien Träger gezahlte zusätzliche Leistungen,
- weitere zusätzlich gezahlte Leistungen und/oder
- in Anspruch genommene Haushaltsreste

bereits enthalten sind.

Eine verbesserte Übersicht ließe sich dadurch erreichen, dass der Mittelabfluss in SAP R/3 unterjährig nach Ausgabearten differenziert wird. Um das Controlling noch aussagefähiger zu machen, sollten diese Informationen außerdem mit den Daten über bereits abgerechnete und bewilligte Gutscheine aus dem Fachverfahren PROCAB^{7a} verknüpft werden.

⁷ Verfahren zur integrierten Ressourcensteuerung.

^{7a} Fachverfahren „Projekt Controlling, Abrechnung, Bewilligung“ zur Verwaltung des Kita-Gutscheinsystems.

*Controlling muss
erweitert werden*

Der Rechnungshof hat gefordert, das vorhandene Controlling entsprechend zu erweitern und differenzierte Informationen über Deckungspotenziale aus Haushaltsresten zu gewinnen, auf deren Grundlage die Auskömmlichkeit der Haushaltsmittel fundierter als bisher eingeschätzt und sichergestellt werden kann (vgl. Tz. 350). Eine solche Verbesserung des Controlling würde auch § 34 LHO Rechnung tragen, wonach die Ausgabemittel so zu bewirtschaften sind, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelnen Zweckbestimmungen fallen.

Landesrahmenvertrag⁸

Unterschreitung des vereinbarten Personalstandards

352.
*Unterschreitung
des Personal-
schlüssels um
10 % nicht
akzeptabel*

§ 4 Landesrahmenvertrag (RV) sieht vor, dass der vereinbarte Personalstandard für das Erziehungspersonal bei voller Bezahlung dauerhaft um 10 % unterschritten werden darf. Durch diese Flexibilität beim Personaleinsatz soll das eigenverantwortliche, vorausschauende Planen und Handeln der Träger gefördert werden.

Der Rechnungshof befürchtet eine dauerhafte Absenkung des Niveaus unter die festgesetzten und mit der Vergütung finanzierten Qualitätsanforderungen. Nach seiner Ansicht rechtfertigt die Absicht, den Trägern eine gewisse Flexibilität einzuräumen, ein pauschales Unterschreiten des beidseitig als angemessen erachteten Schlüssels um bis zu 10 % nicht. Es kann nicht im Interesse Hamburgs als Zuschussgeber liegen, wenn die Träger aus Personalmitteln in einer Größenordnung von rd. 17 Mio. Euro⁹ Rücklagen zur späteren freien Verfügung bilden dürfen. Der Rechnungshof hat die Behörde deshalb aufgefordert, die Auswirkungen der 10-%-Regelung auf den tatsächlichen Personaleinsatz zu überprüfen und zum nächstmöglichen Zeitpunkt durch eine adäquate, die Qualität wahrende Regelung zu ersetzen.

Qualitätskontrolle

353.
*Qualitätskontrolle
nur in der Hand
der Träger*

§ 15 RV legt die Qualitätskontrolle in die Hand der Träger. Die Träger sind verpflichtet, die Qualität der Leistungserbringung in mindestens zweijährigem Rhythmus mit einem von ihnen gewählten, fachlich anerkannten Verfahren zu überprüfen. § 23 f. RV sehen bei Vorliegen begründeter Anhaltspunkte für Verletzung des RV ein Überprüfungs- und Vertragsverstoßverfahren durch einen neutralen Prüfer vor. Die BSF ist als regelmäßig überprüfende Dienststelle nicht vorgesehen.

⁸ Der RV vom 13.06.2005 fasst die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen der Stadt und Trägern der freien Jugendhilfe in einer Regelung zusammen.

⁹ Bei dieser Summe wird angenommen, dass der Finanzbedarf für die Entgelte einen Personalkostenanteil für das Erziehungspersonal von rd. 50 % enthält.

354. Da die Behörde die Gesamtverantwortung für die Kindertagesbetreuung trägt (Gewährleistungsverantwortung¹⁰), hat der Rechnungshof gefordert, dass die BSF
- erhebt und kritisch bewertet, welche Verfahren der Qualitätssicherung die Träger anwenden,
 - eine eigene Erhebung der Prozessqualität in den Kindertageseinrichtungen durchführt und
 - im RV eine Regelung vereinbart, die nicht anlassbezogene Prüfungen durch die BSF selbst vorsieht.

Gesamtverantwortung der BSF erfordert Kontrollmöglichkeiten

Stellungnahme der Verwaltung

355. Die BSF hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie hat zugesagt,
- den Finanzbedarf noch sorgfältiger als bislang zu planen;
 - sich zu bemühen, alle bislang noch offenen Pflegesatz- und Entgeltverhandlungen aus den Vorjahren unverzüglich abzuschließen, die sich daraus ergebenden Abrechnungen umgehend vorzunehmen und künftig Entgeltvereinbarungen vor Leistungsbeginn zu vereinbaren;
 - die per 31.12.2004 verfügbaren Reste nach Verwendungsbe- reichen und Haushaltsjahren sowie die in 2005 in Anspruch genommenen Reste aufzuschlüsseln;
 - durch die Verknüpfung der Daten zu erbrachten Leistungen mit denen erfolgter Zahlungen das Controlling wirkungsvoller zu gestalten;
 - die Auswirkungen der 10-%-Regelung auf den tatsächlichen Personaleinsatz zu überprüfen und erforderlichenfalls die bis- herige Regelung zum nächstmöglichen Zeitpunkt durch eine adäquate Regelung zu ersetzen und
 - im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Kindertagesbe- treuung deren Qualitätskontrolle zu verbessern.

¹⁰ Vgl. § 79 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

Ambulante Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen

Die Zahl der Leistungsempfänger ist allein von Dezember 2003 bis Juni 2004 um über 30 % angestiegen. Die Pro-Kopf-Kosten weisen je nach Bezirk deutliche Unterschiede auf. Die Behörde sollte den Ursachen nachgehen.

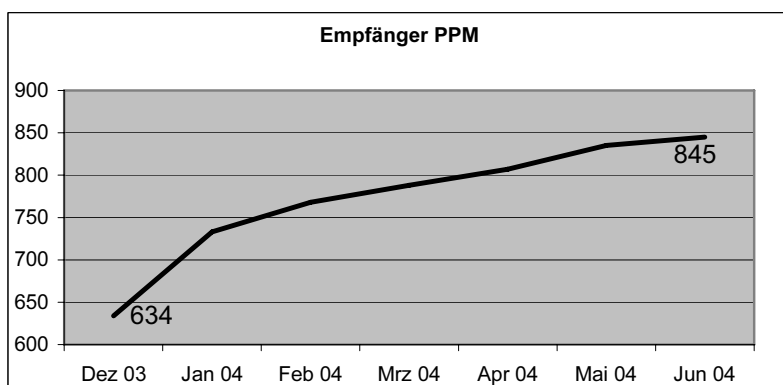
Die für die fachliche Begutachtung der Leistungsberechtigten zuständigen Gesundheitsämter geben in der Regel nicht alle für eine sachgerechte Entscheidungsfindung benötigten Informationen an die bewilligenden Grundsicherungs- und Sozialdienststellen. Soweit vorrangige Leistungspflichten insbesondere der Krankenkassen bestehen, müssen diese konsequent durchgesetzt werden. Die gesetzlich vorgeschriebene Gesamtplanung für den einzelnen Leistungsberechtigten fand in keinem der geprüften Fälle statt.

Entwicklung der Leistungsart

356. Im Jahr 2004 wurden für „Personenbezogene Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen (PPM)“¹ insgesamt rd. 6 Mio. Euro ausgegeben.

Auffällig hohe Steigerungsraten

Die Zahl der Leistungsempfänger ist allein von Dezember 2003 bis Juni 2004 um 30 % angestiegen und lag im Juni 2004 bei 845 Personen:

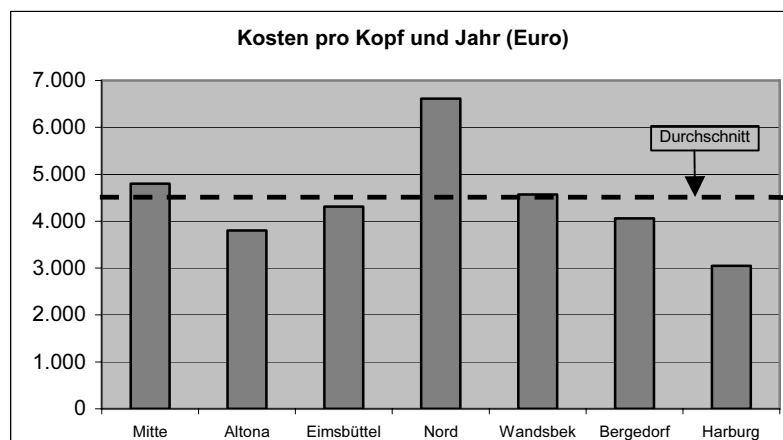
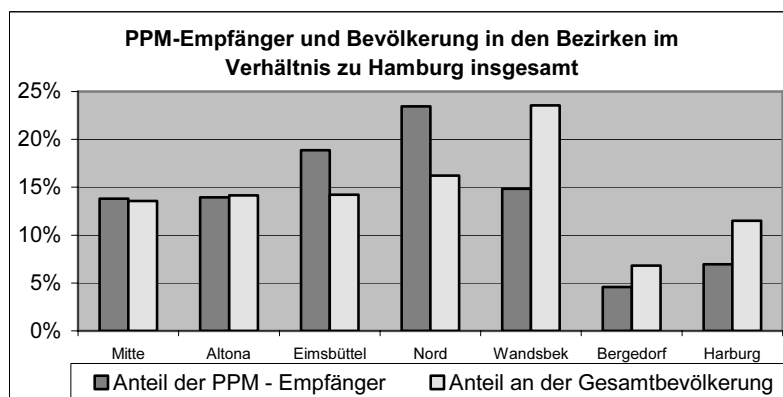


¹ Es handelt sich dabei um eine ambulante Leistung, die psychisch kranken / seelisch behinderten Menschen helfen soll, in ihrer eigenen Häuslichkeit selbstständig und möglichst unabhängig von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII) zu leben.

Obwohl die monatlichen Pro-Kopf-Kosten im Betrachtungszeitraum von 691 Euro auf 648 Euro gesunken sind, hat die Fallzahlenentwicklung zu einer Steigerung der monatlichen Gesamtkosten um rd. 25 % geführt.²

Bezirksvergleich

357. Die Verteilung der Fälle auf die Bezirke und die Pro-Kopf-Kosten variieren z. T. deutlich:



Im Bezirk Hamburg-Nord³ werden weitaus mehr PPM-Empfänger versorgt, als es dem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht; im Bezirk Wandsbek verhält es sich umgekehrt. Die Kosten pro Fall sind im Bezirk Hamburg-Nord darüber hinaus die mit Abstand höchsten in Hamburg. Sie sind doppelt so hoch wie in Harburg.

Erhebliche Unterschiede in den Fallzahlen und -kosten

² Bereits im Jahresbericht 2005, Tz. 217 ff., hat der Rechnungshof über den steten Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe berichtet und am Beispiel der „Pädagogischen Betreuung im eigenen Wohnraum“ exemplarisch die Ursachen der für diese Hilfeart zu verzeichnenden Kostensteigerung untersucht (Jahresbericht 2005, Tz. 223 ff.).

³ Das Gesundheitsamt Hamburg-Nord hat den überproportionalen Anteil an PPM-Empfängern damit erklärt, dass sich die Anzahl der Psychiatrie-Krankenhausbetten mit dem Klinikum Nord und der Evangelischen Stiftung Alsterdorf in diesem Bezirk konzentrierte. Der hohe Betreuungsbedarf der ehemaligen Patienten dieser Einrichtungen kann auch zur Höhe der Pro-Kopf-Kosten im Bezirk beitragen.

*Ursachen
aufklären*

Die Behörde sollte den Ursachen für die ungleichen Verteilungen nachgehen. Die Verwaltung muss z. B. sicherstellen, dass den gegenwärtigen Quoten von PPM-Empfängern je Bezirksamt keine sachlich ungerechtfertigte unterschiedliche Anerkennungspraxis zugrunde liegt.

Inhalt der ärztlichen Stellungnahmen*358.
Unzureichende
Bescheide als
Folge unvollständiger
Gutachten*

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine beantragte PPM bewilligt wird, obliegt den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen. Im Rahmen seiner Stichprobe hat der Rechnungshof festgestellt, dass sie bei den 140 untersuchten Bewilligungen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle keine Angaben zu den Zielen der PPM in die Bescheide aufgenommen haben. Dies hat im Wesentlichen seine Ursache darin, dass die Gutachten der Gesundheitsämter, auf die die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen mangels eigenen psychiatrischen Sachverständes angewiesen sind, noch keine hinreichende Entscheidungsgrundlage geben. Die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen benötigen eine Stellungnahme der Gesundheitsämter, die für den medizinisch ungeschulten Sachbearbeiter in einer verständlichen Form alle Angaben enthält, welche die vorgeschlagenen Maßnahmen nachvollziehbar machen. Dazu gehören über die bloße Feststellung der Zugehörigkeit zum Personenkreis nach §§ 53, 54 SGB XII hinaus

- neben einer Darstellung der persönlichen Fähigkeiten und Einschränkungen entscheidungsbezogene diagnostische Hinweise⁴,
- ein Vorschlag zu den für erforderlich gehaltenen Hilfen,
- eine Begründung, wie hierdurch Einschränkungen verhütet, beseitigt oder gemildert werden können, und
- Zielangaben, die soweit konkretisiert sind, dass ihre Erreichung (oder Nichterreichung) nach Ablauf des vorgesehenen Zeitrahmens gemessen werden kann.

Die gutachterlichen Stellungnahmen der Gesundheitsämter enthalten diese Angaben nicht im erforderlichen Umfang.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Soziales und Familie (BSF) gebeten, auf der Grundlage eines bereits vorhandenen Formblattes im Benehmen mit der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG) auf die notwendigen Verbesserungen hinzuwirken. Die BSF hat dies zugesagt und wird sich der Anregung des Rechnungshofs entsprechend zu den datenschutzrechtlichen Fragen vom Datenschutzbeauftragten beraten lassen.

⁴ So wird nach der Globalrichtlinie PPM z.B. für geistig behinderte Menschen nicht gewährt.

359. Die Gesundheitsämter haben darauf hingewiesen, dass vorrangige Leistungspflichten anderer Leistungsträger von den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen nicht konsequent durchgesetzt würden. Diese können indes nur entsprechend tätig werden, wenn sie von den Gesundheitsämtern auf im Einzelfall mögliche Hilfealternativen hingewiesen werden.⁵ Die Gesundheitsämter sollten darum bei ihrer fachlichen Begutachtung hierauf eingehen.

Vorrangige Leistungen anderer Kostenträger einfordern

Gesamtplanung

360. Der Rechnungshof hat erneut festgestellt,⁶ dass die gesetzlich vorgeschriebene Gesamtplanung für den einzelnen behinderten Menschen (§ 58 SGB XII) nicht stattfindet. Eine solche Planung ist erforderlich, um dem behinderten Menschen eine koordinierte Hilfefewährung und ein Maßnahmebündel zielgerichtet zur Verfügung zu stellen, das den angestrebten Eingliederungserfolg möglichst zügig und wirksam herbeiführen kann. In keinem der überprüften 140 Fälle ist eine Gesamtplanung erfolgt. Vielmehr enthält die aktuelle Globalrichtlinie die Regelung, dass mit der Aufstellung von Gesamtplänen (erst) begonnen werden soll, sobald entsprechende Vereinbarungen über die dafür notwendigen Personalressourcen zwischen der BSF und den Bezirksämtern geschlossen wurden.

Immer noch keine gesetzeskonforme Planung der individuellen Hilfen

Bei stationären und teilstationären Leistungen, beim Übergang von stationären zu ambulanten Hilfen und bei Anträgen auf trägerübergreifende Persönliche Budgets (§ 57 SGB XII) werden nach Auskunft der BSF inzwischen Gesamtpläne durch ihre zuständige Abteilung erstellt. Der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hat die BSF ersucht, bis zum 30.04.2006 u. a. über die Aufhebung des Vorbehalts zur gesetzlichen Gesamtplanung in der Globalrichtlinie für die Eingliederungshilfe und die Umsetzung in den Bezirken zu berichten.⁷

Zielerreichungskontrollen

361. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass in der Mehrzahl der Fälle die in der Globalrichtlinie vorgesehene Zielerreichungskontrolle der jeweiligen PPM-Maßnahme in den bewilligenden Dienststellen nicht durchgeführt wurde. Es blieb damit unklar, ob eine im Einzelfall bewilligte Leistung tatsächlich geeignet war, dem psychisch kranken bzw. seelisch behinderten Menschen bei der Bewältigung seiner individuellen Probleme zu helfen. Ursache ist der festgestellte Mangel an messbaren Zielen für den Einzelfall. Es bleibt offen, welche konkreten Ziele mit der Leistung erreicht werden sollten, in welchem Maße diese bereits erreicht wurden bzw. inwieweit sie noch erreichbar sind. Somit muss zusammenfassend

Eignung der bewilligten Leistungen häufig unklar

⁵ Sollten diese Ansprüche nicht zeitnah realisierbar sein, könnte anstelle der eigentlich erforderlichen Maßnahme zunächst als Soforthilfe PPM von den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen bewilligt werden. Diese wären aber gehalten, die Anträge an die Krankenkassen weiterzuleiten (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen). Darüber hinaus wäre gegebenenfalls Kostenersatz zu fordern.

⁶ Vgl. schon Jahresbericht 1998, Tz. 246, zuletzt Jahresbericht 2005, Tz. 228.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3109 vom 28.10.2005, S. 30.

festgestellt werden, dass die in der Globalrichtlinie vorgesehenen Instrumente⁸, mit denen die PPM-Leistungen auf das im Einzelfall notwendige Maß ausgerichtet werden könnten, nicht genutzt werden. Ausgangspunkt für die vom Rechnungshof geforderten Verbesserungen müssen auch hier aussagekräftigere Gutachten der Gesundheitsämter (vgl. Tz. 358 f.) sein.

Stellungnahme der Verwaltung

362. Die BSF hat zugesagt, den Ursachen der unterschiedlichen Kosten in den Bezirken im Rahmen eines Benchmarking zum SGB XII nachzugehen und sich hinsichtlich der Gesamtplanung mit den Bezirksämtern auf Schritte zur Umsetzung zu verständigen. Darüber hinaus will sie mit der BWG und den Gesundheitsämtern das Verfahren bei den gutachterlichen Stellungnahmen der Gesundheitsämter überarbeiten. Ebenso will sie auf eine bessere Realisierung vorrangiger Leistungen, insbesondere der Krankenkassen, hinwirken. Die regelhafte Einführung des Gesamtplanverfahrens und die Überarbeitung der gutachterlichen Stellungnahmen der Gesundheitsämter sollen in die geplante Neustrukturierung der Eingliederungshilfe im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform eingepasst werden. Der von der BSF angekündigte Zeitplan soll nunmehr im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitsprojekts unter Beteiligung der BWG, der Finanzbehörde und der Bezirksämter im Januar 2006 entwickelt werden.
363. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass jedenfalls die dringliche Verbesserung des Verfahrens bei den gutachterlichen Stellungnahmen der Gesundheitsämter, die auf der Basis eines schon vorhandenen Formblattes erfolgen soll, sofort und nicht erst im Rahmen des längerfristigen Prozesses der Bezirksverwaltungsreform aufgegriffen werden sollte.

⁸ Gesamtplanung, Realisierung alternativer Hilfen, Zielbestimmung, Zielerreichungskontrolle.

Verträge mit Leistungsanbietern in der Eingliederungshilfe

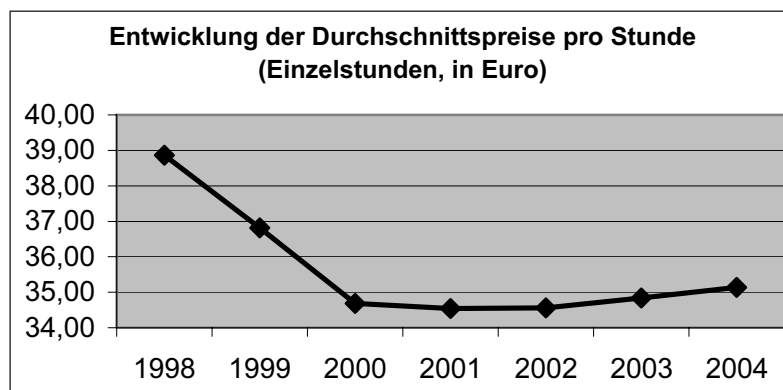
In Vergütungsverhandlungen muss sich die Behörde bei gleicher Eignung der Anbieter noch stärker als bisher an den vorhandenen günstigeren Verträgen orientieren.

Häufig fehlen Maßstäbe, an denen die Qualität der Leistungserbringung – auch im Anbietervergleich – gemessen werden könnte. In den Verträgen fehlen für die Leistungsabwicklung wichtige Regelungen, andere Bestimmungen bedürfen einer klareren Formulierung.

364. Nach § 75 SGB XII¹ sind mit Leistungsanbietern, die Aufgaben der Sozialhilfe erfüllen, Verträge über die Leistungen, Vergütungen und Prüfungsmodalitäten zu schließen. Dabei sind² vorrangig Anbieter zu berücksichtigen, deren Vergütung bei gleicher Eignung nicht höher ist als die anderer Anbieter. Für ambulante personenbezogene Leistungen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen (PPM)³ bestehen derartige Verträge seit 1998, Ende 2004 waren in Hamburg 27 Anbieter auf diesem Gebiet tätig.

Kostenentwicklung

365. Die Behörde für Soziales und Familie (BSF – vormals Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales – BAGS) hat zunächst deutlich sinkende und seit 2001 moderat steigende Preise pro Betreuungsstunde erreichen können:



¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe.

² Die Vorgängerbestimmung (§ 93 Bundessozialhilfegesetz) war als Sollvorschrift gefasst.

³ Vgl. Tzn. 356-363.

Verträge stärker an vorhandenen günstigeren Anbietern orientieren

In Einzelfällen haben allerdings neu in den Markt eintretende Anbieter (z. T. durch die bei Preisstreitigkeiten einzusetzende Schiedsstelle) Vergütungen zugesprochen bekommen, die an der oberen Grenze der Marktpreisspanne⁴ lagen. Der Rechnungshof hat die BSF aufgefordert, ihre Auswahlentscheidung im konkreten Fall vorrangig an den günstigeren Anbietern zu orientieren und dies gegebenenfalls zur gerichtlichen Entscheidung zu stellen. Zwar unterliegen die Entscheidungen der Schiedsstelle keiner vollständigen Kontrolle durch die Gerichte, es kann aber u. a. gerichtlich nachgeprüft werden, ob der bestehende Beurteilungsspielraum und zwingendes Gesetzesrecht eingehalten wurden.⁵

Qualitätssicherung

366. Für die von den Leistungserbringern jährlich vorzulegenden Qualitätssicherungsberichte ist in den Verträgen eine bestimmte Struktur vereinbart. Es ist u. a. zu berichten über
- die Qualifikationsstruktur des Personals in Prozentanteilen nach Fachkräften, Angelernten, Fortbildungen,
 - die Verantwortlichkeit für die Dienstplanaufstellung, den Rhythmus der Dienst- und Fachbesprechungen,
 - die durchschnittliche Zielerreichung, die Zufriedenheit der Leistungsberechtigten – z. B. auf der Basis von Kundenbefragungen – sowie
 - die internen und externen Qualitätssicherungsmaßnahmen und ihre Ergebnisse / Folgen.

Fehlende Maßstäbe der Behörde für Leistungsbewertung

367. Es fehlen bisher zu den jeweiligen Punkten Maßstäbe der Behörde⁶, um bewerten zu können, ob die Angaben der einzelnen Anbieter tatsächlich qualitativ hochwertige Strukturen, Prozesse und Ergebnisse wiedergeben. Dabei sollte die Behörde auch prüfen, ob die Berichte in diesem Umfang (etwa die Frage nach der Verantwortlichkeit für den Dienstplan) erforderlich sind.

Die Angaben der verschiedenen Anbieter sind im Übrigen untereinander oft nicht vergleichbar⁷, so dass ein Qualitätswettbewerb nicht zustande kommen kann. Ein solcher Wettbewerb wäre insbesondere hinsichtlich der Ergebnisqualität wichtig.

⁴ Differenz zwischen dem preisgünstigsten und dem teuersten Anbieter.

⁵ Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rdnr. 22 f. (zitiert nach juris), mit dem weiteren Hinweis, dass in erster Linie der Marktpreis zu ermitteln und nicht auf die Gestehungskosten des Anbieters abzustellen ist. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 01.12.1998 – 5 C 17/97 (zitiert nach Lexis-Nexis).

⁶ Z. B.: Welche Fortbildungen sind wie häufig erforderlich? Wie oft sollen Dienstbesprechungen stattfinden? Welche Qualitätssicherungsmaßnahmen sind angemessen? Anhand welcher Fragen wird Kundenzufriedenheit gemessen? An welchen Tatsachen lässt sich die individuelle Zielerreichung messen?

⁷ So werden Kundenbefragungen auf der Grundlage unterschiedlicher Fragebögen durchgeführt.

368. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2003⁸ gefordert, dass die vorgelegten Qualitätssicherungsberichte daraufhin überprüft werden müssen, ob sie die vereinbarten Angaben tatsächlich enthalten. Die BSF hat inzwischen eine Dienstanweisung erlassen, nach der die Berichte auf formale und inhaltliche Abweichungen vom vertraglich geforderten Inhalt zu prüfen sind. Dennoch hat sie gegenüber den Anbietern der PPM selbst offensichtliche inhaltliche Abweichungen häufig nicht beanstandet.
369. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,
- mit den Anbietern Bewertungsmaßstäbe festzulegen; insbesondere zur Ergebnisqualität sollten einheitliche, operationalisierte Ziele gebildet und die Art ihrer Messung vereinbart werden,
 - die umfangreich abgefragten Angaben auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen und
 - eingehende Qualitätssicherungsberichte entsprechend der Dienstanweisung zu prüfen.

*Mangelhafte
Berichte häufig
nicht beanstandet*

Vollständigkeit und Klarheit der Verträge

370. Um eine reibungslose Vertragsabwicklung zu gewährleisten, sollten u. a.
- ein empfängerbezogener Leistungsnachweis und seine formale Ausgestaltung sowie
 - Fristen für die Vorlage anbieterbezogener Qualitätssicherungsberichte
- verbindlich vereinbart werden. Diese wichtigen Regelungen fehlen bisher für die PPM.
371. Leistungen werden
- in Form direkter Betreuung des Klienten und
 - als Arbeit für ihn⁹ (indirekt klientenbezogen) und
 - daneben als nicht klientenbezogene Tätigkeiten erbracht¹⁰.

*Regelungen zur
Leistungsdoku-
mentation fehlen*

Die zulässigen Anteile dieser Leistungen an der Gesamtleistung sind grundsätzlich vertraglich festgeschrieben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Neuordnung in den Verträgen ab dem Jahr 2003 Tätigkeiten als „indirekt klientenbezogen“ bezeichnet werden, die – wie z. B. Fort- und Weiterbildung – *nicht* für einen einzelnen Klienten erbracht werden.

*Unklare
Vertragstexte*

⁸ Jahresbericht 2003, Tz. 275.

⁹ Z. B. Gespräche mit Nachbarn, Verwandten, gesetzlichen Betreuern.

¹⁰ Im Interesse aller Klienten, aber nicht für einzelne Menschen wie z.B. Dienstbesprechungen, Arbeitsplanung, Fort- und Weiterbildung.

Stellungnahme der Verwaltung

372. Die BSF hat schon während des Prüfungsverfahrens gegenüber den Anbietern klargestellt, dass die einer Einzelperson nicht zuzuordnenden Leistungen zu den nicht klientenbezogenen Leistungen gehören.

Sie hat im Übrigen zugesagt,

- den Vertragstext zum frühestmöglichen Zeitpunkt (01.01.2007) anzupassen,
- bei künftigen Vertragsabschlüssen die Hinweise des Rechnungshofs zur Vergütungshöhe zu beachten,
- das Verfahren zur Qualitätssicherung zu überarbeiten,
- die eingehenden Qualitätssicherungsberichte künftig genauer zu prüfen und
- Bestimmungen zu Leistungsnachweisen und Fristen zur Abgabe der Qualitätssicherungsberichte in künftige Verträge aufzunehmen.

Berufsfördernde Einrichtung für behinderte Menschen (Winterhuder Werkstätten)

Die vorhandenen Wirtschaftlichkeitspotenziale müssen realisiert werden, um Verluste und Verlustrisiken zu verringern. Die Beseitigung betriebswirtschaftlicher Schwachstellen und ein Benchmarking können die Steuerung des Landesbetriebs verbessern. Leistungsvereinbarungen sollten künftig operationaler definiert werden. Eine Verselbstständigung und Zusammenführung mit anderen Werkstätten kann Synergieeffekte freisetzen.

373. Die Winterhuder Werkstätten für Behinderte (WWB) sind ein Landesbetrieb der Behörde für Soziales und Familie (BSF) nach § 26 LHO, der behinderten Menschen Arbeit und berufliche Qualifizierung ermöglicht. Gesetzliche Grundlage sind die §§ 39 bis 43 des SGB IX.¹ Der Landesbetrieb steht nach dem Gesetz allen Behinderten offen, sofern sie ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Das aus dem Arbeitsergebnis der Werkstatt gezahlte Entgelt enthält auch eine leistungsangemessene Komponente.

Im Jahr 2004 gab es in der Rehabilitation 36 Plätze im Berufsbildungsbereich und 507 Plätze im Arbeitsbereich (Werkstätten, Außenarbeitsplätze, Gastronomie und Einzelhandel). Die behinderten Menschen wurden von 127 Beschäftigten betreut.

Die WWB finanzieren sich im Berufsbildungsbereich durch die Monatsvergütungen der Bundesagentur für Arbeit und im Arbeitsbereich durch die Tagesvergütungen der BSF und anderer Sozialleistungsträger sowie aus Verkaufserlösen ihrer Produkte und Dienstleistungen.

Betriebswirtschaftliche Situation

374. Der Jahresfehlbetrag belief sich 2003 auf 390.000 Euro. Ursächlich hierfür waren vor allem die im Vergleich zur Tarifentwicklung unterproportional gestiegenen Vergütungseinnahmen.

Für das Jahr 2004 ist zwar voraussichtlich ein Überschuss in Höhe von rd. 256.000 Euro zu verzeichnen.² Gleichwohl bestehen Risiken für den Landesbetrieb fort, wie z. B. Personalkostenerhöhungen durch von den WWB nicht zu beeinflussende Tarifsteigerungen,

Weiterhin Risiken für den Landesbetrieb

¹ Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.

² Noch nicht testierter Jahresabschluss (vgl. Tz. 376) nach dem Stand vom 30.11.2005.

von der Konjunktur abhängige Umsätze, Pensionsverpflichtungen und Rückstände im Bereich der Gebäudeinstandhaltung.

Wirtschaftlichkeitspotenziale

375. Die Personalkosten entsprechen etwa 75 % des Gesamtaufwands. Trotz kostensenkender Maßnahmen in der Vergangenheit ist die allgemeine Verwaltung noch überbesetzt. Eine an Stellenschlüssel³ orientierte zwischenzeitliche Gegenüberstellung der Ist- und Soll-Stellen durch die Geschäftsführung hat im Verwaltungsbereich – vorbehaltlich der Übertragbarkeit in tatsächlicher und organisatorischer Hinsicht – einen rechnerischen Überhang ergeben, aus dem Einsparpotenziale in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro resultieren. Der Rechnungshof hat gegenüber der BSF gefordert, die Einsparungsmöglichkeiten zu realisieren und dafür Sorge zu tragen, dass diese angesichts der Lage der WWB und des Haushalts nicht automatisch für zusätzliche Stellen im Arbeitsbereich verwendet werden.
- Stellenüberhänge im Verwaltungsbereich*

Betriebswirtschaftliche Schwachstellen

376. Den Investitionen liegen überwiegend keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde, wie dies in § 7 Abs. 2 LHO und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV) gefordert wird. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen diese Vorschriften beanstandet.
- Fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen*
- Die Betriebsabrechnungen, die das Arbeitsergebnis der Werkstatt abbilden sollen, sind unübersichtlich und unvollständig. Deshalb ist es auch für die dazu in § 12 der Werkstättenverordnung vorgeschriebene Berechnung zu Ungenauigkeiten gekommen. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig den in der Werkstättenverordnung vorgegebenen Rechengang zu übernehmen.
- Betriebsabrechnungen unübersichtlich und unvollständig*
- Der Jahresabschluss wird mit Verzögerung erstellt, weil die Werte der Gewinn- und Verlustrechnung teilweise nicht rechtzeitig ermittelt werden können. Entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen lagen die Abschlusszahlen des Jahres 2004 nicht rechtzeitig vor.⁴ Eine zeitnahe Übersicht über die betriebswirtschaftliche Lage und das Jahresergebnis des Landesbetriebs sowie ein Vergleich mit Vorjahresdaten war deshalb nicht möglich. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- Verspätete Erstellung des Jahresabschlusses*

Auch der Abschlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2004 und des Lageberichts lag nicht rechtzeitig vor.⁵

³ Diese Schlüssel sind für Schleswig-Holstein zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen vereinbart worden.

⁴ Drei-Monats-Frist gemäß Nr. 6.1 der VV-Landesbetriebe.

⁵ Neun-Monats-Frist gemäß Nr. 6.1 der VV-Landesbetriebe.

Vergütungsverhandlungen

377. Die Vergütungsverhandlungen auf der Grundlage von § 93 Abs. 2 BSHG bzw. ab 2005 gemäß § 75 Abs. 2 SGB XII⁶ haben sich seit 1999 an der damals bestehenden Vergütung und an der jeweiligen Hamburger Haushaltslage orientiert. Die Vergütungen sind ohne Berücksichtigung der betrieblichen Aufwandsstrukturen pauschal fortgeschrieben und durchgängig mit etwa halbjähriger Verspätung vereinbart worden. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass eine frühzeitige Planungssicherheit für den Betrieb deshalb nicht gegeben war.

Unzureichende Vergütungsverhandlungen

Diese Praxis entspricht nicht dem grundsätzlichen Ziel des Gesetzes, das prospektive, unter Wettbewerbsbedingungen vereinbarte Vergütungen erreichen will. Ein echter Wettbewerb der Behindertenwerkstätten und damit die Bildung eines „Marktpreises“ ist zwar nur sehr eingeschränkt möglich. Gleichwohl sollte das Instrumentarium des § 75 SGB XII grundsätzlich angewandt werden. Der Rechnungshof hat der Behörde deshalb vorgeschlagen, künftig prospektive Vergütungssätze zu vereinbaren. Dazu sollten in die Verhandlungen Kalkulationen und möglichst auch Benchmarking-Kennzahlen eingebracht werden.

Benchmarking

378. Daten für ein Benchmarking⁷ stehen bislang nur eingeschränkt zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, in ein Benchmarking außerhamburgische Werkstätten einzubeziehen. Hierfür wäre eine Übersicht über die Vergütungen einzelner, vergleichbarer Werkstätten aus anderen Bundesländern und Großstädten hilfreich. Der BSF liegen derartige Daten bislang nicht vor. Bundesweite Vergleiche (bis zum Jahre 2002) der durchschnittlichen Bruttoausgaben pro Hilfeempfänger bzw. der rechnerischen Personalschlüssel haben gezeigt, dass Hamburg die ungünstigsten Werte aufweist. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, nach Kostensenkungspotenzialen nicht nur in den WWB, sondern auch in den anderen Hamburger Werkstätten zu suchen.

Benchmarking zur Aufdeckung von Kostensenkungsmöglichkeiten erforderlich

Leistungsvereinbarungen

379. Die zwischen BSF und WWB getroffenen Leistungsvereinbarungen wurden zum 31.12.2004 gekündigt. Sie waren teilweise unklar, unübersichtlich und nicht geeignet für eindeutige und transparente Zielvorgaben. Die überwiegend verbalen Vorgaben für die Qualität der Behindertenarbeit waren nicht operational und überprüfbar in die Praxis umzusetzen.

Intransparente Leistungsvorgaben

⁶ Bundessozialhilfegesetz bzw. Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe. Die Behörde hat den Landesbetrieb insoweit wie eine externe Einrichtung behandelt.

⁷ Vgl. Tzn. 14-25.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, wenige, aber möglichst quantifizierbare Qualitätsmerkmale zu vereinbaren, die der Behörde eine Einschätzung der Qualität und ihrer Entwicklung erlauben.⁸

Zusammenführung mit anderen Werkstätten

380. Seit dem Jahre 2003 hat es – angeregt durch die BSF – Überlegungen und Analysen gegeben, die WWB zu verselbstständigen und die stadtnahen Hamburger Werkstätten (WWB, Elbe Werkstätten GmbH und Hamburger Werkstätten GmbH) in einer Holding zusammenzuführen. Diese haben im Jahre 2005 zunächst eine Anbietergemeinschaft (unter Einschluss der Alsterdorfer Werkstätten) gegründet, mit der die BSF einen einheitlichen Vergütungssatz auf der Basis eines Gesamtbudgets vereinbart hat.

Überlegungen zur Zusammenlegung mit anderen Werkstätten fortführen

Die unterbrochenen Überlegungen zu einer Zusammenführung der drei Hamburger Werkstätten sollten mit Hilfe ausreichender Entscheidungsgrundlagen fortgeführt werden. Eine Zusammenführung könnte u. a. den Vorteil haben, den hohen Personalaufwand – insbesondere im Intendantzbereich – zu reduzieren. Die bisher angenommenen Synergieeffekte in Höhe von 700.000 Euro sind – auch nach Auffassung der Behörde – weder hinreichend identifiziert noch der Höhe nach ausreichend. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Nutzen einer Zusammenführung mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, auch aufgrund der Erfahrungen mit der Anbietergemeinschaft, konkret zu untermauern.

Stellungnahme der Verwaltung

381. Die BSF hat den aus der Verlustsituation folgenden Handlungsbedarf anerkannt und will konkrete Kostensenkungsstrategien mit der Geschäftsführung erarbeiten. Die Behörde hat zugesagt, dass
- sie die Verwaltungskosten des Landesbetriebs reduzieren und auch untersuchen will, welcher Aufwand im Rehabilitationsbereich angemessen ist,
 - eine automatische Umschichtung von Kostensenkungen in zusätzliche Stellen für den Arbeitsbereich nicht erfolgen wird,
 - künftige Vergütungsvereinbarungen rechtzeitig abgeschlossen werden sollen,
 - sie ihre Informationen über Benchmarking-Kennzahlen – auf Vorschlag des Rechnungshofs zunächst hinsichtlich der Bremer Werkstätten – verbessern will.

Die BSF strebt an, die bereits mit der Vereinbarung 2005/2006 begonnene Operationalisierung der Leistungsvereinbarung fortzusetzen und bis Ende 2006 eine neue Leistungsvereinbarung zu erarbeiten. Sie will die Überlegungen zu einer Zusammenführung

⁸ Vgl. dazu auch die gleiche Forderung in Tzn. 364-372.

der drei Werkstätten weiterverfolgen und eine Darstellung der wirtschaftlichen Vorteile erarbeiten. Ziel sei dabei auch, die künftigen Vergütungssätze dem Bundesdurchschnitt anzupassen.

Die Geschäftsführung der WWB will den Forderungen des Rechnungshofs folgen:

- Für Vorhaben ab 5.000 Euro sind jetzt Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorgesehen.
- Für den Jahresabschluss 2005 wird eine rechtzeitige Fertigstellung angestrebt.
- Das Arbeitsergebnis der Werkstatt soll künftig – auf der Grundlage der neu installierten Kostenstellenrechnung – nach den Vorgaben der Werkstättenverordnung dargestellt werden.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Kompetenzzentrum Medizintechnik

Gründung und Betrieb des Kompetenzzentrums Medizintechnik Hamburg (imtc GmbH) weisen insbesondere im Hinblick auf die Wahl der geeigneten Rechtsform, die Finanzierung von Betriebsausgaben durch den Haushalt, notwendige Vorgaben für die Geschäftsführung sowie die sachgerechte Steuerung der Beteiligung zahlreiche Mängel auf. Dem finanziellen Engagement der Stadt steht zumindest in Höhe von 2,4 Mio. Euro kein messbarer Erfolg gegenüber.

382. Der Senat hat im Januar 2000 mit Zustimmung der Bürgerschaft die „imtc innovative medical technology center Hamburg GmbH“ (imtc) gegründet.¹ Unternehmensgegenstand sollte die Stärkung des Standorts Hamburg im Bereich der Medizintechnik durch Förderung der Entwicklung und Vermarktung innovativer medizintechnischer Produkte sein. Zu diesem Zweck sollte die Gesellschaft andere Unternehmen gründen, erwerben oder sich an ihnen beteiligen. Die Gründung erfolgte auch vor dem Hintergrund, gegebenenfalls Mittel aus einem Wettbewerb des Bundes in Anspruch nehmen zu können. Die Stadt beschränkte sich zunächst auf eine Minderheitsbeteiligung, die Mehrheit an der Gesellschaft² hielten bei Gründung 17, später 25 überwiegend industrielle und Finanzinvestoren. Seit dem 01.01.2004 ist die Freie und Hansestadt Hamburg Alleingesellschafterin.
383. Die Stadt verpflichtete sich bei Gründung, der Gesellschaft bis zum 31.12.2004 eine nicht rückzahlbare Zuwendung bis zu 450.000 Euro jährlich für die erwarteten Betriebskosten zu gewähren. Ferner beteiligte sich die Stadt im April 2000 an einer Erhöhung des Stammkapitals, nachdem die Gesellschaft im Rahmen des Bundeswettbewerbs nicht berücksichtigt worden war. Bereits Mitte 2002 gab es in der Verwaltung erste Überlegungen, die imtc wieder aufzulösen; im August 2003 trat der Senat mit der Absicht an die Bürgerschaft heran, die finanzielle Förderung der imtc wegen des „nicht erfolgreichen Geschäftsmodells“ vorzeitig zu beenden.³ Die Liquidation der imtc wurde vier Jahre nach Gründung eingeleitet und dauert an.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 16/3030 vom 14.09.1999. Die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen fallen z.T. in die Gründungsphase der Gesellschaft und damit nicht in die alleinige Zuständigkeit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA). Mittelverwaltende Stelle war die BWA von Beginn an.

² Bis August 2001 64 %, danach 66 %.

³ Bürgerschaftsdrucksache 17/3235 vom 26.08.2003.

- Im Ergebnis hat das Engagement die Stadt mindestens 2,4 Mio. Euro gekostet,⁴ ohne dass dem ein messbarer Erfolg gegenüberstünde oder auch nur ein nennenswerter Rückfluss ihrer aufgewandten Mittel zu erwarten wäre.
- Erhebliches finanzielles Engagement ohne Erfolg*
384. Nach § 65 LHO soll sich die Freie und Hansestadt Hamburg an der Gründung eines Unternehmens privaten Rechts u. a. nur beteiligen, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (Abs. 1 Nr. 1) und wenn ihr ein angemessener Einfluss eingeräumt wird (Abs. 1 Nr. 3).
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vom Senat vorgeschriebene Prüfung der zweckmäßigsten Form eines städtischen Engagements, insbesondere die Möglichkeit einer weniger bindenden Form als einer kapitalmäßigen Beteiligung⁵, hier unterblieben ist. Angesichts des breit angelegten Gesellschafterkreises (vgl. Tz. 382) hätte im Übrigen eine Kommanditgesellschaft im Vergleich zur GmbH-Lösung zu Verfahrens- und Kostenvorteilen bei der gewünschten Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen geführt. Deren Kompetenz hätte auch ohne Gesellschafterstellung über eine Mitarbeit in Aufsichtsrat oder Beirat genutzt werden können.
- Keine Prüfung des zweckmäßigsten Engagements*
- Ebenso hat der Rechnungshof beanstandet, dass es die Stadt mit der Beschränkung auf ein Drittel der Aufsichtsratsmandate versäumt hat, sich in der Satzung ein solches Maß an Einfluss einräumen zu lassen, wie es dem Umstand der vollständigen Finanzierung der Gesellschaft über Darlehen und Zuwendungen der Stadt entsprochen hätte.
- Unzureichender Einfluss der Stadt*
385. Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass sämtliche für die imtc vorgesehenen Zuwendungen im Haushalt als Investitionsmittel veranschlagt wurden, obwohl die der imtc zugesagten Zuwendungen deren Betriebskosten abdecken sollten. So hat die imtc die in den Jahren 2000 bis 2004 gewährten Zuwendungen in Höhe von insgesamt mehr als 2,4 Mio. Euro für den laufenden Betrieb sowie für Marktuntersuchungen und Handlungskonzepte wie etwa eine Life Science Studie⁶ und damit insgesamt für Zwecke ausgegeben, die gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO keine Investitionen darstellen.
- Veranschlagung von Betriebskosten als Investitionen*
386. Der Rechnungshof hat auch beanstandet, dass die Geschäftsführung der imtc in den Jahren vor 2003 aus Darlehensmitteln tatsächlich auch so genannte Projektvorkosten⁷ finanzieren konnte, weil die Stadt trotz aufwändiger externer Beratung bei der Gestal-
- Zweckbestimmung im Darlehensvertrag nicht eindeutig umgesetzt*

⁴ Ohne die zur Finanzierung von Beteiligungen ausgereichten Darlehen.

⁵ Z.B. durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen; vgl. Tz. 10 der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Stadt an Unternehmen, herausgegeben von der Finanzbehörde („Beteiligungshinweise“). Die Beteiligungshinweise sind eine verbindliche Zusammenfassung von wichtigen Rechtsvorschriften nebst Erläuterungen, Beschlüssen des Senats, Bemerkungen des Rechnungshofs sowie Erfahrungen der Verwaltung.

⁶ Analyse vorhandener Potenziale und Erarbeitung entsprechender Handlungskonzepte.

⁷ Z.B. anteilige Personalkosten für die Akquirierung und Betreuung potenzieller Beteiligungen.

tung des Darlehensvertrags ihre Absicht, die Finanzmittel ausschließlich für den Erwerb von Beteiligungen bereitzustellen,⁸ nicht eindeutig umgesetzt hat.⁹

387. *Zuständige Behörden nicht im Aufsichtsrat vertreten*
- Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Besetzung des Aufsichtsrats zunächst weder dem in der Verwaltung üblichen Prinzip der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung noch dem damals geltenden Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung entsprach, weil weder die fachlich zuständige Behörde noch die Finanzbehörde vertreten waren. Darüber hinaus erfolgte die fachpolitische Steuerung nicht aus einer Hand, weil die beiden der Stadt zustehenden Mandate von der damaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der damaligen Behörde für Wissenschaft und Forschung, nicht jedoch von der als Zuwendungsgeber und Vertreter der Gesellschafterin Freie und Hansestadt Hamburg tätigen BWA wahrgenommen wurden. Insbesondere bei aufsichtsratsrelevanten Angelegenheiten ergaben sich so für die BWA Informationsdefizite.
388. *Zielbild und Unternehmenskonzept fehlen*
- Entgegen den Beteiligungshinweisen lagen weder Zielbild noch Unternehmenskonzept¹⁰ für die Gesellschaft vor, aus denen sich eine Handlungsleitlinie für die Geschäftsführung und ein Kontrollmaßstab für die hamburgischen Vertreter im Aufsichtsrat sowie ein mittelfristiges Handlungsprogramm für das Unternehmen ergeben hätten.
- Die BWA hat die Auffassung vertreten, zum Zeitpunkt ihrer Übernahme der vollen fachpolitischen Zuständigkeit Ende 2001¹¹ sei aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft weniger die Erstellung eines strategischen Zielbilds als vielmehr ein Unternehmenskonzept gefragt gewesen; im Übrigen hätten Zielvorgaben an verschiedenen Stellen existiert.
- Dabei verkennt die Behörde jedoch, dass diese an unterschiedlichen Stellen (Gründungsdrucksache, Konsortial- und Gesellschaftsvertrag) genannten Zielvorgaben nicht die Steuerungskraft eines Zielbilds erreichen, zumal es ihnen an unternehmensspezifischen Leistungszielen gefehlt hat. Hinzu kommt, dass Zielbilder – anders als Verträge – der Bürgerschaft zur Kenntnis gebracht werden. Weiter weist der Rechnungshof darauf hin, dass ein auch von der BWA für notwendig gehaltenes Unternehmenskonzept aus dem vom Gesellschafter vorgegebenen Zielbild abzuleiten gewesen wäre und dieses deshalb vorausgesetzt hätte.¹²
- Anweisung für den Geschäftsführer verspätet beschlossen*
- Die Geschäftsanweisung für den Geschäftsführer¹³ als wesentliches Instrument zur Umsetzung der Beratungs- und Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats beschloss dieser erst drei Jahre nach Gründung der Gesellschaft und damit in einer Phase, in der bereits wieder die Auflösung der Gesellschaft erwogen wurde. Im

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3732 vom 25.11.2003.

⁹ Aus Erlösen späterer Beteiligungsverkäufe bzw. sonstiger Rückflüsse sollte die imtc in neue Beteiligungsprojekte investieren.

¹⁰ Tzn. 9 bzw. 109 der Beteiligungshinweise.

¹¹ Vgl. aber Fn. 1, letzter Satz.

¹² Tz. 109 der Beteiligungshinweise, Abs. 2.

¹³ Tz. 33 ebd.

Zusammenhang damit steht, dass die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat Wirtschaftsplan und Mittelfristige Finanzplanung inhaltlich unzureichend und zu spät vorlegte. So wurden die Wirtschaftspläne 2001 und 2002 erst nach Beginn des Geschäftsjahres im April bzw. im September beschlossen, eine Mittelfristige Finanzplanung wurde dem Aufsichtsrat auf Aufforderung erstmals im September 2002 und in überarbeiteter Fassung im Dezember des Jahres zugeleitet, ohne allerdings konkretisierte Ziele zu enthalten. Insbesondere bei Neugründungen bedarf es jedoch mess- und bewertbarer Zielvorgaben, um gegebenenfalls rechtzeitig umsteuern zu können.

*Vorgaben zur
Steuerung der
Beteiligung nicht
beachtet*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung nicht darauf hingewirkt hat, dass die zur Steuerung der Beteiligung erforderlichen Vorgaben beachtet wurden.

389. Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, dass für die Jahre 2000 bis 2004 mit 37 %¹⁴ ein überproportionaler Anteil der liquiditätswirksamen Gesamtaufwendungen der imtc für externe Rechts- und sonstige Beratung verwendet wurde und damit nicht für das Kerngeschäft zur Verfügung stand. Die dahin führende Entwicklung wurde bereits im April 2001 im Aufsichtsrat angesprochen, ohne dass er Konsequenzen daraus gezogen hätte.

*Hohe
Aufwendungen für
externe Beratung*

390. Bevor 2003 wesentliche Aufgaben der imtc von der i-Med/Nord GmbH¹⁵ übernommen wurden, hätte eine Prüfung durch die seit Ende 2001 für die fachpolitische Steuerung verantwortliche BWA nahe gelegen, inwieweit die langwierige und kostenträchtige Abwicklung der imtc durch eine Neuausrichtung vermieden werden könnte. Alternativ hätte zumindest untersucht werden müssen, die Beteiligungen der imtc einem anderen bestehenden Beteiligungsunternehmen der Stadt zu übertragen und sie von dort veräußern zu lassen. Die Liquidation der imtc wäre damit zeitiger und kostengünstiger zu erreichen gewesen.

*Unzureichende
Prüfungen vor
Beendigung des
Engagements*

Die Behörde hat eingewandt, die Beteiligung zahlreicher privater Investoren habe eine Neuausrichtung faktisch unmöglich gemacht. Dem hat der Rechnungshof entgegen gehalten, dass eine Neuausrichtung, für deren Durchsetzung als letztes Mittel ein Herauskaufen der privaten Mitgesellschafter in Betracht kam, nicht einmal versucht worden ist.¹⁶ Im Übrigen bestätigt die Argumentation der BWA die Kritik des Rechnungshofs an der Wahl der Rechtsform und dem unzureichenden städtischen Einfluss. Auch der Hinweis der Behörde, die Gesellschaft habe nicht zum Beteiligungsportfolio anderer Unternehmen der Stadt gepasst, geht fehl. Nahe gelegen hätte es etwa, die Beteiligungen der imtc der auf einem verwandten Gebiet tätigen MAZ level one GmbH oder aber der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH zu übertragen und dort bis zum (End)Verkauf an Dritte zu halten.

¹⁴ Bzw. 31 % ohne die Kosten für die Life Science Studie sowie in jedem Fall ohne Abschluss- und Prüfungskosten.

¹⁵ Zwischenzeitlich umbenannt in Norgenta Norddeutsche Life Science Agentur GmbH.

¹⁶ Im Februar 2004 hat die Stadt die privaten Anteilseigner (Investoren) mit Wirkung zum 01.01.2004 ohne Probleme aus der Gesellschaft herausgekauft.

Der Rechnungshof hat das Unterlassen entsprechender Prüfungen gegenüber der BWA beanstandet.

391. Angesichts der Häufung von Mängeln insbesondere während der Gründungs- und Aufbauphase der imtc hält es der Rechnungshof für geboten, dass die Verwaltung künftig bei Beteiligungen der Stadt auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der vom Senat gesetzten Vorgaben achtet sowie Gründungs-, Aufbau- und Umstrukturierungsprozesse städtischer Beteiligungen intensiver vorbereitet und begleitet.

Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt

Erstattung von Wohngeld durch den Bund

Hamburg hat seine Ansprüche auf Erstattung von Wohngeld durch den Bund weder in der richtigen Höhe noch rechtzeitig realisiert. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt muss ihre Steuerungsfunktion verstärkt wahrnehmen.

392. Das von Hamburg zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnraums gezahlte Wohngeld erstattet der Bund zur Hälfte. Die Einnahmen Hamburgs aus solchen Erstattungen nach dem Wohngeldgesetz beliefen sich im Jahr 2003 auf rd. 90,5 Mio. Euro. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) als zuständige Fachbehörde rechnet die Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund ab. Die Bezirksämter melden ihr die dazu erforderlichen Daten aus bis zu vier automatisierten Verfahren¹.

Der Erstattungsanspruch eines Landes gegenüber dem Bund entsteht, sobald das Wohngeld an die Empfänger gezahlt ist. Der Bund hat die Länder ermächtigt, zweimal im Monat – möglichst zeitnah nach Auszahlung des Wohngeldes und unter Berücksichtigung der Wohngeldrückflüsse² – die abzurechnenden Erstattungsbeträge von der Bundeskasse unmittelbar abzurufen (Einzelabrechnungen).

Darüber hinaus haben die Länder einmal im Jahr für das jeweils vergangene Kalenderjahr eine Schlussrechnung zu fertigen und dem Bund bis zum 28. Februar eines jeden Jahres zu übersenden.

Mit der Schlussrechnung werden

- bei den Einzelabrechnungen des betreffenden Kalenderjahres unberücksichtigt gebliebene Wohngeldausgaben oder überhöhte Erstattungen und
- die durch das nachgehende Abrechnungs- und Abrufverfahren zu den Jahreswechselln entstehenden Verschiebungen zwischen Landes- und Bundeshaushalt

bereinigt, so dass sich entweder Erstattungen zugunsten Hamburgs oder Rückforderungen des Bundes ergeben können.

¹ DIWOG, PROSA, SAP R/3 und gegebenenfalls MBV.

² Z. B. Rückzahlungen aus Überzahlungen oder Bankrückläufe aufgrund von Storni.

Richtigkeit und Vollständigkeit der Abrechnungen

393. *Erstattungsansprüche unrichtig abgerechnet*

Die BSU hat dem Bund in den Einzelabrechnungen Auszahlungen Hamburgs nicht richtig nachgewiesen, weil dafür zugrunde gelegte Auswertungen auf den Wohngeldbewilligungen und nicht auf den tatsächlichen Wohngeldzahlungen an die Empfänger basierten. Die Wohngeldrückflüsse sind in diesen Abrechnungen nur unvollständig berücksichtigt worden, weil die Meldungen der Bezirksämter sie nicht in vollem Umfang auswiesen. Den jährlichen Schlussrechnungen an den Bund hat die BSU ebenfalls nicht das von Hamburg tatsächlich gezahlte Wohngeld – wie es in der Haushaltsrechnung nachgewiesen wird –, sondern die Summe der Erstattungen des Bundes an Hamburg, die den Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr entspricht, zugrunde gelegt. Dadurch hat die BSU nicht die jährlichen Wohngeldausgaben Hamburgs abgerechnet, sondern dem Bund lediglich die Höhe seiner Erstattungen bestätigt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU

- aufgrund laufender Einzelabrechnungen vom Bund Beträge abgerufen hat, die nicht den Ansprüchen Hamburgs nach dem Wohngeldgesetz entsprochen haben,
- regelmäßig keine ordnungsmäßige Schlussrechnung erstellt und dem Bund vorgelegt hat.

Er hat die BSU aufgefordert, künftig den Einzelabrechnungen und den Schlussrechnungen mit dem Bund die tatsächlichen Hamburger Wohngeldausgaben unter Berücksichtigung der Wohngeldrückflüsse zugrunde zu legen, und vorgeschlagen, sich dabei ausschließlich an den Ist-Zahlen der Wohngeldausgaben aus dem Kassenverfahren zu orientieren.

Die BSU hat zugesagt, künftig die Abrechnungen mit dem Bund aufgrund der Ist-Ausgaben aus dem Buchungssystem SAP R/3 zu erstellen; die Haushaltsrechnung könne als zusätzliche Kontrolle dienen. Sie habe die Schlussrechnungen seit dem Jahr 2000 – wie vom Rechnungshof gefordert – auf Grundlage der Haushaltsrechnungen überprüft und für die Jahre 2001 bis 2003 dem Bund erneut vorgelegt. Sie werde die Angelegenheit weiter verfolgen.

Rechtzeitigkeit der Einnahmeerhebung

394. *Ansprüche nicht rechtzeitig geltend gemacht*

In den Jahren 2000 bis 2003 hat die BSU die Erstattungszahlungen aus Einzelabrechnungen nicht durchgängig rechtzeitig beim Bund abgerufen, weil z. B.

- Fehler oder unzureichende Pflege der Auswertungsprogramme Korrekturen aus Nachberechnungen für zurückliegende Zeiträume erforderlich machten,
- Meldungen der Bezirksämter verspätet bei der BSU eintrafen,
- Mittelabrufe sich aufgrund von Kapazitätsengpässen in der BSU verzögerten, obwohl ihr alle dazu erforderlichen Unterlagen vorlagen, oder

- die BSU im Kalenderjahr 2003 lediglich an elf statt an 24 möglichen Terminen Erstattungen abgerufen hat.

Allein gegenüber der BSU im Prüfungsverfahren für die Jahre 2000 bis 2003 beispielhaft genannte zehn verspätete Abrufe mit Erstattungsbeträgen von rd. 62,9 Mio. Euro haben zu zusätzlichen Zinsbelastungen von mindestens 500.000 Euro geführt, weil Kassenverstärkungskredite oder vorzeitig Deckungskredite aufgenommen werden mussten.

Darüber hinaus hat die BSU seit dem Jahr 2001 dem Bund die Schlussrechnungen nicht termingerecht vorgelegt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde entgegen § 34 Abs. 2 LHO Hamburg zustehende Einnahmen aus dem gesetzlichen Erstattungsanspruch gegenüber dem Bund nicht rechtzeitig erhoben hat. Er hat die BSU aufgefordert, künftig diese Einnahmen rechtzeitig zu erheben, die Ermächtigung voll auszuschöpfen, zwei Mal im Monat die Erstattungsbeträge für Hamburg von der Bundeskasse unmittelbar abzurufen und die Schlussrechnungen dem Bund termingerecht vorzulegen.

Die BSU hat mitgeteilt, sie werde sicherstellen, dass der Bundesanteil künftig zeitnah abgefordert wird, und die Schlussrechnungen künftig fristgerecht erstellen.

395. Die aufgetretenen Verzögerungen sind nicht zuletzt auf die Komplexität des Verfahrens in den Bezirksamtern (vgl. Tz. 392), ihre unterschiedlichen Verfahrensweisen und z. T. auch auf dort bestehende Informationsdefizite zurückzuführen. Der BSU als zuständiger Fachbehörde ist es bisher nicht gelungen, vorhandene Mängel im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion abzustellen.

*Zentrale
Verantwortung
der BSU verstärkt
wahrzunehmen*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bisher von der BSU insoweit getroffene Maßnahmen eine ordnungsgemäße Abrechnung mit dem Bund nicht sichergestellt haben. Er hat die BSU aufgefordert zu prüfen, wie die Problematik durch die Nutzung automatisierter Verfahren, die einen zentralen Zugriff der BSU auf die abrechnungsrelevanten Daten erlauben, beseitigt werden kann. Bis dahin ist es Aufgabe der BSU, das Erstattungsverfahren so zu vereinfachen und so zuverlässig zu gestalten, dass die aufgetretenen Mängel so weit wie möglich vermieden werden.

Die BSU hat mitgeteilt, sie habe die Bezirksamter nochmals auf ihre Meldepflichten hingewiesen. Ferner habe im Zuge der Arbeiten zur Erstellung einer Verfahrensanleitung inzwischen ein umfangreicher Informationsaustausch mit der Bezirksverwaltung stattgefunden. Sie habe das Erstattungsverfahren zum 01.01.2006 mit der Verwaltungsvorschrift zur Ermittlung und Erstattung der Wohngeldausgaben nach § 34 Abs. 1 des Wohngeldgesetzes neu geregelt. Danach seien die Ist-Zahlen aus dem Verfahren SAP R/3 von der BSU direkt zu ermitteln, so dass Verzögerungen vermieden würden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen für den Ausbau der AKN

Durch die Festsetzung von weniger kostenintensiveren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hätten die Ausgaben um etwa 650.000 Euro reduziert werden können.

Die geforderte Ausgleichsabgabe von rd. 1,1 Mio. Euro ist weder nachvollziehbar begründet noch in der Höhe zutreffend ermittelt worden. Eine Überkompensation im Wert von bis zu 180.000 Euro sollte anspruchsmindernd berücksichtigt werden.

396. Grundlage der Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie der Festsetzung naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in Hamburg behördenübergreifend vereinbarte Maßstäbe und Berechnungswerte.¹ Sie sollen eine verbindliche Basis für die fachliche Auslegung des § 9 Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HmbNatSchG) bilden.
397. Die baulichen Maßnahmen zum Ausbau der Altona-Kaltenkirchen-Neumünster Eisenbahn AG (AKN) in Eidelstedt verursachten unvermeidbare Eingriffe und Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft, die durch geeignete Maßnahmen auszugleichen waren. Das Bauvorhaben einschließlich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie der Ausgleichsabgabe wurde aus öffentlichen Mitteln finanziert.² Die AKN als Bauherrin der Maßnahme stellte im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens hierzu einen Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) auf. Die damalige Umweltbehörde³ hat die Aufstellung beratend begleitet und fachlich genehmigt. Die Bilanzierung sowohl der Eingriffe als auch der Ausgleichsmaßnahmen erfolgte anhand der vereinbarten Maßstäbe in dem mit der Behörde abgestimmten LBP aufgrund ausführlicher Bewertungen der betroffenen Biotope. Die danach festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umfassten Gesamtkosten von rd. 1,5 Mio. Euro. Ihr finanzieller Schwerpunkt war mit rd. 917.000 Euro die Pflanzung von 321 Großbäumen. Insgesamt ergab die Bilanzierung der Ausgleichsmaßnahmen schon nach dem LBP eine Überkompensation gegenüber den Eingriffen und Beeinträchtigungen.

¹ So genanntes „Staatsrätemodell“ aus dem Jahr 1991; gemeinsam vorgelegt von der damaligen Baubehörde, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, Finanzbehörde, Justizbehörde, Umweltbehörde und Senatskanzlei.

² Durch den Bund und die Freie und Hansestadt Hamburg (vor allem durch Zuwendungen).

³ Der Umweltbereich ist seit 19.04.2004 Teil der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU).

Im Rahmen der fachlichen Betrachtung der Beeinträchtigungen wurde über die vereinbarten Maßstäbe hinaus im LBP zusätzlich das durch die Eingriffe zerstörte bzw. beeinträchtigte Grünvolumen ermittelt und diesem das Grünvolumen der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gegenübergestellt. Dies begründete die Behörde erst im Verlauf des Prüfungsverfahrens gegenüber dem Rechnungshof damit, dass sie spezifischen Bedingungen der betroffenen Werte und Funktionen, wie beispielsweise der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds, der Abschirmfunktion sowie einer gehölzreichen Biotopverbundfunktion, habe Rechnung tragen wollen. Zum Ausgleich des sich daraus ergebenden Grünvolumendefizits wurde nach Abstimmung mit der damaligen Umweltbehörde und unter Berücksichtigung der im LBP bezeichneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit der Planfeststellung auf der Grundlage theoretischer Kostenwerte der Fachliteratur die Zahlung einer Abgabe von rd. 1,1 Mio. Euro festgesetzt, die dem Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege zufließt.

398. Der Rechnungshof hat das Ergebnis der naturschutzrechtlichen Festsetzungen als in mehrfacher Hinsicht unangemessen und unausgewogen beanstandet:

*Unausgewogene
naturschutz-
rechtliche
Festsetzungen*

- Mit der Entscheidung, überwiegend teure Großbäume zu pflanzen, sind die Grundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der §§ 6 und 7 LHO nicht beachtet worden. Die Alternative, eine größere Anzahl kleinerer Bäume bzw. Gewächse zu pflanzen, wäre kostengünstiger gewesen und hätte schon deshalb geprüft werden müssen. Eine Entscheidung für die kostengünstige Alternative hätte zu einer Ersparnis von etwa 650.000 Euro geführt.
- Die Bewertung des Grünvolumens und seine zusätzliche Einbeziehung in die Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung überstieg den für alle hamburgische Dienststellen als Maßstab vereinbarten Standard: Demnach hätte zwar das Grünvolumen herausragender Einzelbäume außerhalb der bereits bewerteten und bilanzierten Biotope zusätzlich berücksichtigt werden können. Derartige Standorte aber waren im LBP weder ausgewiesen noch durch eine sonst erforderliche nachvollziehbare fachliche Begründung belegt, in der die besonderen Umstände des Einzelfalls im Zusammenhang mit den dadurch entstehenden Mehrkosten zu würdigen gewesen wären. Die Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds und der Abschirmfunktionen wurden sowohl im LBP als auch im Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich als ausreichend gemindert und ausgeglichen bzw. ersetzt bewertet. Die Berücksichtigung des Grünvolumens führte zu finanziellen Mehraufwendungen von rd. 1,1 Mio. Euro.
- Bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe wurde auf Angaben der Fachliteratur und nicht auf die Kosten der im Rahmen des Vorhabens realisierten Pflanzmaßnahmen zurückgegriffen. Damit ist entgegen § 7 LHO unwirtschaftlich und für den Hamburger Haushalt finanziell nachteilig gehandelt worden. Die Wahl theoretischer Kostenangaben der Fachliteratur widerspricht den Intentionen des § 9 Abs. 7 HmbNatSchG, wonach Grundlage der Abgabenermittlung die Kosten sein

sollen, die der Verursacher aufwenden müsste, wenn er Ersatzmaßnahmen durchführen könnte. Sofern dem entsprechend diejenigen Kosten zugrunde gelegt worden wären, die im Rahmen dieses Vorhabens für Ersatzmaßnahmen tatsächlich aufgewendet wurden, hätte die Ausgleichsabgabe um rd. 800.000 Euro reduziert werden müssen.

- Die im LBP ausgewiesene Überkompensation (vgl. Tz. 397) hätte in jedem Fall ausgleichsabgabemindernd berücksichtigt werden müssen. Unter Zugrundelegung der im LBP verwendeten theoretischen Kostensätze hätte dies zu einer Minderung der Abgabe um rd. 180.000 Euro und bei Zugrundelegung der tatsächlich im Rahmen des Vorhabens aufgewendeten Kosten um rd. 50.000 Euro führen müssen.

Reduzierung der Ausgleichsverpflichtungen erforderlich

Angesichts der Finanzierung des Streckenausbaus aus öffentlichen Haushalten hat der Rechnungshof gefordert, die Ausgleichsverpflichtungen auf die Werte und Maßstabsgrundlagen der für hamburgische Vorhaben einheitlich vereinbarten Maßstäbe zu begrenzen und so den Vorhabenträger und letztlich die Haushalte finanziell zu entlasten. Er hat die BSU aufgefordert zu prüfen, inwieweit eine Minderung der festgesetzten Ausgleichsabgabe noch geltend gemacht werden kann.

Stellungnahme der Verwaltung

399. Die BSU hat erklärt, Art und Umfang des von ihr als plausibel und fachlich angemessen akzeptierten Ausgleichskonzepts beruhen auf den Antragsunterlagen der Vorhabenträgerin. Ziel eines jeden Ausgleichs müsse grundsätzlich sein, den vorhandenen Zustand weitestgehend fortzuführen. So sei die gewählte Baumgröße unter fachlichen Gesichtspunkten erforderlich gewesen, um in absehbarer Zeit für den Ausgleich angemessene Gehölzstrukturen zu entwickeln.

Die Bewertung und Bilanzierung des Grünvolumens habe der Berücksichtigung von Werten und Funktionen von Natur und Landschaft gedient, die nach den vereinbarten Maßstäben nur ungenügend ausgedrückt werden könnten. Daher sei eine weitergehende Bilanzierung des Grünvolumens notwendig gewesen. Auch die vereinbarten Maßstäbe ließen Ermessensspielraum für flexible und variable Festsetzungen zu.

Künftig werde jedoch verstärkt darauf geachtet, dass Vorhabenträger – soweit fachlich möglich – Kosten sparende Planungsalternativen wählen bzw. entsprechend die Ausgleichsabgabe berechnen.

Die BSU hat eingeräumt, dass sie ihr Handeln in Bezug auf die angemessene Bewertung und die besonderen Umstände dieses Einzelfalls im Genehmigungsverfahren nicht ausreichend begründet und dokumentiert habe. Sie hat zugesagt, eine Anrechnung der Überkompensation im Zuge der noch ausstehenden Abschlussbilanzierung zu berücksichtigen.

Bewertung durch den Rechnungshof

400. Der Rechnungshof hat die BSU darauf hingewiesen, dass die pflichtgemäße Ausgestaltung und Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums unabhängig vom Vorhabenträger nicht zu einer annähernden Verdoppelung der vereinbarten standardmäßigen Ausgleichsverpflichtungen führen und zugleich die Unterordnung der finanziellen Interessen Hamburgs einschließlich der haushaltsrechtlich verbindlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter andere Erwägungen begründen kann.

Wegen der auch künftig im Zuge anderer Baumaßnahmen erheblichen finanziellen Auswirkungen fachlicher Ermessensausübung hat der Rechnungshof die BSU aufgefordert, hinsichtlich der nach ihrer Auffassung bestehenden Bewertungs- und Regelungsdefizite senatsintern auf eine Ergänzung hinzuwirken.

Neubau von zusätzlichen Stellplätzen in Tiefgaragen

Die seit Jahrzehnten gewährten Zuwendungen für den Neubau von Stellplätzen in der inneren Stadt sollten im Rahmen von Erfolgskontrollen daraufhin überprüft werden, ob die gewählten Maßnahmen geeignet sind, die mit dem Förderprogramm beabsichtigte Zielsetzung zu erreichen.

Die sachgerechte Durchführung der baufachlichen Prüfungen hätte sich mindernd auf die Zuwendungshöhe ausgewirkt.

Erfolgskontrolle

401. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 9/1073 „Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Hamburg“ vom 24.07.1979 legte der Senat ein Verkehrskonzept vor, in dessen Vordergrund das Bestreben zur Verbesserung der Lebensbedingungen durch Verbesserung des Wohnumfeldes, vorrangig in der dicht bebauten inneren Stadt, stand. Der Bau von Stellplätzen in privaten Tiefgaragen sollte als verkehrsberuhigende Maßnahme einer mittelbaren Verbesserung des Wohnumfeldes dienen. Aus diesem Grund werden privaten Bauträgern gemäß §§ 23, 44 LHO Zuwendungen zur teilweisen Deckung der Baukosten gewährt.¹

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), ehemals Behörde für Bau und Verkehr, hat als Zuwendungsgeberin allein in den letzten 22 Jahren aus Mitteln des Titels 6500.863.01 über 50 Stellplatzanlagen mit zusammen rd. 2.040 Stellplätzen gefördert. Dies entspricht – bei einer durchschnittlichen Förderhöhe von rd. 10.000 Euro pro zusätzlichem Stellplatz – einem finanziellen Volumen von über 20 Mio. Euro. Seit Anfang 2005 beträgt der maximal mögliche Zuschuss 15.000 Euro. Mit diesem zur Verfügung gestellten Zuschuss beteiligt sich Hamburg unter Berücksichtigung eines Zinssatzes von 4 % an jedem geförderten Stellplatz mit maximal rd. 60 Euro pro Monat über die gesamte Zweckbindungszeit von 30 Jahren.

Die Zielsetzung des Förderprogramms orientierte sich zunächst an einer Richtlinie aus dem Jahr 1977², in der eine Förderung davon abhängig gemacht wurde, ob ein Bedarf und ein öffentliches Interesse bestand, an der geplanten Stelle zusätzliche Stellplätze zu schaffen. Seit dem 01.01.2005 ist die Förderrichtlinie neu gefasst und die Zielsetzung weiter konkretisiert worden. Zur Ausgestaltung des in der Bürgerschaftsdrucksache 9/1073 „Entwicklung der Ver-

¹ Aus dem Titel 6500.863.01 „Zuschüsse und Darlehen aus Ausgleichsbeträgen für Zwecke nach § 49 Absatz 2 der Hamburgischen Bauordnung“.

² „Richtlinie für die Bearbeitung von Zuwendungsanträgen zur Schaffung von zusätzlichen Stellplätzen“ vom 05.09.1977.

kehrinfrastruktur in Hamburg“ verfolgten Ziels sind in der Förderrichtlinie Beispiele wie Verbesserung der Stellplatzsituation und Reduzierung des Parkplatzsuchverkehrs in Quartieren mit Stellplatzdefiziten genannt.

Die BSU prüft den Eintritt des mit der Zielsetzung angestrebten Erfolgs bisher nach eigenen Angaben dadurch, dass sie sich die Mietverträge durch die Zuwendungsempfänger vorlegen lässt.

402. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 4 LHO durchzuführen.³ Nur so lässt sich beurteilen, ob und inwieweit ein Förderprogramm, das staatliche Mittel in erheblicher Höhe und langfristig bindet, den angestrebten Effekt erreicht und ob und in welchem Umfang Tiefgaragenstellplätze künftig noch gefördert werden sollten. Insbesondere vor dem Hintergrund des seit 1982 erheblich angestiegenen PKW-Bestands⁴ ist es fraglich, ob trotz des erheblichen Mitteleinsatzes das damit verfolgte Ziel wirklich erreicht werden konnte.

Für Förderprogramm eine Erfolgskontrolle durchführen

In diesem Zusammenhang ist u. a. zu prüfen, in welchem Verhältnis die Anzahl der errichteten Tiefgaragenstellplätze zu der Entwicklung des Kraftfahrzeugbestands in den einzelnen Quartieren steht. Diese Erkenntnisse müssen dann ins Verhältnis zur angestrebten Zielsetzung gesetzt werden, um schließlich beurteilen zu können, ob und wie eine Förderung noch zielführend ist bzw. sein kann.

403. Die BSU vertritt die Auffassung, dass das Erreichen einer zeitnahen und vollständigen Vermietung der Stellplatzanlagen zu marktüblichen Preisen als Erfolgskontrolle ausreiche. Dies sei bisher für alle Förderprojekte festzustellen. Die BSU beabsichtigt, an der Förderung von Stellplätzen wie bisher festzuhalten, wenn sie auch einräumt, dass es grundsätzlich Privataufgabe sei, Abstellmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge zu schaffen. Ihrer Ansicht nach führe die Förderung auch dazu, die Attraktivität der entsprechenden Quartiere zu steigern und die dortige Bevölkerungsstruktur zu verbessern.
404. Der Rechnungshof hat die BSU nachdrücklich aufgefordert, die Stellplatzförderung nunmehr zeitnah einer qualifizierten Erfolgskontrolle zu unterziehen. Auch vor dem Hintergrund, dass angesichts der geänderten Stellplatzrichtlinie künftig geringere Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen zu erwarten sind und die Bürgerschaft im Rahmen eines Ersuchens die Reduzierung von Zuwendungen sowie die Befristung von Förderprogrammen angemahnt hat⁵, ist eine Überprüfung des Förderprogramms zwingend. Weder die behauptete Attraktivitätssteigerung noch die Verbesserung der Bevölkerungsstruktur für einzelne Quartiere konnte die BSU mangels einer entsprechenden Erfolgskontrolle bisher belegen.

³ Vgl. hierzu auch Anlage 8 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO (Hinweise für die Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen im Zuwendungsbereich).

⁴ Gemäß Statistikamt Nord (Kraftfahrzeugbestand in Hamburg) hat sich der PKW-Bestand insgesamt von 570.000 um rd. 30 % auf 750.000 erhöht.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 17/1892 vom 03.12.2002.

Baufachliche Prüfung

405. Die BSU als Bewilligungsbehörde ist für die ordnungsgemäße Durchführung baufachlicher Prüfungen verantwortlich. Sie hat daher für die Prüfung der Bau- und Kostenunterlage auf Vollständigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion sowie die Angemessenheit der veranschlagten Kosten Sorge zu tragen.⁶

Bei den vom Rechnungshof untersuchten Maßnahmen wurden – soweit vorhanden – die Positionen „Unvorhersehbares“ (rd. 5-10 % der Baukosten) in der von den Antragstellern vorgelegten Kostenzusammenstellung gestrichen und ansonsten die Maßnahmen lediglich auf Plausibilität überprüft. Selbst als ein Bauherr einer Tiefgarage auf die sehr hohen Baukosten infolge der erforderlichen und sehr teuren Unterfangungsarbeiten am vorhandenen Gebäudebestand hinwies, erfolgte keine entsprechende Prüfung. Allein durch Änderung der Höhenlage der Tiefgarage um rd. 60 cm wären Unterfangungsarbeiten aber zumindest teilweise vermieden worden. Dies hätte eine Verringerung der Zuwendungshöhe ermöglicht.

406. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, künftig die Durchführung einer sorgfältigen baufachlichen Prüfung sicherzustellen. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen in den Mittelpunkt der baufachlichen Prüfung rücken.
- Eine sachgerecht durchgeführte baufachliche Prüfung führt zur Kostenersparnis*
407. Die BSU hat dem Rechnungshof zugestimmt und zugesagt, auf der Basis der „Richtlinie für die Förderung von zusätzlichen Stellplätzen in privaten Stellplatzanlagen“ und im Rahmen der personellen Kapazitäten eine vorschriftsmäßige baufachliche Prüfung durchführen zu wollen.

Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass nach Nr. 11.3 VV-Bau die baufachlichen Prüfungen ohne Einschränkungen sachgerecht durchzuführen sind, gegebenenfalls unter Hinzuziehung externen Sachverständs.

⁶ Vgl. VV Nr. 6.3 zu § 44 LHO in Verbindung mit Nr. 11.3 Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch – (VV-Bau).

Kostenanteil für eine Autobahnanschlussstelle

Die Ermittlung des von Hamburg zu finanzierenden Kostenanteils am Umbau der Autobahnanschlussstelle Moorfleet in Höhe von 9,298 Mio. Euro entspricht nicht den gesetzlichen Kostenteilungsregelungen. Der Kostenanteil Hamburgs ist deutlich zu reduzieren.

408. Die Bundesrepublik Deutschland und die Freie und Hansestadt Hamburg haben gleichzeitig Maßnahmen geplant, die den Um- und Ausbau der Autobahnanschlussstelle Hamburg-Moorfleet notwendig machen. Auf Veranlassung des Bundes wird die Grundinstandsetzung der vorhandenen Fahrspuren der A 1 sowie die Erweiterung auf sechs Spuren betrieben. Hamburg hat eine Neuansbindung des Straßenzugs Andreas-Meyer-Straße / Amandus-Stubbe-Straße an die A 1 veranlasst. Die vorgesehenen Baumaßnahmen erfordern eine umfassende Umgestaltung des Kreuzungsbereichs. Im Frühjahr 2005 haben erste Bauarbeiten für den endgültigen Ausbau der Anschlussstelle begonnen.
409. Vorbereitung und Planung des Ausbaus der Autobahn¹ erfolgten in Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium durch die Auftragsverwaltung des Bundes, die in Hamburg von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wahrgenommen wird. Von ihr wurden die für den Bundeshaushalt notwendigen Bau- und Kostenunterlagen aufgestellt. Die Gesamtbaukosten im Kreuzungsbereich betragen danach 32,174 Mio. Euro, der Anteil Hamburgs wurde mit 9,298 Mio. Euro ermittelt.
410. Die Kostentragung und -teilung bei Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen regelt § 12 Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Ergänzende Bestimmungen enthalten die Straßen-Kreuzungsrichtlinien (StraKR)². Danach umfasst die zu teilende so genannte Kostenmasse die Aufwendungen aller Maßnahmen, die infolge der Überschneidung oder Zusammenführung von Straßen notwendig sind.³ Ausdrücklich ausgeschlossen sind nach Nr. 12 StraKR Aufwendungen für Maßnahmen, die ein Beteiligter auch unabhängig von der Ausgestaltung der Kreuzung durchführen müsste.
411. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kostenteilung nicht den Vorgaben entspricht. Die BSU hat u. a. die Erweiterung der A 1 auf sechs Spuren sowie die Grundinstandsetzung der vorhandenen Fahrspuren in die zwischen Hamburg und dem Bund zu teilende

Gesetzliche Kostenteilungsregelung nicht beachtet

¹ Baumaßnahme des Bundes: „A 1, 6-streifiger Ausbau von AS HH-Moorfleet bis AD HH-Südost“.

² Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien -StraKR-) ARS 15/1975 des BMV (VkB1. 1975, 576).

³ Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar zum FStrG; 5. Aufl. 1998, § 12 Tz.10.

Kostenmasse eingerechnet. Diese Maßnahmen sind nicht infolge der Überschneidung und Zusammenführung notwendig. Sie hätten vielmehr auch unabhängig von dem Kreuzungsausbau durchgeführt werden müssen. Die Einrechnung dieser Kosten widerspricht daher den gesetzlichen Vorgaben. Dadurch ist Hamburg finanziell zu hoch belastet worden.

412. Die BSU stimmt zwar mit dem Rechnungshof darin überein, dass Aufwendungen für Maßnahmen, die ein Beteiligter auch unabhängig von der Ausgestaltung der Kreuzung durchführen müsste, nicht zur Kostenmasse gehören. Demgegenüber zählt sie die im Bereich der Kreuzung durchzuführenden Autobahnmaßnahmen zu den „Aufwendungen für die Kreuzungsanlage selbst“. Sie seien daher Teil der Kostenmasse.

Damit verkennt die BSU, dass gerade die Ursächlichkeit ein wichtiger Maßstab für die Begrenzung der Kostenmasse ist. Da die in Rede stehenden Maßnahmen nicht infolge der Überschneidung und Zusammenführung notwendig sind, gehören sie nicht zur Kostenmasse.

*Finanzielle
Entlastung
Hamburgs
einleiten*

413. Der Rechnungshof hat die vorliegende Kostenteilungsberechnung beanstandet und die Ermittlung einer differenzierten, gesetzeskonformen Kostenmasse gefordert. Deren Umfang ist nach Maßgabe von § 12 Abs. 3 FStrG sowie der StraKR allein auf die Aufwendungen zu beschränken, die durch eine notwendige Änderung der Kreuzung zwischen der Autobahn und dem hamburgischen Straßenzug erforderlich werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass der hamburgische Finanzierungsanteil um mindestens 1,5 Mio. Euro zu reduzieren ist.

Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Hamburger Stadt- entwässerung (AÖR)

Vergaben bei der Hamburger Stadtentwässerung

Bearbeitungsmängel bei Vergaben treten bei der Hamburger Stadtentwässerung insbesondere in Bereichen auf, die nur gelegentlich Beschaffungen vornehmen. Die Anstalt sollte deshalb den bereits eingeschlagenen Weg der Zentralisierung des Beschaffungswesens konsequent fortsetzen.

Die unentgeltliche Beförderung von Beschäftigten mit Barkassen zu ihrem Arbeitsplatz ist nicht gerechtfertigt. Ausgaben von rd. 130.000 Euro jährlich können eingespart werden.

Organisation des Beschaffungswesens

414. Beschaffungen wurden bei der Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt öffentlichen Rechts – (HSE)¹ früher ausschließlich dezentral vorgenommen; ab Oktober 2003 wurde zur Erhöhung der Vergabesicherheit ein zentrales Vergabemanagement eingerichtet, das für Grundsatzfragen des Vergabewesens, die Durchführung bestimmter Vergaben sowie das Vergabecontrolling zuständig ist.

Neben Beschäftigten innerhalb und außerhalb des zentralen Vergabemanagements, die sich zumindest überwiegend mit Vergaben befassen, gibt es bei HSE rd. 80 weitere Mitarbeiter, die nur gelegentlich Beschaffungen vornehmen.

Konzentration des Beschaffungswesens

415. Bearbeitungsmängel (vgl. Tz. 417 f.) hat der Rechnungshof nahezu ausschließlich außerhalb des Anwendungsbereichs der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen und dort insbesondere in den Fällen festgestellt, in denen nur unregelmäßig mit Beschaffungen befasste Mitarbeiter tätig waren.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, das Beschaffungswesen weiter zu konzentrieren und damit die Anzahl der mit Beschaffungen betrauten Mitarbeiter zu reduzieren, um die Vergabesicherheit weiter zu erhöhen.

Beschaffungswesen weiter konzentrieren

¹ Seit 01.01.2006 integriert in den Gleichordnungskonzern „Hamburg Wasser“.

HSE hat bereits während der örtlichen Erhebungen weitere Beschaffungszuständigkeiten gebündelt.

Interne Regelungen für Beschaffungen

416. Die Vielzahl der bei Beschaffungen zu beachtenden Dienstanweisungen und sonstigen Regelungen der Anstalt sowie die große Anzahl der in den Dienstanweisungen enthaltenen Querverweise erschweren den erforderlichen Überblick, führen bei Änderungen zu einem hohen Anpassungsbedarf bei anderen Regelungen und bergen das Risiko, Anpassungsnotwendigkeiten zu übersehen.

*Verschlan-
kung
interner
Regelungen*

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Zahl der internen Regelungen – insbesondere vor dem Hintergrund der weiteren Konzentration des Beschaffungswesens – auf ein handhabbares Maß zurückzuführen.

HSE hat mit der Überarbeitung des internen Regelwerks begonnen.

Bearbeitungsmängel

417. Die festgestellten Bearbeitungsmängel (vgl. Tz. 415) betrafen weit überwiegend Verstöße gegen interne Dokumentationsvorschriften. So sind insbesondere wesentliche Entscheidungen zu den einzelnen Verfahrensschritten häufig nicht ausreichend dokumentiert worden, indem etwa Begründungen für die Wahl der Vergabeart bei Vergaben ohne Wettbewerb oder Bedarfsbegründungen unterlassen wurden.

In Einzelfällen erfolgten darüber hinaus entgegen § 10 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung sowie den Vertretungs- und Zeichnungsbefugnissen der HSE mündliche Bestellungen oder Abrufe; schriftliche Aufträge wurden in diesen Fällen entweder gar nicht oder erst nach Lieferung und Eingang der Rechnung erteilt.

*Vorgeschriebene
Schriftform
beachten*

418. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und HSE gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass künftig
- alle Beauftragungen schriftlich erfolgen und
 - alle Vergabeentscheidungen so transparent und nachvollziehbar schriftlich dokumentiert werden, dass sie internen wie externen Nachprüfungen Stand halten können.

*Entscheidungen
nachvollziehbar
dokumentieren*

Eine verbesserte Dokumentation von Vergabevorgängen ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen EU-Vorschriften² erforderlich.

² EU-Vergaberichtlinien 2004/17/EG (Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste) und 2004/18/EG (Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge), die bis zum 31.01.2006 in nationale Vorschriften umzusetzen sind und anderenfalls unmittelbar gelten.

HSE hat geltend gemacht, dass durch die Vergaben, bei denen der Rechnungshof die Dokumentation beanstandet hat, kein wirtschaftlicher Schaden entstanden sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass gerade infolge der Dokumentationsmängel die Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen teilweise nicht belegt werden konnte.

Vergabeprüfungen der Innenrevision

419. HSE hat ihrer Innenrevision mit einer internen Dienstanweisung³ vorrangig die Aufgabe zugewiesen, zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit die Abläufe der Anstalt zu optimieren. In der Praxis führte dies dazu, dass die Innenrevision die Überprüfung von Beschaffungsvorgängen auf deren Wirtschaftlichkeit⁴ sowie die buchhalterische Erfassung der Vorgänge beschränkte, die Einhaltung der Vergabevorschriften indes nicht einbezog.

Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf ihre Einhaltung zu überprüfen, zählt nach Auffassung des Senats, an der sich die Dienstanweisung von HSE nach ihrem Vorwort orientierte, jedoch ausdrücklich zu den Aufgaben einer Innenrevision⁵.

Der Rechnungshof hat die Anstalt daher aufgefordert, ihrer Innenrevision künftig die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabewahrnehmung auch bei der Revision von Beschaffungsvorgängen zuzuweisen.

Ordnungsmäßigkeit in Beschaffungsprüfungen einbeziehen

HSE hat die maßgebliche Dienstanweisung inzwischen dementsprechend überarbeitet.

420. Als Stichprobe wählt die Innenrevision regelmäßig 0,1 % der Fälle aus, ohne eine weitere Differenzierung innerhalb der Grundgesamtheit vorzunehmen. Dies gewährleistet nicht, dass alle Vergabe- und Vertragsarten sowie – in Abhängigkeit von den HSE-intern geregelten Wertgrenzen – alle mit Beschaffungen befassten Bereiche in die Prüfungen der Innenrevision einbezogen werden.

Der Rechnungshof hat HSE gebeten, dies durch Anpassung des Stichprobenverfahrens künftig sicherzustellen.

Alle Beschaffungsbereiche mit Stichproben erfassen

HSE hat mitgeteilt, die Vorschläge des Rechnungshofs würden zunächst probeweise umgesetzt.

³ Revisionsregelung der Hamburger Stadtentwässerung (Dienstanweisung HSE 04/96).

⁴ Vgl. Abschnitt IV Nr. 1 b) der Dienstanweisung HSE 04/96.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 13/7454 vom 18.12.1990.

Barkassenbeförderung

421. HSE bietet den Beschäftigten des Klärwerks Köhlbrandhöft mindestens seit 1960 die Möglichkeit einer unentgeltlichen Beförderung per Barkasse⁶ zum Klärwerk⁷. In 2004 wurden rd. 130.000 Euro für die Barkassenbeförderung aufgewendet.
422. Das Klärwerk Köhlbrandhöft ist zu elf von dreizehn Abfahrtzeiten der Barkasse auch mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gut erreichbar. Eine im März 2001 von HSE durchgeführte Erhebung von Fahrgastzahlen der Barkasse ergab eine nur geringe Nachfrage. Zu den Dienstzeiten, zu denen das Klärwerk mit dem ÖPNV nicht erreichbar war, nahmen sogar nur maximal drei Beschäftigte die Möglichkeit der Barkassenbeförderung in Anspruch.
423. Gründe, die die unentgeltliche Beförderung von Beschäftigten zum Arbeitsplatz rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Dies zeigt schon die vernachlässigenswerte Inanspruchnahme der Barkasse selbst zu den Zeiten, zu denen das Klärwerk mit dem ÖPNV überhaupt nicht zu erreichen ist.

Ungerechtfertigte Barkassenbeförderung einstellen

Der Rechnungshof hat das nicht gerechtfertigte und unwirtschaftliche Vorgehen von HSE beanstandet und die Anstalt aufgefordert, den Vertrag über die Barkassenanmietung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen.

HSE hält es für die Aufrechterhaltung des Schichtbetriebs weiterhin für erforderlich, eine Barkassenbeförderung anzubieten. Über die Häufigkeit der Fahrten sei allerdings jetzt eine Studie in Auftrag gegeben worden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁶ Vom Barkassenliegeplatz Landungsbrücken über Altona.

⁷ Während der örtlichen Erhebungen waren hier 84 Mitarbeiter im Schichtdienst und 219 Mitarbeiter im Tagesdienst beschäftigt.

Behörde für Inneres

Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private

Für die private Bewachung polizeilicher Liegenschaften in Alsterdorf hat die Behörde ein Interessenbekundungsverfahren nicht sachgerecht vorbereitet und durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeit der Privatisierung hat sie nicht hinreichend geprüft. Im anschließenden Vergabeverfahren hat sie vergaberechtliche Vorschriften nicht beachtet.

424. Der Senat hat als Maßnahme zur Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung beschlossen¹, für die Bewachung der Dienstgebäude der Polizei mit privaten Sicherheitsdiensten zusammenzuarbeiten und die dafür zurzeit gebundenen Polizeikräfte anderen Einsatzdiensten zuzuführen.
425. Die Behörde für Inneres (BfI) hat für die Bewachung der Liegenschaften der Polizei in Alsterdorf ein Interessenbekundungsverfahren (IBV)² durchgeführt. Dabei hat sie
- zuvor kein eigenes strukturelles Konzept für die Inhalte der künftigen Bewachung erstellt, das eindeutige qualitative Standards vorgesehen und so einen Vergleich der staatlichen Aufgabenwahrnehmung mit der Wahrnehmung durch Private ermöglicht hätte, und
 - nicht geprüft, ob die konzipierten Bewachungsleistungen marktmäßig angeboten werden und ein IBV insoweit nicht zu neuen oder weiteren Erkenntnissen führen konnte und überflüssig war;
 - eine private Durchführung der Bewachung auf Grundlage der Interessenbekundungen als voraussichtlich wirtschaftlich angenommen, ohne die für einen aussagekräftigen Vergleich erforderlichen einheitlichen qualitativen Standards zugrunde gelegt zu haben. Sie hat nicht ermittelt, wie hoch die Kosten bei künftiger Eigenwahrnehmung der Aufgabe durch die Behörde auf Basis der von den Interessenten zugrunde gelegten qualitativen Standards und unter Berücksichtigung der Weiterverwendung der angesichts eines eventuell geringeren Standards freizusetzenden Mitarbeiter und Stellen wären.

Kein aussagekräftiger Vergleich zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung

Der Rechnungshof hat gegenüber der BfI beanstandet, dass sie insoweit das IBV nicht sachgerecht vorbereitet und durchgeführt hat.

¹ Jestedburger Beschlüsse vom 04./05.05.2002.

² § 7 Abs. 3 LHO: In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können.

Vergabevorschriften nicht beachtet

426. Bei dem anschließenden Vergabeverfahren sind vergaberechtliche Vorschriften nicht hinreichend beachtet worden. So wurde statt der Öffentlichen Ausschreibung, die bei einem Jahreswert von über 50.000 Euro geboten ist,³ das niederstufige Verfahren der Beschränkten Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb gewählt. Ausnahmetatbestände, die ein Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung hätten rechtfertigen können, waren indes nicht erfüllt. Die Behörde hat entgegen den Vorgaben des Vergaberechts auch nicht dokumentiert, auf welche Gründe sie ihre Ausnahmeentscheidung gestützt hat.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht beanstandet.

427. Der Rechnungshof hat gefordert,
- künftige IBV nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 3 und Anlage 3 zu § 7 LHO durchzuführen und vor bzw. in künftigen Verfahren von Interessenbekundungen insbesondere
 - sorgfältig zu prüfen, ob die zu übernehmenden Aufgaben bzw. Leistungen marktmäßig angeboten werden und ergänzende Informationen ohne ein IBV gewonnen werden können,
 - Kosten- und Leistungstransparenz zwischen Fremdvergabe und eigener Aufgabenwahrnehmung herzustellen,
 - angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die nachvollziehbar belegen, dass eine private Lösung voraussichtlich wirtschaftlich ist,
 - die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachvollziehbar zu dokumentieren,
 - Vergabeverfahren erst nach Abschluss nachvollziehbarer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzuleiten und zu dokumentieren;
 - die Wahrnehmung dieser Bewachungsaufgabe durch das ausgewählte Unternehmen⁴ einer qualifizierten Erfolgskontrolle (§ 7 Abs. 4 LHO) zu unterziehen und dabei nunmehr die weitere Verwendung der ursprünglich mit der Aufgabe befassten Mitarbeiter der Polizei und deren Stellen in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen,
 - das Vergaberecht künftig einzuhalten.

428. Die Behörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen. Sie hat jedoch eingewandt, dass die Wirtschaftlichkeit einer Privatisierung zumindest nach Vorliegen der Angebote im Rahmen des IBV aus ihrer Sicht bereits im Rahmen einer überschlägigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung offensichtlich und eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung damit entbehrlich erschien. Sie hält außerdem den Verzicht auf die Öffentliche

³ § 4 Nr. 1 der Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg.

⁴ Jährliche Bewachungskosten: 812.000 Euro.

Ausschreibung für vertretbar, weil die ausgeschriebene Leistung nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen ausgeführt werden könne und das Sicherheitskonzept für die Bewachung der Polizeiliegenschaft nicht für die breite Öffentlichkeit bestimmt sei, ein Offenes Verfahren / eine Öffentliche Ausschreibung aus Geheimhaltungsgründen mithin unzweckmäßig gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung den oben genannten Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Tz. 425, 3. Spiegelstrich) nicht entspricht.

Der Rechnungshof hat im Übrigen deutlich gemacht, dass

- die Vielzahl der Bewerber im Rahmen des IBV belegt, dass kein von vornherein beschränkter Kreis geeigneter Unternehmen bestand,
- die in der Leistungsbeschreibung enthaltenen Angaben, z. B. zu den Aufgaben und deren Umfang sowie den Anforderungen an das Personal, keine detaillierten, von Fremden verwertbaren Rückschlüsse auf das Sicherheitskonzept zuließen und
- Vorschriften, die die Notwendigkeit der Geheimhaltung verlangen und deshalb eine Öffentliche Ausschreibung als unzweckmäßig erscheinen lassen,⁵ nicht einschlägig sind und auch von der BfI nicht geltend gemacht wurden.

⁵ Vgl. Müller in Daub/Eberstein zu § 3 Nr. 3 Buchstabe d) Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A, Rdnr. 25.

Finanzbehörde

Einführung eines kaufmännisch orientierten Rechnungswesens

Die Finanzbehörde muss von Beginn an auf eine sorgfältige Dokumentation der Inventur und damit auf die uneingeschränkte Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme hinwirken.

Ziele des Senats

429. Auf Ersuchen der Bürgerschaft¹ hat der Senat im August 2003 ein Konzept zur Einführung eines an kaufmännischen Regeln orientierten Rechnungswesens („Doppik“) für die Hamburger Verwaltung vorgelegt und beschlossen, die Doppik ergänzend zur kameralen Buchführung einzuführen.² Mit der Doppik sollen der tatsächliche Ressourcenverbrauch vollständig und periodengerecht abgebildet, die Vermögensentwicklung systematisch dargestellt, die Transparenz von Leistungen und Belastungen jetziger und künftiger Generationen hergestellt und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auf Basis von Kosten- und Leistungsvergleichen verbessert sowie eine Konsolidierung mit ausgegliederten Bereichen („Konzernbilanz“) ermöglicht werden. Im Vordergrund steht der vom Senat erwartete Gewinn an Transparenz und an Informationen über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt. Die Weiterentwicklung und die Umsetzung des Konzepts obliegen einem – von Beratungsunternehmen unterstützten – zentralen Projektteam in der Finanzbehörde.
430. Die Finanzbehörde beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2006 rückwirkend zum Bilanzstichtag 01.01.2006 eine Eröffnungsbilanz vorzulegen. Diese Bilanz wird für den so genannten Kernbilanzierungskreis aufgestellt, der die Fachbehörden sowie die Senats- und Bezirksämter umfasst. Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO und Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO, deren Rechnungswesen noch in den Hamburger Haushalt integriert ist, werden für eine Übergangszeit ebenfalls dem Kernbilanzierungskreis zugeordnet. Das zentrale Projektteam hat das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept, das die Grundlage für Richtlinien und weitere Konzepte bildet, zwischenzeitlich erarbeitet. Die für die Eröffnungsbilanz wesentliche Inventur des Vermögens und der Schulden Hamburgs findet zurzeit statt.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1898 vom 03.12.2002.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3161 vom 05.08.2003.

Zum Stichtag 31.12.2006 will die Finanzbehörde den ersten Jahresabschluss für den Kernbilanzierungskreis mit Bilanz und Ergebnisrechnung erstellen, zum 31.12.2007 ergänzend eine Bilanz für den Konzern Hamburg, in der der Abschluss für den Kernbilanzierungskreis mit den Abschlüssen der Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und anderer Tochterorganisationen³ zusammengefasst wird.

Begleitung durch den Rechnungshof

431. Seit Einrichtung des Projekts Doppik beteiligt sich der Rechnungshof beobachtend und beratend am Prozess der Einführung der kaufmännischen Buchführung. An den Sitzungen der Lenkungsgruppe nimmt ein Mitglied des Rechnungshofs teil.

Der Rechnungshof wird sich im Rahmen seiner weiteren Projektbegleitung schwerpunktmäßig mit den vom zentralen Projektteam erarbeiteten Konzepten zur Bewertung und Bilanzierung befassen.

432. Die bisher erarbeiteten Vorgaben, wie beispielsweise das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept und die Inventurrichtlinie, werden im Verlauf des Projekts weiter fortgeschrieben. Die abschließenden Regelungen werden spätestens dann, wenn es zu einem Systemwechsel zur Doppik unter Verzicht auf die Kameralistik kommen sollte, die Qualität und Verbindlichkeit von Verwaltungsvorschriften erlangen. Der Rechnungshof wird sich deshalb zu diesen Regelungen wie zu herkömmlichen Verwaltungsvorschriften äußern. Die Finanzbehörde hat zugesagt, ihn entsprechend § 103 LHO zu beteiligen.

Prüfung der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse

433. Der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt gegenwärtig maßgebliche Rechtsrahmen ergibt sich aus Haushaltsgrundsatzgesetz, Verfassung und Landeshaushaltsordnung und schreibt die kameralistische Buchführung und Rechnungslegung vor.⁴ Die Buchführung und Bilanzierung nach handelsrechtlichen Grundsätzen ist als zusätzliches Rechnungswesen zugelassen.⁵
434. Dem Rechnungshof obliegt die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt.⁶ Diese Verpflichtung bezieht sich auch auf die Ordnungsmäßigkeit der kameralen Haushaltsrechnung einschließlich der nach §§ 82, 83 LHO vorgeschriebenen kameralen Abschlüsse.⁷ Die Prüfung zusätzlicher Abschlüsse nach kaufmännischen Grundsätzen ist bisher rechtlich nicht geregelt.

³ Hierzu gehören insbesondere Anstalten, Stiftungen und Körperschaften öffentlichen Rechts, bereits kaufmännisch buchende Einrichtungen und Sondervermögen sowie verbundene Unternehmen, auf die die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausübt wie beispielsweise die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH.

⁴ Vgl. insbesondere Art. 66, 70 HV, §§ 71, 80 ff. LHO.

⁵ Vgl. § 33a HGrG, § 71a LHO.

⁶ Art. 71 HV, § 88 Abs. 1 LHO.

⁷ Vgl. § 90 Nr. 2 LHO, § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.

Der Rechnungshof wird neben der kameralen Buchführung und Rechnungslegung auch die Eröffnungsbilanz auf den Stichtag 01.01.2006 und die späteren kaufmännischen Jahresabschlüsse der Stadt im Sinne einer Qualitätssicherung prüfen. Diese Prüfungen sollen die Ordnungsmäßigkeit der zusätzlichen Buchführung und Bilanzierung sicherstellen. Der Rechnungshof führt sie stichprobenweise durch, um auf diese Weise Erfahrungen zu sammeln und – bei einem möglichen Systemwechsel zur Doppik unter Verzicht auf die Kameralistik – auf die Aufgabe des Abschlussprüfers vorbereitet zu sein. Eines gesonderten Bestätigungsvermerks zum Jahresabschluss bedarf es nicht, solange die Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen nicht zwingend vorgeschrieben ist.

435. Zur Vorbereitung der Prüfung der Eröffnungsbilanz hat der Rechnungshof mit der Prüfung der Inventur bereits begonnen. Er orientiert sich dabei u. a. an der vorläufigen Inventurrichtlinie vom 20.10.2004, die Grundsätze der Inventur erläutert und sicherstellen soll, dass die Inventur einheitlich, vollständig und nach gleichen Kriterien von der Verwaltung durchgeführt wird.

436. Bei ersten stichprobenhaften Prüfungen zur Inventur des beweglichen Anlagevermögens hat der Rechnungshof festgestellt, dass die bisher geprüften Inventurbereiche die Inventurrichtlinie weitgehend beachtet haben. Gleichwohl hat er die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass

- von Vorgaben der Inventurrichtlinie z. T. abgewichen worden ist, ohne dies stets wie erforderlich nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren;
- Bestandsaufnahme, Inventurplanung sowie Inventurablauf mangels vollständiger Dokumentation in Teilen nur eingeschränkt nachprüfbar gewesen sind; eine eingeschränkte Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme kann letztlich Auswirkungen auf Aussagen zur Richtigkeit der Bestandsaufnahme und damit auch der Bilanzierung haben;
- aufgrund nicht hinreichend deutlicher Regelungen Vermögensgegenstände nicht zutreffend inventarisiert worden sind.

Dokumentationslücken bei der Inventur

Damit das Vermögen Hamburgs möglichst einheitlich und nach gleichen Kriterien erfasst und bewertet wird und die Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme sichergestellt werden kann, hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass

- die Inventurbereiche für eine vollständige und nachprüfbare Dokumentation Sorge tragen,
- Abweichungen von den Vorgaben möglichst vermieden, jedenfalls aber – gegebenenfalls auch nachträglich – nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Ferner hat er die Finanzbehörde gebeten, nicht hinreichend deutliche Regelungen durch Klarstellungen zu erläutern.

Die Finanzbehörde will dem folgen.

Derivativ beeinflusste Kredite

Die Finanzbehörde hat die bisherige Zinersparnis durch den Einsatz derivativ beeinflusster Kredite um mindestens 150 Mio. Euro zu hoch errechnet.

Die Zinersparnis lässt sich durch optimierte Zinsprognosen und Aufnahmestrategien bei gleichzeitig ausgebautem Risikomanagement noch verbessern.

Das zu diesem Zweck im Jahr 2001 angeschaffte Computerprogramm ist bis heute nicht einsatzfähig, so dass Anschaffungs- und Wartungskosten in Höhe von 450.000 Euro bisher ohne wirtschaftlichen Nutzen aufgewendet worden sind.

437. Seit 1993 enthält der Haushaltsbeschluss die Ermächtigung, im Rahmen der Finanzierung am Kreditmarkt ergänzende Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (so genannte Derivate¹) einzugehen. Bereits vorher bestand neben der klassischen Kreditaufnahme (feste oder variable Verzinsung) die Möglichkeit, strukturierte Darlehen² aufzunehmen. Derivate und strukturierte Darlehen (im Folgenden: derivativ beeinflusste Kredite) erreichten bei 224 Abschlüssen bis Ende 2003 ein Volumen von über 6 Mrd. Euro. Davon waren 181 Kontrakte mit einem Volumen von 4,7 Mrd. Euro noch offen; die restlichen Kontrakte waren bereits beendet.

Erfolgsbewertung

438. Die Finanzbehörde weist für den Einsatz derivativ beeinflusster Kredite in ihrer Erfolgsrechnung für den Zeitraum 1994 – 2003 eine Zinersparnis in Höhe von über 225 Mio. Euro aus.³ Den Erfolg ihrer derivativ beeinflussten Kreditaufnahme hat sie stets im Vergleich mit einem festen Zinssatz ermittelt und so teilweise einen Maßstab herangezogen, der ihrer eigenen Erwartung der Zinsentwicklung widersprach. So hat sie beispielsweise Festzinskredite aufgenommen und gleichzeitig – da sie zu diesem Zeitpunkt fallende Zins-

¹ Aus anderen Finanzprodukten (z.B. Krediten) abgeleitete Finanzinstrumente, deren ökonomischer Sinn darin besteht, eine isolierte Bewertung, Bündelung und Weitergabe von Marktrisiken zu ermöglichen. Wenn beispielsweise ein Kredit eine variable Verzinsung vorsieht, besteht während der Laufzeit dieses Kredites jederzeit die Möglichkeit, durch einen Tausch in einen festen Zinssatz das Zinsänderungsrisiko zu beseitigen.

² Kreditaufnahme mit zusätzlicher Vereinbarung, die inhaltlich einem Derivat entspricht.

³ Vgl. auch Haushaltsplan 2005/2006, Einzelplan 9.2, Erläuterungen zum Kapitel 9600.

sätze erwartete – in einer Zusatzvereinbarung mit einem Derivat den festen Zinssatz in einen variablen geändert.⁴

Erfolg um mindestens 150 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen

Die Bewertung derivativ beeinflusster Kredite mit einem Vergleichszinssatz muss die zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme bestehende Absicht und die Strategie der Finanzbehörde widerspiegeln. Eine dieses berücksichtigende Stichprobe des Rechnungshofs zeigt, dass die von der Finanzbehörde ausgewiesene Zinersparnis aus der Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite um mindestens 150 Mio. Euro zu hoch dargestellt ist.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, ihre Erfolgsrechnung für die Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite auf eine neue Grundlage zu stellen. Dabei sollte der heranzuziehende Maßstab die tatsächlich beabsichtigte Art der Kreditaufnahme berücksichtigen.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass eine geänderte und im Ergebnis aussagekräftigere Betrachtungsweise im Rahmen einer Neuausrichtung des Kreditmanagements vorgesehen sei. Sie hat darauf hingewiesen, sie habe die Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite nach einer anerkannten, auch von anderen Ländern angewendeten und durch interne Dienstanweisung festgelegten Methode berechnet.

Dokumentation der Entscheidungsprozesse

439.
Vergleichende Betrachtung bei der Kreditaufnahme erforderlich

Bei der Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite erfolgt keine Dokumentation der Entscheidungsprozesse, die maßgeblich für die jeweilige Kreditaufnahme waren. Ob eine vergleichende Betrachtung mit anderen denkbaren Varianten stattgefunden hat, die eine optimale Kreditaufnahme ermöglicht hätte, ist somit nicht ersichtlich.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Entscheidungsprozesse mit Begründungen zu dokumentieren und damit transparenter zu gestalten. Die Finanzbehörde hat auf erste von ihr im Anschluss an die Prüfung des Rechnungshofs veranlasste Verbesserungen hingewiesen und zugesagt, die Dokumentation bei der vorgesehenen Neukonzeption des Kreditmanagements umfassend neu zu regeln.

Zinsprognose

440.
Dokumentation von Zinsprognosen erforderlich

Die Finanzbehörde erstellt vierteljährlich Prognosen über den Zinsverlauf für kurz- bis mittelfristige Zeiträume, ohne sie nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Dabei ist sie in den letzten Jahren ganz überwiegend von steigenden Zinssätzen ausgegangen. Tatsächlich sind die Zinssätze aber seit Anfang der neunziger Jahre insgesamt gesunken, z.T. kontinuierlich über

⁴ Diese Konstruktion kann wegen günstigerer Zinskonditionen wirtschaftlich sinnvoll sein.

lange Zeiträume. Es fehlen Aufzeichnungen, die die einzelnen Prognosen begründen und aus denen ersichtlich wäre, welche Faktoren bei der Schätzung maßgebend waren. Die Finanzbehörde hat zwar teilweise nachträglich Abweichungsanalysen zu ihren eigenen Zinsprognosen durchgeführt, jedoch ohne Konsequenzen aus den z. T. erheblichen Abweichungen (bis zu 2,5 Prozentpunkte in einem Jahr) zu ziehen.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, ihre Zinsprognosen mit Angabe von Gründen und Fundstellen nachvollziehbar zu dokumentieren. Nur so können später notwendige Abweichungsanalysen Aufschluss darüber geben, welche Änderungen für die Erstellung künftiger Prognosen notwendig erscheinen und welche Auswirkungen sich hinsichtlich der einzuschlagenden Strategie bei der Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite ergeben.

Die Finanzbehörde beabsichtigt, die Forderungen zur Dokumentation der Zinsprognose ebenfalls im Rahmen der Neukonzeption des Kreditmanagements zu berücksichtigen.

Aufnahmestrategie

441. Die Finanzbehörde verfolgt ein aktives Kreditmanagement zur Zinskostenminimierung bei vertretbarem Risiko. Dieses Ziel hat sie jedoch bislang nicht im möglichen Maße erreicht. Es fehlt eine langfristige Aufnahmestrategie der Finanzbehörde, die auch zukünftige Reaktionsmöglichkeiten auf Veränderungen am Kreditmarkt einbezieht. Auf künftige Aufnahmemöglichkeiten geht sie ausschließlich im Rahmen des Berichtswesens ein. Die Dokumentation ist aber wenig aussagekräftig und bezieht sich im Wesentlichen nur auf allgemeine Kreditaufnahmemöglichkeiten. Da die Finanzbehörde bei der Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite das Schwergewicht auf die Begrenzung von Risiken legt, ist sie überwiegend feste und nur in geringem Maß variable Zinsverpflichtungen eingegangen. Von den fallenden Zinssätzen der letzten Jahre konnte Hamburg deshalb nur eingeschränkt profitieren.

Aktives Kreditmanagement erfordert Optimierung der Aufnahmestrategie

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, ihre Kreditaufnahmestrategie zu optimieren und anhand ihrer vierteljährlichen Zinsprognosen für das jeweils nächste Quartal festzulegen, ob Kredite mit festem oder variablem Zinssatz abgeschlossen und welche Laufzeiten dabei eingegangen werden sollen. Diese Strategie sollte so lange fortgeführt werden, bis aufgrund einer veränderten Prognose ein Strategiewechsel notwendig erscheint. Die Strategieentscheidungen müssen ausreichend vorbereitet, begründet und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Ein solches Vorgehen würde es auch ermöglichen, bei einer prognostizierten Trendumkehr und daraus folgendem Strategiewechsel sowohl zur Zinsoptimierung als auch zur Risikobegrenzung alle laufenden Kredite und Derivate auf Änderungs- bzw. Anpassungsbedarf zu untersuchen.

Um aus Ergebnissen der eingeschlagenen Strategie Erkenntnisse für künftige strategische Entscheidungen zu gewinnen, hat der Rechnungshof angeregt, im Rahmen des jährlichen Berichtswesens eine rückschauende Betrachtung anzustellen.

Die Finanzbehörde will auch die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Optimierung einer Aufnahme­strategie im Rahmen der Neukonzeption des Kreditmanagements berücksichtigen. Sie beabsichtigt, das Berichtswesen einschließlich einer rückschauenden Betrachtung umfassend neu zu regeln.

Risikomanagement und Controlling

Verbessertes Risiko-management erforderlich

442. Mit der Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite entstehen gegenüber der traditionellen Kreditaufnahme z. T. neue Risiken, beispielsweise durch Veränderungen des Zinsniveaus bzw. der Bonität der Geschäftspartner⁵, die eine effektive Risikoüberwachung erfordern.

Um diese Risiken zu minimieren, ist es geboten,

- interne Kontroll- und Überwachungssysteme zur Messung, Analyse und Überwachung der Zinsänderungs- und Kreditrisiken,
- Verfahren zur Prognose und Steuerung von Ergebnissen und Risiken sowie zur Ermittlung der Höhe der zulässigen Limite für Zinsänderungs- und Kreditrisiken,
- Verfahren für die Reaktion auf Limitüberschreitungen und extreme Marktsituationen,

vorzuhalten und einzusetzen.

Die Finanzbehörde hat zwar zur Risikominimierung verschiedene Regelungen und Maßnahmen getroffen (z. B. Begrenzung des Anteils variabel verzinslicher Darlehen in der Dienstanweisung). Es fehlt jedoch ein Risikomanagement im Rahmen eines eigenständigen Controlling. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, dieses Controlling einzurichten. Der damit verbundene notwendige Aufwand ist angesichts der Höhe des bestehenden Risikos, das sich am Gesamtschuldenbestand bemisst, gerechtfertigt.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, das Risikomanagement umfassend neu zu regeln.

⁵ Bei Derivaten werden Zinszahlungen (fest gegen variabel) zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgetauscht, so dass es bei Zahlungsunfähigkeit eines Geschäftspartners zu Verlusten kommen kann.

Begrenzungsregelungen

443. Die jährliche Aufnahme von Derivaten wird durch den Haushaltsbeschluss unter Berücksichtigung der jährlichen Kreditaufnahme – jedoch nicht abschließend betragsmäßig – begrenzt.⁶ Derzeit besteht eine Ermächtigung im Umfang von rd. 3 Mrd. Euro im Jahr.

*Gegenwärtige
Begrenzung der
Aufnahme von
Derivaten
erschwert
wirtschaftliche
Kreditaufnahme*

Die Dienstanweisung der Finanzbehörde für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente legt den Bestand aller variabel verzinslichen Kredite auf 20 % des Schuldenstandes fest.

Beide Grenzen dienen der Risikominimierung. Gleichzeitig engen sie jedoch die Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite so stark ein, dass bei größeren Veränderungen am Kreditmarkt finanzielle Nachteile für Hamburg drohen. Auf eine Trendumkehr des Zinssatzes kann die Behörde nicht im gebotenen Maße reagieren. Möglichkeiten fallender Zinssätze lassen sich nicht vollständig nutzen. Beispielsweise kann es während einer Periode fallender Zinssätze wirtschaftlich sinnvoll und geboten sein, bisherige Festsatzkredite und entsprechende Derivate in großem Umfang auf variable Zinszahlung umzustellen. Dies ist bisher nicht möglich: Für mindestens 80 % des Hamburger Schuldenbestandes muss es nach der internen Vorschrift bei der unwirtschaftlichen Verzinsung mit einem festen Zinssatz bleiben. Der Haushaltsbeschluss kann im Fall künftig sinkender Kreditaufnahme die Aufnahme von Derivaten sogar noch weit stärker begrenzen. Eine Optimierung des Altschuldenbestandes wird dadurch erschwert oder sogar unmöglich.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde daher empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Grenze für die Aufnahme derivativ beeinflusster Kredite im Haushaltsbeschluss weiter gefasst wird, und sie außerdem gebeten, die behördeninterne Grenze in der Dienstanweisung unter Berücksichtigung der notwendigen Risikovorsorge zu überprüfen. Er hat darauf hingewiesen, dass dies die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs insbesondere zur Aufnahmestrategie und zum Risikomanagement und eine entsprechende technische Unterstützung voraussetzt.

Die Finanzbehörde begrüßt die Anregung des Rechnungshofs, sieht jedoch – ebenso wie der Rechnungshof – als Voraussetzung für die Ausweitung auch der Aufnahme von Derivaten die Verbesserung der technischen Ausstattung an; daran arbeite sie bereits.

Unterrichtung der Bürgerschaft

444. Die Bürgerschaft wird im Haushaltsplan über Umfang und monetäres Ergebnis derivativ beeinflusster Kreditgeschäfte – kumuliert seit Beginn ihres Einsatzes – unterrichtet. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, das Parlament angesichts von Größenordnung und Risiko des Einsatzes derivativ beeinflusster Kredite umfassender zu informieren. Insbesondere ist eine Darstellung des

*Umfassende
Information der
Bürgerschaft
erforderlich*

⁶ Art. 2 Nr. 2.3 Absätze 1 und 2 Haushaltsbeschluss 2005/2006.

zum Berichtszeitpunkt bestehenden größtmöglichen Risikos einschließlich seiner Wahrscheinlichkeit unter Berücksichtigung von gegensteuernden Maßnahmen zur Risikobegrenzung erforderlich.

Die Finanzbehörde will im Zuge der Neuregelung des Berichtswesens (vgl. Tz. 441) den Umfang der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft einer Revision unterziehen.

Technische Ausstattung

445.
*Ausgaben von
450.000 Euro für
nicht genutztes
ADV-Programm*

Die technische Ausstattung des Kreditreferats der Finanzbehörde entspricht nicht den Anforderungen, um insbesondere die bestehenden Risiken zu minimieren. Dies hat die Finanzbehörde erkannt und 2001 ein neues und nach ihrer Kenntnis in Schleswig-Holstein bereits bewährtes luK-Verfahren beschafft. Für dieses Verfahren, das auch für weitere Aufgaben des Kreditreferats vorgesehen war, hat sie zeitgleich mit der Anschaffung einen Wartungsvertrag abgeschlossen.

Bisher ist es nicht gelungen, das Verfahren im Praxisbetrieb einzusetzen. Es sind Aufwendungen von über 450.000 Euro entstanden, davon allein über 160.000 Euro für die Wartung dieses nicht genutzten Softwareprodukts. Die Finanzbehörde hatte die Beschaffung auch mit Zinseinsparungen durch den Einsatz des Verfahrens in Höhe von jährlich mindestens 5 Mio. Euro begründet. Es ist davon auszugehen, dass sowohl diese möglichen jährlichen Einsparungen ausgeblieben als auch verstärkt Risiken dadurch entstanden sind, dass das Risikomanagement der Finanzbehörde nicht auf eine mit dem Verfahren aufbereitete Datenbasis zurückgreifen konnte.

Der Rechnungshof hat die Beschaffung und den Abschluss des Wartungsvertrags ohne gesicherte Einsatzmöglichkeit beanstandet. Er hat die Finanzbehörde gebeten, einen Zeitplan für die Einführung des luK-Verfahrens zu erstellen und rechtlich zu klären, ob Erfüllungs- bzw. Schadenersatzansprüche bestehen.

Die Finanzbehörde rechnet für Mitte 2006 mit dem Einsatz des Verfahrens. Sie will die Rechtsfragen prüfen, die sich aus der verzögerten Einführung ergeben.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Grundstock für Grunderwerb

Die Finanzbehörde hat dafür zu sorgen, dass aufgrund unvollständiger Veranschlagung offene Forderungen des Grundstocks gegen einzelne Behörden in Höhe von 35 Mio. Euro realisiert werden.

Die Bürgerschaft muss über die Bestandsentwicklung des Grundstocks besser informiert werden.

446. Der Grundstock für Grunderwerb (Grundstock)¹ soll den Erhalt der Vermögenssubstanz der Stadt bei Grundstücksveräußerungen nachhaltig sichern und die notwendige Flexibilität der städtischen An- und Verkaufspolitik unabhängig vom jährlichen Haushalt gewährleisten. Sein Bestand von rd. 192 Mio. Euro² wird als Sondervermögen getrennt vom Kernhaushalt von der Finanzbehörde verwaltet. Es ist zweckgebunden und darf nach § 64 Abs. 3 LHO nur zum Erwerb von Grundstücken sowie im Zusammenhang mit dem Erwerb, der Veräußerung oder der Bestellung eines Erbbaurechts auch zur Freimachung von Grundstücken verwendet werden.

Der Grundstock speist sich durch Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, soweit der Haushaltsplan nichts anderes bestimmt.³ Bei der Übernahme von Grundstücken des Allgemeinen Grundvermögens in das Verwaltungsvermögen der Behörden müssen die Behörden den Wert nach § 61 LHO an das Sondervermögen intern erstatten.

Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen an den Grundstock bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt zu veranschlagen. Die voraussichtlichen Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Grundstocks sind dem Haushaltsplan in einer Übersicht als Anlage beizufügen (§ 26 Abs. 2 Satz 2 LHO). Der Bestand des Grundstocks ist am Schluss eines Haushaltsjahres neben dem Vorjahresendbestand in einer Übersicht der Haushaltsrechnung beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften – VV).

Werterstattungen

447. Die Behörden kommen ihrer Verpflichtung zur Werterstattung an den Grundstock bei Übernahme von Grundstücken des Allgemeinen Grundvermögens in ihr Verwaltungsvermögen nur mit erheb-

Forderungen in Höhe von 35 Mio. Euro offen

¹ Bestehend aus Kassenmitteln.

² Stand Ende 2004.

³ Derzeit sieht der Haushaltsplan vor, dass alle Einnahmen aus Veräußerungen des Verwaltungsvermögens der Behörden dem Haushalt zuzuführen sind.

lichen Verzögerungen nach. Gegenwärtig bestehen offene Forderungen des Grundstocks gegen einzelne Behörden in Höhe von rd. 35 Mio. Euro.⁴ In diesem Umfang sind deshalb dem Grundstock Mittel für seinen gesetzlichen Zweck (vgl. Tz. 446) entzogen.

Die Verbindlichkeiten der Behörden sind darauf zurückzuführen, dass sie zu leistende Werterstattungen entgegen dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts nicht als Ausgaben veranschlagt hatten (Art. 66 Abs. 1 HV in Verbindung mit § 11 Abs. 2 LHO, § 61 LHO und dazu erlassene VV) und ihnen deshalb Kassenmittel für die Erstattungen nicht zur Verfügung standen. Im Ergebnis haben sich die Behörden über Jahre des Grundstocks in unzulässiger Weise zur Vorfinanzierung ihrer Maßnahmen bedient.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden die offenen Forderungen des Grundstocks zügig zu realisieren und dabei zu prüfen, ob

- die Einnahmen aus Veräußerungen des Verwaltungsvermögens der Behörden vorrangig zur Tilgung eingesetzt,
- die Forderungen des Grundstocks mit gegebenenfalls vom Grundstock zu leistenden Werterstattungen an die Behörden aufgerechnet oder
- feste Tilgungsraten im Haushalt veranschlagt

werden können.

Die Finanzbehörde beabsichtigt, die betroffenen Behörden aufzufordern, die für die Werterstattung erforderlichen Haushaltsmittel in den Haushaltsvoranschlägen 2007/2008 zu berücksichtigen.

Verwaltungsvorschriften stehen nach wie vor aus

448. Künftig sollte das Erstattungsverfahren in Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO verbindlich geregelt werden. Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 1997 und 2000 zur „Vergabe von städtischen Grundstücken“ und „Zusammenarbeit der Verwaltung bei Vorhaben mit Flächenrelevanz“ den Erlass von Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO gefordert, um den Behörden mehr Sicherheit bei ihrer Arbeit zu geben, ein gleichmäßiges Handeln zu gewährleisten und Zuständigkeiten klar zu regeln.⁵ Die Bürgerschaft ist den Darlegungen jeweils beigetreten. Gleichwohl stehen solche Verwaltungsvorschriften immer noch aus.

Die Finanzbehörde hat inzwischen einen Entwurf erarbeitet. Sie will die Anregungen des Rechnungshofs in ihre Überlegungen einbeziehen und beabsichtigt darüber hinaus, den Behörden einen Leitfaden als Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen.

⁴ Z.B. gegen die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt rd. 22,2 Mio. Euro, gegen die Behörde für Bildung und Sport rd. 6,8 Mio. Euro.

⁵ Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 600, und Jahresbericht 2000, Tz. 238.

Steuerung des Grundstockbestands

449. Die Finanzbehörde erstellt mit Hilfe von Daten aus dem Verfahren SAP R/3 monatlich so genannte Dispositionen über den jeweils aktuellen Grundstockbestand einschließlich einer Vorschau bis zum Jahresende. Sie dienen der Information über die Mittelbewegungen des Grundstocks im Haushaltsjahr und bilden damit die Grundlage seiner Steuerung.

Steuerung des Liquiditätsbedarfs unzureichend

SAP R/3 liefert jedoch nicht alle für die Dispositionen benötigten Daten. Es fehlen Angaben über den aktuellen Bestand sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten des Grundstocks aus Werterstattungen, ohne die eine Einschätzung seiner Lage und Perspektive nicht verlässlich möglich ist. Auch soweit Daten zur Verfügung gestellt werden, sind diese nicht immer funktionsgerecht, z. B. weil sie teilweise außerhalb des Verfahrens rechnerisch aufbereitet werden müssen.

Da die Behörde die Dispositionen zu einem erheblichen Teil ohne technische Unterstützung zusammenstellen muss, führt dies zu vermeidbarem Aufwand und erhöht das Fehlerrisiko.

450. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die derzeit verwendeten Dispositionen nicht ohne erhebliche Nachbearbeitung geeignet sind, die notwendige Steuerung des Liquiditätsbedarfs des Grundstocks, insbesondere im Hinblick auf eine gesicherte Haushalts- und Finanzplanung, hinreichend zu gewährleisten. Er hat gefordert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die monatlichen Dispositionen künftig vollständig aus SAP R/3 automatisiert erstellt werden können.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, die technischen Möglichkeiten zu prüfen, derzeit manuell zusammenzuführende einzelne Informationen durch eine einheitliche Auswertung aus SAP R/3 zu ersetzen.

Entwicklung des Grundstockbestands

451. Der Bestand des Grundstocks hat sich im Zeitraum vom Jahresende 2000 bis zum Jahresende 2004 – insbesondere durch Entnahmen zugunsten des Haushalts, um den verfassungsrechtlich gebotenen Haushaltsausgleich ohne höhere Kreditaufnahme zu erreichen – von rd. 439 Mio. Euro auf rd. 192 Mio. Euro verringert.⁶ In der Finanzplanung 2004 bis 2008 sind weitere Entnahmen aus dem Grundstock von 165 Mio. Euro vorgesehen. Davon sind 85 Mio. Euro im Doppelhaushalt 2005/2006 bereits veranschlagt. Bei gleichbleibender Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks würde sein Bestand in den nächsten drei Jahren aufgrund der Entnahmen auf rd. 6 % seines Bestandes von 2000, mithin auf rd. 27 Mio. Euro zurückgehen. Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass eine solche Momentaufnahme keine endgültige

Handlungsfähigkeit und Zweckbestimmung des Grundstocks gefährdet

⁶ Die Entnahmen in dieser Zeit (2001 rd. 180 Mio. Euro, 2002 rd. 242 Mio. Euro) sind teilweise durch Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen und Werterstattungen der Behörden kompensiert worden.

Aussage über die tatsächliche Entwicklung erlaubt, macht dies die Gefahr deutlich, dass letztlich die Handlungsunfähigkeit des Grundstocks und damit die Gefährdung seiner Zweckbestimmung (vgl. Tz. 446) drohen könnte. Auch deshalb ist es dringend erforderlich, die offenen Forderungen gegenüber den Behörden zügig zu realisieren (vgl. Tz. 447).

452.
*Aussagefähige
Entscheidungs-
grundlage für
Bürgerschaft fehlt*

Um den Grundstock zu sichern, ist es notwendig, den Bestand und die voraussichtliche Entwicklung des Sondervermögens gegenüber der Bürgerschaft vollständig und transparent darzustellen. Ihr fehlt gegenwärtig eine aussagefähige Entscheidungsgrundlage für ihre Beschlüsse über Entnahmen aus dem oder Zuführungen an den Grundstock, weil

- die Übersichten zum Haushaltsplan und zur Haushaltsrechnung den Stand der offenen Forderungen des Grundstocks gegenüber den Behörden nicht ausweisen;
- weder der Haushaltsplan noch die Übersichten eine Einschätzung darüber ermöglichen, ob die Stadt trotz der geplanten Entnahmen zugunsten des Haushalts in der Grundstückspolitik künftig handlungsfähig bleibt.

Der Rechnungshof hat gefordert, künftig die Übersichten zum Haushaltsplan bzw. zur Haushaltsrechnung um alle offenen Forderungen des Grundstocks zu ergänzen und der Bürgerschaft in diesem Zusammenhang auch den Abbau der „Altschulden“ der Behörden darzustellen. Er hat der Finanzbehörde darüber hinaus empfohlen, die Dispositionen (vgl. Tz. 449) zu einem zuverlässigen Prognoseinstrument zu entwickeln, das auch die über das Ende eines Kalenderjahres hinausgehenden voraussehbaren oder bereits durch Veranschlagung oder planerisch festgelegten Geschäftsprozesse abbildet und die Grundlage für eine verbesserte Information der Bürgerschaft bietet.

Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, sie beobachte regelmäßig die Entwicklung des Grundstocks, überprüfe dabei auch die Einnahmeprognose und bewirtschaftete den Grundstock so, dass seine Handlungsfähigkeit ständig gesichert sei. Mit einer verbesserten technischen Unterstützung (vgl. Tz. 450) werde eine zuverlässige Prognose der Entwicklung des Grundstocks ohne manuell zusammenzuführende Einzelinformationen auch über das Haushaltsjahr hinaus möglich.

Künftig beabsichtige sie, offene Forderungen des Grundstocks gegenüber den Behörden im Finanzbericht zu erläutern.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Elektronische Dokumentenverwaltung

Die flächendeckende Einführung einer Softwarelösung zur elektronischen Dokumentenverwaltung verläuft sehr zögerlich und rechtfertigt nicht die bisher angefallenen Mehrkosten von rd. 1,7 Mio. Euro für eine hamburgweite Lizenz.

Die Finanzbehörde muss ihre Steuerungsaufgaben angesichts der Zielsetzung des Senats sowie der Kosten der Softwarelösung wirksamer wahrnehmen.

453. Der Senat hat im Rahmen seiner Beschlussfassung zum IuK-Gesamtplan 2001-2003 im Mai 2000 den „Abschied von der Papierakte“ zum Ziel einer elektronischen Dokumentenverwaltung erklärt und mit ihrem Einsatz die Erwartung verknüpft, u. a. Personal- und Raumkosten einzusparen. Mittelfristig soll die elektronische Aktenarchivierung ein Schritt zur vollständigen elektronischen Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen sein.¹

Die Behörde für Inneres (BfI) hat die Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung im Amt für Innere Verwaltung bereits im Zeitraum 1999 bis 2003 mit rd. 30 Anwendern pilotiert. Den Produktionsbetrieb im gesamten Amt hat sie ohne eine die Pilotierung abschließende Erfolgskontrolle aufgenommen. Der Aufforderung des Rechnungshofs vom November 2004, eine umfassende Erfolgskontrolle zu erstellen, ist die BfI bislang erst teilweise nachgekommen.

*Pilotierung ohne
Erfolgskontrolle
abgeschlossen*

Beschaffung der Softwarelösung

454. Die Finanzbehörde hat im Januar 2001 die von der BfI zuvor beschaffte und pilotierte Softwarelösung zum Standardprodukt für die elektronische Dokumentenarchivierung erklärt.

Die Finanzbehörde und Dataport haben im Jahr 2002 eine Hamburg-Lizenz² mit einer Laufzeit von 6,5 Jahren und einem finanziellen Gesamtvolumen von rd. 6,33 Mio. Euro für die Nutzung des Standardprodukts durch die gesamte hamburgische Verwaltung nach einem Verhandlungsverfahren beschafft.

Zuvor konnten seit Februar 1999 alle Behörden und Landesbetriebe³ Hamburgs die Softwarelösung durch einen Nachtrag (so

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4730 vom 05.09.2000, S. 6.

² Damit waren alle Lizenzen für eine Nutzung an allen Arbeitsplätzen der hamburgischen Verwaltung abgedeckt.

³ Landesbetriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit nach § 26 Abs. 1 LHO.

genannter Rahmenvertrag)⁴ zum Beschaffungsvertrag der Bfl zu den gleichen Konditionen beschaffen und einsetzen.

455. *Verstoß gegen Vergaberecht* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde und Dataport die Hamburg-Lizenz nicht nach einem EU-weiten Offenen Verfahren⁵ beschafft haben.

Die Finanzbehörde hat dazu erklärt, eine gesonderte Ausschreibung sei entbehrlich gewesen. Die Beschaffung sei vielmehr als Abruf aus dem Rahmenvertrag mit der Softwarefirma erfolgt, der auf der Ausschreibung der Pilotierung bei der Bfl mit der Option einer späteren Standardfestlegung für die hamburgische Verwaltung beruhe. Zudem sei mit der Standardfestlegung in der IuK-Architektur-Richtlinie nur noch dieses ausschließlich vom Hersteller zu beziehende Produkt in Betracht gekommen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Leistungsbeschreibung zur Bfl-Ausschreibung den Beschaffungsgegenstand eindeutig auf die Pilotanwendung in der Bfl beschränkt und nur eine Optionsaussage zur künftigen Standardqualität getroffen, jedoch den Lieferumfang nicht auf eine hamburgweite Beschaffung ausgedehnt hat. Die Standardfestlegung ist im Übrigen aufgrund einer noch nicht standardreifen Softwarelösung erfolgt (vgl. Tz. 458). Die Beschaffung der Hamburg-Lizenz ist auch nicht lediglich durch einen Abruf erfolgt, vielmehr hat die Verwaltung nach einem Verhandlungsverfahren und mit Zustimmung des Verdichtungsausschusses der Finanzdeputation ein neues Vertragswerk ausgehandelt.

Auch die Voraussetzungen für eine Vergabe im Verhandlungsverfahren lagen nicht vor, weil Standardisierungen im Rahmen der IuK-Architektur-Richtlinie Abweichungen von den getroffenen Standards erlauben.⁶ Die Standardisierungsentscheidung vom Januar 2001 hat keine Bindung der Stadt an ein Produkt eines bestimmten Herstellers im Sinne des § 3a Nr. 2 lit. c VOL/A⁷ erzeugt. Der Funktionsumfang der vorliegenden Softwarelösung kann auch von anderen Unternehmen angeboten bzw. nachgebildet werden.

456. Der Entscheidung für die Beschaffung einer Hamburg-Lizenz im Jahr 2002 lagen die 1996 von der Bfl erstellte Kosten-Nutzen-Bewertung, die seinerzeit getroffene Produktauswahl und eine von der Finanzbehörde erstellte Prognose der künftigen Benutzerzahlen und der entsprechenden Kostenersparnis zugrunde.

⁴ Vertrag zwischen dem Softwareunternehmen und dem damaligen Landesamt für Informationstechnik.

⁵ Gemäß § 3a Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) vergleichbar einer Öffentlichen Ausschreibung.

⁶ Notwendig ist eine Zustimmung der Finanzbehörde.

⁷ „Die Auftraggeber können in folgenden Fällen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Öffentliche Vergabebekanntmachung vergeben: ... c) wenn der Auftrag wegen seiner technischen oder künstlerischen Besonderheiten oder aufgrund eines Schutzes eines Ausschließlichkeitsrechts (z.B. Patent-, Urheberrecht) nur von einem bestimmten Unternehmen durchgeführt werden kann.“

Die Erkenntnisse der Bfl aus der Startphase der Pilotierung waren als Grundlage dieser im Jahr 2002 getroffenen Entscheidung von erheblicher finanzieller Tragweite ungeeignet (vgl. Tz. 458). Die Prognose der Finanzbehörde zur Entwicklung der Benutzerzahlen hat sich nicht bestätigt. Auch mehrere Jahre nach Einführung der Softwarelösung und Abschluss der Hamburg-Lizenz setzten im Sommer 2005 und somit ungefähr zur Hälfte der Vertragslaufzeit erst weniger als 10 % aller potenziellen Nutzer die Softwarelösung tatsächlich ein.

Bisher nur geringe Nutzung der Hamburg-Lizenz

457. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde trotz erkennbarer Prognoseunsicherheit eine vertragliche Bindung in Millionenhöhe eingegangen ist, anstatt die Lizenzen weiterhin bedarfsabhängig von den Behörden einzeln beschaffen zu lassen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs hat dies bis Ende 2005 zu rd. 1,7 Mio. Euro höheren Kosten geführt.

1,7 Mio. Euro Mehrkosten durch Hamburg-Lizenz

Die Verwaltung hat geltend gemacht, dass die Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung als Organisationsprojekt sowohl auf Akzeptanzprobleme als auch auf Mängel in der vorhandenen Aktenführung gestoßen sei. Dies habe sie verkannt; die Einschätzung der Nachfrageentwicklung sei aus heutiger Sicht zu optimistisch gewesen. Für die Gesamtlaufzeit des Vertrags halte man aber nach wie vor eine höhere Wirtschaftlichkeit der Hamburg-Lizenz für realistisch. Ohne einen Gesamtvertrag wäre die erforderliche standardisierte Anwendung nur mit einem hohen Aufwand erreichbar.

Eine vom Rechnungshof im Sommer 2005 in den Behörden und Ämtern durchgeführte Umfrage lässt demgegenüber jedenfalls für die nächsten zwei Jahre keine deutliche Steigerung der Nutzerzahlen erwarten. So haben z. B. weder die Bezirksämter noch die Behörde für Bildung und Sport die Einführung konkret geplant. Ein Kostenvorteil der Hamburg-Lizenz ist demnach auch in der Restlaufzeit nicht mehr zu erwarten. Den Nachweis für die „höhere Wirtschaftlichkeit“ ist die Finanzbehörde bisher schuldig geblieben.

Deutliche Steigerung der Nutzerzahlen nicht zu erwarten

Nutzen und Wirtschaftlichkeit der Softwarelösung

458. Der Rechnungshof hat die frühe Standardisierungsentscheidung und Beschaffung der Hamburg-Lizenz zugunsten einer noch nicht standardreifen Softwarelösung beanstandet, weil
- die Pilotierung in der Bfl noch nicht abgeschlossen und ihr Erfolg noch offen war,
 - die Softwarelösung nach Erkenntnissen der Bfl vielfältige Funktionsmängel aufwies und noch nicht alle Bedarfe der Behörden (z. B. elektronischer Akten- und Vorgangsaustausch mit anderen Bundes- und Landesbehörden) abdeckte,
 - ein Konzept zur Integration der in der hamburgischen Verwaltung eingesetzten Fachverfahren nicht vorlag und
 - ergänzende Lösungen zur elektronischen Vorgangsbearbeitung zunächst außer Acht gelassen worden sind.

Standardisierung nicht hinreichend abgesichert

459. Die Finanzbehörde hat erwidert, die – ausschließlich für die Dokumentenarchivierung getroffene – Standardentscheidung habe auf den Erkenntnissen aus der laufenden Pilotierung der Bfl beruht. Danach sei die Softwarelösung grundsätzlich geeignet, verbliebene Fehler und Funktionseinschränkungen halte man für lösbar. Zu keinem Zeitpunkt sei mit diesem Produkt eine Vorgangsbearbeitung beabsichtigt gewesen. Die Integration der Fachverfahren sei nicht Aufgabe der Finanzbehörde, sie bereite aber deren Anbindung durch eine entsprechende Schnittstelle vor.
460. Der Rechnungshof sieht seine Zweifel an der Standardreife zum damaligen Zeitpunkt der Standardentscheidung bestätigt durch die anschließende Vereinbarung umfangreicher Kontingente zur Weiterentwicklung der Softwarelösung.⁸ Die bewusste Beschränkung des Verfahrens auf reine Archivierung hat – entgegen der ausdrücklichen Zielsetzung des Senats – die Verwaltung seither der mittelfristig anzustrebenden vollständigen elektronischen Vorgangsbearbeitung nicht näher gebracht. Die Schnittstelle zur Integration der Fachverfahren und Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung hat die Finanzbehörde erst vier Jahre nach der Standardisierungsentscheidung und damit im Sinne einer zügigen hamburgweiten Lösung verspätet in Angriff genommen.

Schnittstelle zur Integration der Fachverfahren verspätet in Angriff genommen

Nach Auskunft der Finanzbehörde vom September 2005 befindet sich die Schnittstelle inzwischen im Test und soll kurzfristig erweitert werden. Für die elektronische Vorgangsbearbeitung will die Finanzbehörde u. a. die Verwendungsmöglichkeit einer in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein eingesetzten Lösung prüfen.

Der Rechnungshof hat eine zügige Realisierung dieser Komponenten angemahnt, um die Akzeptanz der noch zögernden Behörden zu gewinnen und alsbald eine – den Anforderungen des E-Government entsprechende – wirtschaftliche und möglichst medienbruchfreie Arbeitsgrundlage herzustellen.

461. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, im Interesse einer zukunftsfähigen Lösung nunmehr die Wirtschaftlichkeit der eingeführten Softwarelösung und der Hamburg-Lizenz nachzuweisen.

Nachweis der Wirtschaftlichkeit steht aus

Die Finanzbehörde hat dazu erklärt, die Wirtschaftlichkeit ergebe sich auf der Ebene der gesamten Stadt. Eine strukturelle Verbesserung wie die elektronische Dokumentenverwaltung ermögliche Einsparungen, die erst längerfristig wirksam würden und heute noch nicht konkret zu bemessen seien.

Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass diese Erwägungen einen Verzicht auf den Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht rechtfertigen. Längerfristige Einsparungen können mit Hilfe einer dynamischen Investitionsrechnung erfasst werden; mit einer ergänzen-

⁸ Zusammen mit der Beschaffung der Hamburg-Lizenz wurde für die 6,5jährige Vertragslaufzeit die jährliche Inanspruchnahme von 125 Entwicklertagen (mit einem finanziellen Gegenwert von jährlich rd. 100.000 Euro) vereinbart.

den Nutzwertanalyse können zudem nicht bezifferbare Kosten- und Nutzenfaktoren in die Bewertung einbezogen werden. Da einzelne Behörden bereits Erfahrungen mit der Nutzung der elektronischen Dokumentenverwaltung haben, hält es der Rechnungshof zudem für geboten, den Erfolg dieser finanzwirksamen Maßnahme alsbald gemäß § 7 Abs. 4 LHO einer begleitenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Steuerung des hamburgweiten Einsatzes

462. Die Finanzbehörde hat die hamburgweite Einführung einer elektronischen Dokumentenverwaltung mit Hilfe eines im Dezember 2003 eingesetzten Projekts unterstützt. Das Projekt ist im September 2005 ausgelaufen. Die Finanzbehörde hat das Projekt insbesondere darauf beschränkt, den Einführungsprozess zu koordinieren und die beteiligten Behörden zu beraten. Weitergehende Maßnahmen zur Nutzung und Durchsetzung sind nicht ergriffen worden.

Die Finanzbehörde ist aus Sicht des Rechnungshofs mit diesen Aktivitäten ihrer zentralen Verantwortung für den hamburgweit beabsichtigten „Abschied von der Papierakte“ nicht ausreichend gerecht geworden.

*Unzureichende
Steuerung der
hamburgweiten
Einführung*

463. Der Einwand der Finanzbehörde, das von ihr eingesetzte Projekt sei wegen der dezentralen Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung in den Behörden für die Realisierung des „Abschieds von der Papierakte“ nicht behördenübergreifend zuständig gewesen,
- steht im Widerspruch zu der den Behörden faktisch vorgegebenen Nutzung durch die von der Finanzbehörde veranlasste Beschaffung der Hamburg-Lizenz und
 - wird angesichts der Zielsetzung des Senats vom Mai 2000 und des zögerlichen Einführungsprozesses weder dem tatsächlichen Bedarf an verbindlicher Steuerung gegenüber den Behörden noch der Rolle der Finanzbehörde in IuK-Angelegenheiten⁹ gerecht.

Soll der „Abschied von der Papierakte“ noch mittelfristig realisiert werden, muss die Finanzbehörde ihre Steuerungsaufgaben wirksamer wahrnehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁹ Grundsatzangelegenheiten und Controlling der IuK-Technik: IuK-Gesamtplanung, -Ressourceneinsatz, -Infrastruktur, -Technik, -Personal.

Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der luK-Administration

Die luK-Betriebsorganisation der hamburgischen Verwaltung wird entgegen den detaillierten Vorgaben des Senats ohne ausreichenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit neu organisiert.

Die angestrebte Haushaltsentlastung in Höhe von 3,8 Mio. Euro pro Jahr tritt nur ein, wenn mehr als 200 luK-Beschäftigte aus den Behörden rechtzeitig umgesetzt und für knapp die Hälfte von ihnen ausfinanzierte Stellen bereitgestellt werden.

Die Dokumentation von Entscheidungsprozessen entspricht nicht den Anforderungen.

Projekt ESARI

464. Der Senat hat die Finanzbehörde im Juni 2002 beauftragt, mit Hilfe des Projekts ESARI¹ die luK-Administration der Behörden bis Oktober 2005 grundlegend neu zu organisieren und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Als Hauptaufgaben des Projekts hat er insbesondere definiert:
- Auswahl der wirtschaftlichsten Betriebsformen,
 - Aufbau einer zentralen luK-Administration der luK-Arbeitsplätze bei Dataport², soweit dies wirtschaftlich und technisch machbar ist,
 - Organisation eines Stufenkonzepts für den reibungslosen Übergangsprozess und den Einsatz der in den Behörden frei werdenden Personalkapazitäten.

Das Projekt ESARI soll für den luK-Bereich eine Einsparung im luK-Betriebshaushalt³ in Höhe von 1,9 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2005 sowie von je 3,8 Mio. Euro in 2006 und in den Folgejahren erreichen.

465. Die Finanzbehörde hat das Projekt ESARI im September 2002 eingerichtet. Im Jahr 2004 hat die flächendeckende Einführung der Neuorganisation der luK-Administration durch Umsetzungsprojekte in den Behörden und bei Dataport begonnen.⁴ Nach heutigem

¹ Effizienzsteigerung der Arbeit durch Reorganisation der luK-Strukturen.

² Damals Landesamt für Informationstechnik (LIT).

³ Summe der Haushaltstitel xxxx.535.56 und xxxx.671.56.

⁴ Mit dem luK-Gesamtplan 2005-2007 hat der Senat einen luK-Investitionsbedarf in Höhe von 23,4 Mio. Euro für das Projekt ESARI anerkannt.

Stand erwartet die Finanzbehörde das Projektende nicht vor 2007 und rechnet auch erst dann mit Einsparungen im luK-Betriebshaushalt. Die vom Senat für 2005 und 2006 vorgegebene Einsparsumme soll zwischenfinanziert werden.⁵

*Zeitverzug bei
Projektende und
Einsparungen*

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

466. Die mit dem Projekt ESARI angestrebte Neuorganisation der luK-Administration erfordert als finanzwirksame Maßnahme im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Finanzbehörde hat zunächst nur die Machbarkeit der in den Behörden zwischenzeitlich begonnenen Neuorganisation der luK-Administration nachgewiesen und – abweichend vom Senatsauftrag – offen gelassen, ob die ausgewählte Lösung – im Vergleich zu möglichen Alternativen – die günstigste ist.

*Umsetzung der
Neuorganisation
ohne ausreichenden
Nachweis der
Wirtschaftlichkeit*

467. Im März 2003 hat die Projektleitung ESARI auf Empfehlung und mit Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens eine in der Bundesverwaltung für die Einführung von luK-Verfahren praktizierte Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgewählt, diese aber im Juni 2004 wegen zu hoher Komplexität als ungeeignet verworfen. Dabei sind Beratungskosten in Höhe von rd. 42.000 Euro entstanden.⁶

Wahl einer ungeeigneten Methode

468. Im März 2004 hat das Projekt ESARI ein anderes externes Unternehmen beauftragt, mit Hilfe einer in der Privatwirtschaft international anerkannten Methode ergänzend die direkten und indirekten Ist-Kosten der luK-Nutzung in der hamburgischen Verwaltung festzustellen. Im Anschluss an eine Pilotierung ist die Methode flächendeckend angewendet worden. Ergebnisse liegen seit dem Sommer 2005 vor. Das Projekt hat dafür rd. 241.000 Euro ausgegeben.

Die bisherigen Ergebnisse sind allerdings nicht geeignet, die mit dem Projekt zu erzielenden qualitativen Vorteile auch nur näherungsweise zu quantifizieren. Insbesondere die Bemessung des tatsächlichen Qualitätsgewinns bei der Benutzerbetreuung setzt eine zweite Erhebung zu einem späteren Zeitpunkt voraus, für die noch einmal Beratungskosten in vergleichbarer Höhe anfallen würden. Der Rechnungshof hält diesen Aufwand für unverhältnismäßig, weil in der Verwaltung eine bewährte und kostengünstigere Methode⁷ zur ergänzenden Darstellung qualitativer Kriterien im Zusammenhang mit einer monetären Bewertung von Projekten zur Verfügung steht.

*Wahl einer zu
aufwändigen
Methode*

⁵ Nach Angaben der Finanzbehörde sollen dafür überwiegend Einsparungen bei Lizenzeinkäufen genutzt werden.

⁶ Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, die Erstattung oder Verrechnung dieses Betrags im Rahmen der immer noch andauernden Beratungstätigkeit des externen Beratungsunternehmens zu prüfen. Die Finanzbehörde will die empfohlene Erstattung oder Verrechnung der Beratungskosten für die von ihr verworfene Methode zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, schätzt die Erfolgsaussichten zur Durchsetzung des Anspruchs aber eher als gering ein.

⁷ Nutzwertanalyse, vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 2.2.3 zu § 7 LHO.

469. Eine im Juli 2004 von der Finanzbehörde selbst durchgeführte Wirtschaftlichkeitsberechnung nach der im luK-Regelwerk vorgesehene Methode zur Beurteilung ausschließlich monetärer Faktoren⁸ hat ergeben, dass das Projekt ESARI erst ab dem Jahr 2013, also am Ende des vorgegebenen zehnjährigen Abschreibungszeitraums, einen positiven Kapitalwert aufweist. Der Rechnungshof hat im Sommer 2005 diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einbeziehung weiterer bislang nicht berücksichtigter Kostenfaktoren zur Grundlage einer eigenen näherungsweise Wirtschaftlichkeitsberechnung gemacht. Danach wird der positive Kapitalwert zu einem noch deutlich späteren Zeitpunkt erreicht.

Wirtschaftlichkeitsziel wird erst später erreicht

Die Finanzbehörde hat demgegenüber auf Einsparungen bei den indirekten Kosten hingewiesen, ohne diese allerdings zu quantifizieren. Sie hat die unterlassene Einbeziehung insbesondere von Plankosten für die Umsetzungsprojekte in den Behörden damit begründet, dass das dafür benötigte Personal von anderen luK-Aufgaben mit entsprechenden Einspareffekten abgezogen würde.⁹ Diese „Gegenrechnung“ von Einsparungen an anderer Stelle, die nicht dem Projekt zuzurechnen sind, rechtfertigt aber keine unvollständige Kostenbetrachtung der gemäß § 7 LHO zu beurteilenden Maßnahme. Deren Wirtschaftlichkeit kann nur bei vollständiger Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands und Nutzens bewertet werden.

Unzulässige „Gegenrechnung“ von anderweitigen Einsparungen

470. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Projekt ESARI trotz erheblichen Aufwands erst 20 Monate nach Projektbeginn eine zwar im Ansatz methodisch geeignete und angemessene, aber im Ergebnis unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeleitet hat, obwohl der Senat der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen sehr hohen Stellenwert eingeräumt und die spätere Umsetzung der zu entwickelnden Organisationslösung vom Nachweis der Wirtschaftlichkeit abhängig gemacht hat.

Senatsvorgaben bisher nicht erfüllt

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde als Projektauftraggeberin aufgefordert, dem Senat die Wirtschaftlichkeit der gefundenen Lösung im Rahmen der luK-Gesamtplanung 2007-2009 nachzuweisen und zu erläutern, warum die gefundene Organisationsform für die luK-Betriebsorganisation optimal ist.

Er hat im Übrigen empfohlen, die bisherige monetäre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach dem aktuellen Stand zu vervollständigen und in diesem Zusammenhang auch – gegebenenfalls mit Hilfe einer ergänzenden Nutzwertanalyse – den Qualitätsgewinn bei der Benutzerbetreuung sowie die erwarteten und bisher nicht quantifizierten Einsparungen bei den indirekten Kosten zu bewerten und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Dies ist auch unverzichtbare Grundlage einer noch ausstehenden Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 4 LHO. Er hat der Finanzbehörde geraten, die daraus gewonnenen Erkenntnisse für die weitere Projektsteuerung und -optimierung zu nutzen.¹⁰

⁸ Kapitalwertmethode, vgl. VV Nr. 2.2.2 zu § 7 LHO.

⁹ Gleichartiger Sachverhalt in Tz. 272.

¹⁰ Vgl. VV Nr. 4 zu § 7 LHO.

471. Die Finanzbehörde will dem Senat über den Umsetzungsstand des Projekts ESARI im Rahmen der Senatsdrucksache zur luK-Gesamtplanung 2007-2009 berichten. Sie hat erklärt, die Methode zur Feststellung der direkten und indirekten Ist-Kosten der luK-Nutzung sei eingesetzt worden, um die Qualität der bisherigen Benutzerbetreuung festzustellen. Die erzielten Ergebnisse erlaubten die Beurteilung von nicht monetären Nutzenaspekten.

Sie werde ihre eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung des erreichten Projektstatus und des Aufwands der Umsetzungsprojekte vervollständigen und aktualisieren. Sie bewerte den Projektfortgang laufend, greife sehr zeitnah steuernd ein und führe für die Umsetzungsprojekte in den Behörden ein entsprechendes Controlling durch. Insofern erfülle sie bereits die Anforderungen an eine begleitende Erfolgskontrolle.

472. Der Rechnungshof bekräftigt zur Frage der Bewertung qualitativer Faktoren, insbesondere nicht monetärer Nutzenaspekte, seine Empfehlung, diese Faktoren mit einer ergänzenden Nutzwertanalyse bewertbar zu machen, um den Gesamtnutzen darstellen zu können.

Der Rechnungshof begrüßt das von der Finanzbehörde praktizierte laufende Projektcontrolling. Es kann eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 4 LHO aber lediglich unterstützen und die abschließende Bewertung der tatsächlichen Zielerreichung vorbereiten.

Umsetzung der Haushaltsentlastung

473. Von den derzeit 240 luK-Beschäftigten in der luK-Betriebsorganisation der Behörden werden nach Vorstellungen der Finanzbehörde zukünftig nur noch 24 für die Wahrnehmung der Auftraggeberfunktion benötigt. Sofern – wie angestrebt – 120 luK-Beschäftigte zu Dataport wechseln, verbleiben noch rechnerisch 96 luK-Beschäftigte in den Behörden, deren bisherige Aufgaben vollständig wegfallen und die daher auf ausfinanzierte Stellen mit anderen Aufgaben umzusetzen sind.

*Haushalts-
entlastung
risikobehaftet*

Die von der Verwaltung an Dataport zu zahlenden Leistungsentgelte sollen durch Umschichtung von Personal- und Sachmitteln in den Sachhaushalt finanziert werden. Die Summe der künftigen Leistungsentgelte zur Finanzierung der 120 zu Dataport wechselnden luK-Beschäftigten entspricht näherungsweise dem Budgetvolumen von 180 der bisherigen luK-Beschäftigten. Hamburg benötigt mithin nicht nur die freigesetzten Personalmittel für die zu Dataport wechselnden 120 luK-Beschäftigten, sondern auch diejenigen für weitere 60 in ausfinanzierte Stellen unterzubringende Personen. Der verbleibende „Rationalisierungsgewinn“ für die restlichen 36 auf ausfinanzierte Stellen umzusetzenden Personen wird benötigt, um einen Teil der vom Senat vorgegebenen Einsparung in Höhe von 3,8 Mio. Euro, die gegenwärtig noch zwischenfinanziert wird, spätestens ab 2007 durch das Projekt ESARI zu realisieren.

474. Wird auch nur ein Teil des umzusetzenden Personals nicht oder wesentlich später auf ausfinanzierte Stellen umgesetzt, belastet das Projekt ESARI den Haushalt in entsprechender Weise zusätzlich. Diese Belastung erhöht sich insbesondere, wenn die für die Aufgabenwahrnehmung bei Dataport erforderlichen Kräfte nicht ausschließlich aus der Verwaltung rekrutiert werden.¹¹
475. Die Finanzbehörde hat die vom Rechnungshof beschriebenen Risiken für die beabsichtigte Haushaltsentlastung bestätigt. Ob und in welchem Umfang Maßnahmen zur weiteren Zwischenfinanzierung der vom Senat vorgegebenen Haushaltsentlastung herangezogen werden müssten, sei im November 2005 noch nicht sicher absehbar.

Dokumentation von Entscheidungsprozessen

476. Die Finanzbehörde hat dem Rechnungshof nur eine unzureichende Dokumentation der Entscheidungsprozesse vorgelegt, die in wesentlichen Punkten nicht aus sich heraus nachvollziehbar war.
477. Sie hat hierzu erklärt, dass in der von ihr gelebten und als wesentlicher Erfolgsfaktor angesehenen Projektkultur „Entscheidungsunterlagen“ nur in Sonderfällen in Form von schriftlichen Vermerken erstellt würden. Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Projektauftrag ließen sich normalerweise erst im Abschlussbericht eines Projekts nachvollziehen. Zudem sei die Prüfung des Rechnungshofs während der Projektlaufzeit erfolgt.

Entscheidungsprozesse seien für Dritte nicht ohne weiteres nachvollziehbar, weil im Vordergrund der Projektarbeit mündliche Erörterungen anhand von grafischen und textlichen Schaubildern stünden. Auf der Führungsebene in der Finanzbehörde würden Entscheidungsprozesse jedoch beschleunigt, weil in den Führungspositionen die Aufgaben IuK-Planung, IuK-Controlling, IuK-Standardisierung und Auftraggeber für zentrale IuK-Infrastrukturprojekte – wie dem Projekt ESARI – gleichzeitig wahrgenommen würden.

Auch wenn sich die Projektkultur an Arbeitsweisen in vergleichbaren Feldern außerhalb der Verwaltung orientiere, verkenne die Finanzbehörde nicht, dass die Anforderungen an die Dokumentation in der öffentlichen Verwaltung anders seien. Die Finanzbehörde werde deshalb unter Beibehaltung der bisherigen Strukturen der Projektarbeit künftig in allen Projekten mindestens zweimonatlich Statusberichte zur konzeptionellen Weiterentwicklung abfordern.

¹¹ Dann würde die Zahl der Beschäftigten erhöht, die in andere ausfinanzierte Stellen wechseln müssten.

478. „Akten und Registraturen fungieren als zentrales Gedächtnis der Verwaltung. Ohne eine geordnete Aktenführung ist ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln nicht möglich.“¹² Nach Auffassung des Rechnungshofs muss im Rahmen des Projektberichtswesens uneingeschränkt sichergestellt sein, dass die einzelnen Projektschritte, der Entscheidungsweg wie auch der jeweilige Sachstand jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sind.¹³ Die notwendige personenunabhängige und revisionssichere Dokumentation entstandener Vorgänge ist daher für die Behörde selbst im Interesse einer verfahrenssicheren und wirtschaftlichen Bearbeitung unverzichtbar.¹⁴ Zur Erfüllung dieser Dokumentationsverpflichtung reicht die von der Finanzbehörde angestrebte Intensivierung des Berichtswesens nicht aus. Auch ihr Hinweis auf den Abschlussbericht eines Projekts enthebt sie nicht der Pflicht zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung.¹⁵

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16.11.2000: Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“ – Band II –, Abschnitt 4.3.

¹³ Vgl. Projektgrundsätze, Abschnitt 5.2, in Verbindung mit der Geschäftsordnung der Finanzbehörde vom 15.09.2004, Abschnitt 6.3.

¹⁴ Beispielhaft kann eine unzureichende Dokumentation von Entscheidungen zum Verlust von Ansprüchen gegenüber Externen führen.

¹⁵ Insbesondere hat das Beispiel der Einführung von SAP R/3 in der hamburgischen Verwaltung gezeigt, dass auch mehr als zwei Jahre nach Projektende trotz entsprechender Forderung (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 103) kein Abschlussbericht vorliegt und infolgedessen eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung des Projekts immer noch aussteht.

Finanzbehörde - Steuerverwaltung -

Fachliche Prüfungen in den Finanzämtern

Die Zahl der fachlichen Prüfungen in den Finanzämtern ist mit der Integration der Oberfinanzdirektion in die Finanzbehörde deutlich zurückgegangen. Die im Mittelpunkt der Einnahmeerhebung stehenden Veranlagungsstellen der Finanzämter sind weder von der Oberfinanzdirektion noch von der Finanzbehörde geprüft worden.

Die steuerfachliche Qualität hat bei den Prüfungen durchweg keine Rolle gespielt. Prüfungen mit dem Ziel der Erfolgskontrolle haben nur selten stattgefunden.

Fach- und Geschäftsprüfungen

479. Die Leitung der Finanzämter obliegt nach § 8 Abs. 6 Finanzverwaltungsgesetz (FVG)¹ in Hamburg seit Mitte 2003 der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –. Bis dahin war dies Aufgabe der Oberfinanzdirektion (OFD). Zur Leitung der Finanzämter gehört neben der Steuerung und Koordinierung der Aufgabenerledigung die Dienst- und Fachaufsicht. Diese Aufsicht wird u. a. durch Prüfungen zur fachlichen Qualität der Arbeit (so genannte Fachprüfungen) und zu konkret erkennbaren Fehlentwicklungen (so genannte Geschäftsprüfungen) wahrgenommen.

Fach- und Geschäftsprüfungen immer seltener

480. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Fach- und Geschäftsprüfungen immer seltener geworden sind. In den Jahren 2000 bis 2004, also innerhalb von fünf Jahren, fanden 15 Prüfungen statt, von denen – bis Juni 2003 – zwölf auf die frühere OFD und – ab Juli 2003 – drei auf die Finanzbehörde entfielen. Der Jahresschnitt der früheren OFD von rd. 3,4 Prüfungen sank in der Finanzbehörde auf zwei Prüfungen.

¹ In Verbindung mit § 2a Abs. 2 Satz 1 FVG nach Auflösung der OFD zum 30.06.2003.

481. Die Prüfungen haben nicht den Kernbereich der Steuerveranlagung² erreicht. In den Veranlagungsstellen, die im Mittelpunkt der Einnahmeerhebung stehen und deshalb bei der Personalausstattung bevorzugt werden³, wurde lediglich einmal einer statistischen Unstimmigkeit nachgegangen. Die in die fachliche Substanz gehenden Prüfungen befassten sich ausschließlich mit der Arbeit in den Rechtsbehelfsstellen, den Vollstreckungsstellen und den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter.⁴ In den verschiedenen zumeist zentralisierten Sonderdienststellen (z. B. der Bußgeld- und Strafsachenstelle, der Steuerfahndungsstelle, den Dienststellen im Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz usw.) wurde ebenfalls nicht geprüft.
- Keine Prüfungen im Kernbereich der Steuerveranlagung*
482. Inhaltlich konzentrierten sich die Prüfungen auf die personelle, materielle und räumliche Ausstattung der Dienststellen⁵ sowie auf die Arbeitsabläufe⁶, um quantitative Ergebniserwartungen abzusichern oder – so in der Betriebsprüfung – durch wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz die Wirksamkeit der Betriebsprüfung zu erhöhen. Es gab hingegen nicht eine Prüfung, die sich der steuerfachlichen Arbeit und damit der steuerfachlichen Ergebnisqualität widmete.
- Keine Prüfung der fachlichen Ergebnisqualität*
483. Der Rechnungshof hat die insgesamt geringe Zahl von Fach- und Geschäftsprüfungen, den fast völligen Verzicht auf Fach- und Geschäftsprüfungen in den Veranlagungsstellen der Finanzämter und die fehlende Überprüfung der steuerfachlichen Ergebnisqualität im Rahmen dieser Prüfungen beanstandet. Die Möglichkeiten struktureller Qualitätssicherung wurden nicht hinreichend genutzt. Der Rechnungshof hat auf die Verantwortung jeder Behördenleitung für Qualität und Wirtschaftlichkeit hingewiesen und in diesem Zusammenhang die auch vom Senat anerkannte Notwendigkeit stichprobenartiger und anlassorientierter Prüfungen⁷ hervorgehoben. Fach- und Geschäftsprüfungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung in der Steuerverwaltung.
484. Der Rechnungshof hat gefordert,
- Fach- und Geschäftsprüfungen in allen Stellen der Finanzämter – insbesondere auch den Veranlagungsstellen – durchzuführen und deutlich häufiger anzusetzen,
 - die steuerfachliche Ergebnisqualität zu einem wesentlichen Gegenstand verwaltungsinterner Querschnittsprüfungen zu machen.

² Vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2005/2006, Einzelplan 9.1, Produktgruppe 16.

³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Senat eine Verstärkung der Betriebsprüfung nur in dem Maße für sinnvoll hält, wie ein personell ausreichend ausgestatteter Innendienst durch seine Veranlagungstätigkeit die Grundlage für die weitere Arbeit der Außendienste sicherstellen kann, vgl. Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Jürgen Schmidt (SPD) vom 11.08.2004, Bürgerschaftsdrucksache 18/698.

⁴ Vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2005/2006, Einzelplan 9.1, Produktgruppen 17 und 18.

⁵ So genannte Strukturqualität („Was wird benötigt, um die Leistung zu erbringen?“).

⁶ So genannte Prozessqualität („Wie wird die Leistung erbracht?“).

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 13/3265 vom 07.02.1989, S. 4.

Rahmenbedingungen nach Auflösung der OFD

485. Fach- und Geschäftsprüfungen waren in der ehemaligen OFD traditionell Aufgabe der Fachreferate sowie gegebenenfalls Aufgabe des Fachlichen Prüfdienstes, soweit diese Einheit als Querschnittseinheit intern mit einer derartigen Prüfung beauftragt wurde. Mit der Auflösung der OFD sind diese Aufgaben auf die Fachreferate der Finanzbehörde übergegangen, in denen ministerielle Aufgabenwahrnehmung und Aufsicht über die Finanzämter gebündelt sind. Als Querschnittseinheit existiert ein (auf Bearbeiterebene) zweiköpfiges Team, das für Projekt- und Prozessberatung, Qualitätsmanagement, Organisationsuntersuchungen sowie Mitarbeiter-/Bürgerorientierung zuständig ist. Fach- und Geschäftsprüfungen sind im Geschäftsverteilungsplan nicht ausdrücklich erwähnt.
486. Der Rechnungshof führt den sehr deutlichen Rückgang der Prüfungen (vgl. Tz. 480) darauf zurück, dass sie im Rahmen der neuen Organisationsstruktur noch weiter aus dem Blickfeld der Fachreferate geraten sind und der oben genannten Querschnittseinheit Prüfungstätigkeit im Auftrag der Fachreferate bislang nicht eindeutig zugewiesen worden ist. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert,
- Negativer Einfluss neuer Organisationsstruktur auf die Prüftätigkeit*
- häufigere Fach- und Geschäftsprüfungen durch eine referatsübergreifende Prüfungsplanung, verfahrensleitende Regeln und ausreichende Ressourcen auch organisatorisch abzusichern,
 - durch Dienstanweisung die analytische Tätigkeit der Querschnittseinheit auf der Grundlage von Untersuchungen und Prüfungen zu verankern, auch damit sich die Projekt- und Prozessberatung sowie das Qualitätsmanagement nicht von Untersuchungen und Prüfungen mit eigener Bestandsaufnahme lösen.

Erfolgskontrollen

487. In dem fünfjährigen Referenzzeitraum standen 33 Gestaltungsvorhaben der Hamburger Steuerverwaltung nur drei Erfolgskontrollen gegenüber. Die quantitative Plausibilitätsbetrachtung zeigt, dass dem Erfordernis von Erfolgskontrollen nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist. Der Rechnungshof hat dazu auf die bei bedeutenden organisatorischen Maßnahmen für eine Erfolgskontrolle in der Regel einschlägige gesetzliche Vorgabe (§ 7 Abs. 4 LHO) hingewiesen und gefordert, organisatorische wie auch steuerfachliche Maßnahmen zukünftig weit stärker als bisher einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen.
- Keine hinreichenden Erfolgskontrollen*

Stellungnahme der Verwaltung

488. Die Finanzbehörde hat eingeräumt, dass die frühere OFD wie auch später sie selbst ihre Verpflichtung zur Durchführung stichprobenartiger Fach- und anlassbezogener Geschäftsprüfungen nicht in dem gebotenen Umfang erfüllt hat. Sie hat zugesagt, Fach- und Geschäftsprüfungen auch zur steuerfachlichen Ergebnisqualität durchzuführen, die Konzeption einer abteilungs- und referatsübergreifenden Prüfungsplanung fortzusetzen und weitere personelle Ressourcen bereitzustellen. Im Rahmen eines umfassenden Qualitätsmanagements soll die Querschnittseinheit künftig auch koordinierend tätig werden und die Kernaufgabe der Fach- und Geschäftsprüfungen in enger Zusammenarbeit mit den Fachreferaten der Steuerverwaltung wahrnehmen.

Die Finanzbehörde hat im Übrigen eingeräumt, dass Erfolgskontrollen z.B. bei neuen gesetzlichen Regelungen und organisatorischen Veränderungen nicht im erforderlichen Maße durchgeführt wurden. Es sei beabsichtigt, organisatorische wie auch steuerfachliche Maßnahmen künftig stärker als bisher einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Effizienzsteigerung in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter

Die Zahl der Betriebsprüfungen ist rückläufig. Ihre Konzentration auf das Wesentliche und die zeitliche Steuerung sind verbesserungsbedürftig. Sofortprüfungen beginnen zu spät.

Die Finanzbehörde hat die begonnene Reorganisation der Verfahrens- und Arbeitsabläufe in den Betriebsprüfungsstellen wie z. B. die Verbesserung der Fallauswahl nicht zielgerichtet weiterverfolgt. Die Quote der Prüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis ist mit 26 % unverändert hoch.

Prüfungsturnus und Zielvereinbarungen

489. Die ehemalige Oberfinanzdirektion (OFD) hat 1997 einen umfassenden Prozess der Reorganisation der Verfahrens- und Arbeitsabläufe in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter¹ begonnen. U. a. strebte sie damit an, den statistischen Prüfungsturnus² in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen zu verbessern, um die auf Bund-Länder-Ebene abgestimmten Zielkorridore³ zu erreichen. Das ist im Lauf der Jahre nicht durchgehend gelungen.⁴ Der Prüfungsturnus für Großbetriebe erfüllte erstmals im Jahre 2004 die Vorgaben.

Bundesweit angestrebter Prüfungsturnus teilweise erreicht

490. Eine Steigerung der absoluten Erledigungszahlen wurde bislang nur bei den Großbetrieben erreicht. Dort erhöhte sich die Zahl der Prüfungen von 940 im Jahre 2001 auf 1.080 im Jahre 2004.⁵ Demgegenüber sank die Zahl der Prüfungen vor allem bei den Mittel-, aber auch bei den Klein- und Kleinstbetrieben.

¹ Ausgenommen war das Finanzamt für Großunternehmen.

² Der Prüfungsturnus gibt an, in welchem statistisch gemittelten Zeitabstand Betriebe geprüft werden. Dabei wird der Quotient aus der Zahl der geprüften Betriebe und der Gesamtzahl der potenziell prüfbareren Betriebe gebildet. Die Gesamtzahl der potenziell prüfbareren Betriebe wird alle drei Jahre fortgeschrieben.

³ Bund und Länder haben sich 1998 aufgrund von Beanstandungen des Bundesrechnungshofs darauf verständigt, bei Großbetrieben einen Prüfungsturnus von vier Jahren, bei Mittelbetrieben einen Prüfungsturnus von 8,4 bis 10,5 Jahren und bei Kleinbetrieben einen Prüfungsturnus von 14,4 bis 20 Jahren anzustreben.

⁴ Bei Mittelbetrieben wurde der Zielkorridor nur in den Jahren 1999 bis 2001 erreicht, bei Kleinbetrieben nur in den Jahren 1999 bis 2001 und 2004. Ungeachtet dessen hat Hamburg in den Jahren 2003 und 2004 bei den Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben einen besseren Prüfungsturnus erreicht als die Gesamtheit aller Länder. Der angestrebte Prüfungsturnus ist 2003 und 2004 von der Gesamtheit aller Länder sowohl bei den Groß- als auch bei den Mittel- und Kleinbetrieben verfehlt worden.

⁵ Daten ohne Berücksichtigung des Finanzamts für Großunternehmen.

Per saldo wurden 2004 321 Betriebe weniger geprüft als 2001.⁶ Nach den mit den Finanzämtern getroffenen Zielvereinbarungen sollten 2004 hingegen 257 Fälle mehr als 2001 geprüft werden.⁷ Dementsprechend sank der Grad der Sollerfüllung von mehr als 103 % im Jahr 2001 auf weniger als 95 % im Jahr 2004.

*Grad der
Sollerfüllung
rückläufig*

Konzentrationsmaxime

491. Bei einer näheren Analyse der Daten hat sich herausgestellt, dass es in den vergangenen Jahren zu keiner wesentlichen Verkürzung des Arbeitsaufwands pro Fall gekommen ist. Der Rechnungshof führt dies u. a. darauf zurück, dass die vorgeschriebene⁸ Konzentration auf das Wesentliche nicht in dem gebotenen Maße stattfindet. Anhand einer in zwei Finanzämtern gezogenen Stichprobe von über 90 geschäftsplanmäßig zu prüfenden Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass in der Hälfte der Fälle trotz der Konzentrationsmaxime mehr als zehn Prüfungsfelder bearbeitet worden waren. In einem Einzelfall erstreckte sich die Prüfung auf 30 Prüfungsfelder, ohne dass es durch Schwerpunktbildung zu einer Reduktion des Prüfungsstoffs gekommen war.

*Prüfungen nicht
durchgängig auf
das Wesentliche
beschränkt*

Diesem Aufwand stand kein adäquates Ergebnis gegenüber. Bei einem Zehntel der Fälle wurden jeweils über 15 Prüfungsfelder ohne Ergebnis geprüft. In einem Finanzamt führten durchschnittlich nur 20 %, im anderen nur 40 % der geprüften Felder zu Prüfungsfeststellungen.

*Hoher Anteil
ergebnislos
geprüfter
Prüfungsfelder*

492. Der Rechnungshof hat die unzureichende Bildung von Prüfungsschwerpunkten beanstandet und gefordert, der Reduktion des Prüfungsstoffs unter Berücksichtigung der finanziellen Bedeutung möglicher Feststellungen mehr Aufmerksamkeit als bisher zu schenken. Er hat angeregt, bei der Unterzeichnung der Prüfungsanordnung durch die Sachgebietsleitung eine entsprechende Kontrolle vorzunehmen.

Zeitbudgets

493. Seit 1999 sind die Prüfer und die Sachgebietsleitungen nach entsprechender Anweisung durch die ehemalige OFD verpflichtet, eine am festgelegten Prüfungsumfang und am Schwierigkeitsgrad des jeweiligen Falles orientierte individuelle Bearbeitungszeit zu vereinbaren und dies zu dokumentieren.⁹ Der Rechnungshof hat in den beiden geprüften Finanzämtern festgestellt, dass diese Vorgabe in erheblichem Umfang missachtet worden ist. Die Sachgebietsleitungen haben dies u. a. damit begründet, dass eine solche Vereinbarung nicht in jedem Fall nötig sei und ansonsten auch nicht viel bewirke. Die Finanzbehörde hat sich auf den Standpunkt

*Regelwidriger
Verzicht auf
Zeitabsprachen*

⁶ Die Zahl der geprüften Betriebe sank von 6.307 (2001) auf 5.986 (2004).

⁷ Die Zahl der zu prüfenden Betriebe sollte sich von 6.085 (2001) auf 6.342 (2004) erhöhen.

⁸ Vgl. § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung – Betriebsprüfungsordnung – vom 15.03.2000 (BpO 2000), BStBl. 2000 Teil I S. 368.

⁹ Auch in den davor liegenden Jahren gab es Vorgaben, um den Ressourcenverbrauch für die Prüfungstätigkeit zu steuern.

gestellt, dass sie keinen Anlass habe, den korrekten Vollzug der Vorgabe zu überwachen, solange das Finanzamt die mit ihm vereinbarten Mengenziele erreiche. Die Steuerungsverantwortung liege bei den Sachgebietsleitungen.

494. Der Rechnungshof hat den Regelverstoß beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, entweder die Beachtung der Vorgabe sicherzustellen oder sie in einem von ihr für zweckmäßig gehaltenen Sinne zu ändern, was aber das Führen mit Zeitzielen deutlich erschweren würde.

Qualitative Zielsetzungen der Steuerverwaltung

495. Die Reorganisation der Verfahrens- und Arbeitsabläufe in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter (vgl. Tz. 489) sollte nicht nur mengenbezogene, sondern auch qualitative Impulse geben. Dies sollte dazu führen,
- die Wirksamkeit der Betriebsprüfung durch eine flexiblere und risikogerechtere Prüfungsplanung zu maximieren,
 - die Zusammenarbeit von Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstelle zu verbessern und
 - die Zahl finanziell unergiebigere Prüfungsfälle zu minimieren.¹⁰

Der Rechnungshof hat das Erreichen dieser Ziele einer Erfolgskontrolle unterzogen.

Sofortprüfungen

496. Kernstück eines ersten, 1999 wirksam gewordenen Pakets von Maßnahmen war die Begrenzung der geschäftsplanmäßig vorgesehenen Prüfungen auf 65 % der Jahresarbeitskapazität, um Freiraum für – außerplanmäßige – Sofortprüfungen zu gewinnen, die es der Veranlagungsstelle ermöglichen, bei Bedarf kurzfristig zu erledigende punktuelle Sachverhaltsermittlungen vor Ort zu veranlassen.¹¹ Um dieses Modell zu fördern, hat jeder Veranlagungssachbearbeiter einen festen Ansprechpartner in der Betriebsprüfungsstelle erhalten.
497. Beide Maßnahmen haben sich im Grundsatz bewährt. Der Rechnungshof hat jedoch in den beiden geprüften Finanzämtern Fehlentwicklungen festgestellt, die die Wirksamkeit von Sofortprüfungen beeinträchtigen:

- Die Vorgabe, Sofortprüfungen spätestens acht Wochen nach Anmeldung des Prüfungsbedarfs zu beginnen, wurde in der Hälfte der Fälle nicht eingehalten, in manchen Fällen um mehr als ein Jahr überzogen. Die durchschnittliche Vorlaufzeit lag in den beiden geprüften Finanzämtern 2004 bei mehr als 18 Wochen. Eine systematische Überwachung der Vorgabe fand nicht statt.

Kurzfristiger Beginn von Sofortprüfungen nicht gewährleistet

¹⁰ Vgl. Bericht der OFD-Arbeitsgruppe „Arbeitsabläufe in der Betriebsprüfung“ vom 31.08.1998, S. 2.

¹¹ Dazu schon Jahresbericht 1999, Tz. 594 ff. (597).

- Viele Prüfungen wurden über den von der Veranlagungsstelle angemeldeten Prüfungsbedarf hinaus auf weitere Punkte und Zeiträume ausgedehnt. Der sachliche Prüfungsumfang erreichte in diesen Fällen mit bis zu 19 Prüfungsthemen eine selbst bei geschäftsplanmäßigen Prüfungen problematische Größenordnung, und auch hinsichtlich des Prüfungszeitraums unterschieden sich die Fälle oftmals nicht von den „regulären“ Prüfungen.

Entfernung vom Leitbild punktueller Prüfung
- Manche Veranlagungssachbearbeiter machten von der Möglichkeit, Sachverhalte im Rahmen von Sofortprüfungen klären zu lassen, nur zurückhaltend Gebrauch. In dieser Situation ist es vorgekommen, dass Betriebsprüfer in der Veranlagungsstelle auf die Suche nach Fällen gegangen sind, um ihre Jahresarbeitszeit in ausreichendem Umfang mit Sofortprüfungen bebuchen zu können. Um der Zurückhaltung ihrer Kollegen in der Veranlagungsstelle nicht noch Vorschub zu leisten, wurden auch Fälle zur Prüfung angenommen, die eigentlich keiner Prüfung bedurften oder den Aufwand nicht rechtfertigten. Dazu gehörten Fälle, in denen ausschließlich Rechtsfragen zu klären oder die finanziellen Auswirkungen möglicher Feststellungen eher geringfügig waren.

Zögerlicher Einsatz der flexiblen Sachverhaltsaufklärung vor Ort

Betriebsprüfer auf der Suche nach Fällen

498. Die angestrebte Flexibilisierung der Betriebsprüfung wird in Frage gestellt, wenn sich die Sofortprüfungen sowohl hinsichtlich ihres zeitlichen Vorlaufs als auch hinsichtlich ihres Umfangs mehr und mehr den langfristig geplanten geschäftsplanmäßigen Betriebsprüfungen annähern. Damit verliert dieses Instrument seine Schlagkraft. Im Übrigen kann nicht hingenommen werden, dass die Betriebsprüfung beginnt, nach Fällen zu suchen, oder objektiv ungeeignete Fälle übernimmt.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- die Vorlaufzeiten zu überwachen und die geforderte Zeitnähe des Prüfungsbeginns (Acht-Wochen-Frist) wirkungsvoller als bisher zu gewährleisten,
- den Prüfungsstoff konsequent zu begrenzen oder aber in Fällen, in denen dies steuerfachlich nicht vertretbar ist, zu einer auch statistisch offengelegten Einordnung der Prüfung als „Normalprüfung“ zu kommen,
- das Verständnis und die Qualifikation der Beschäftigten in der Veranlagungsstelle – sofern im konkreten Fall erforderlich – so zu verbessern, dass die Möglichkeit der Sofortprüfung adäquat genutzt wird und es nicht gezielter Nachfragen von Seiten der Betriebsprüfer bedarf, um die Quote zu erfüllen.

Verbesserung der Fallauswahl

499. Nach dem 1999 vollzogenen Einstieg in die Reorganisation der Verfahrens- und Arbeitsabläufe befasste sich die ehemalige OFD mit der Erarbeitung eines Gesamtkonzepts zur „Qualifizierung der Betriebsprüfung“. Im Dezember 2002 wurden einzelne Maßnahmen mit den Vorstehern der Finanzämter erörtert und eine Abspra-

che über die Erprobung getroffen. Mit der Auflösung der OFD zum 30.06.2003 gingen die Aufgaben des dortigen Fachreferats auf die Finanzbehörde über.

500. Die Ermittlung risikobehafteter und deshalb prüfungsbedürftiger Sachverhalte sollte innerhalb der Finanzämter durch Zusammenführung des Erfahrungswissens der Veranlagungs-, der Rechtsbehelfs- und der Betriebsprüfungsstelle im Rahmen „koordinierender Arbeitsgruppen“ sowie durch maschinelle Unterstützung der konkreten Fallauswahl verbessert werden. Außerdem war vorgesehen, von den Sachgebietsleitungen mehr als bisher strategische Entscheidungen einzufordern und die aus ihrer Führungsaufgabe abgeleitete Rolle bei der Fallauswahl hervorzuheben.
501. *Maßnahmen zur Verbesserung der Fallauswahl ohne Fortschritt* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher noch keine koordinierenden Arbeitsgruppen gebildet worden sind und auch die prüfungsstrategische Abstimmung auf der Ebene der Sachgebietsleitungen noch nicht institutionalisiert worden ist. In beiden Fällen beruht dies – z. T. auch aufgrund von Missverständnissen – darauf, dass die Maßnahmen in den Finanzämtern für überflüssig gehalten wurden. Die Finanzbehörde hat weder die eine noch die andere Maßnahme zielgerichtet weiterverfolgt. Dadurch sind ihr Bedenken, aber auch die Missverständnisse in den Finanzämtern verborgen geblieben. Die Finanzbehörde ist auch eine konkretisierende Regelung zur Steuerung der Fallauswahl durch die Sachgebietsleiter schuldig geblieben, die die ehemalige OFD noch im Januar 2003 angekündigt hatte.
502. *Veränderungsprozesse sich selbst überlassen* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde die in Gang gesetzten Veränderungsprozesse sich selbst überlassen hat, statt sie zielgerichtet weiterzuverfolgen, sie gegebenenfalls umzusteuern oder sie – nach Feststellung ihres Scheiterns – abzuschließen.
503. *Quote der Prüfungen ohne Mehrergebnis unverändert hoch* Die Quote der Prüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis, die durch eine verbesserte Fallauswahl gesenkt werden sollte, ist nach wie vor hoch. Sie lag 2004 – wie 1998 vor Beginn der Reorganisation – bei über 26 % der geprüften Fälle. Auch vom gesamten Zeitaufwand für Prüfungen entfielen knapp 12 % auf Prüfungen ohne Mehrergebnis.¹² Der Handlungsbedarf besteht unverändert fort.

Stellungnahme der Verwaltung

504. Die Finanzbehörde hat eingeräumt, dass das für die Betriebsprüfung zuständige Fachreferat teilweise die erwartete positive Eigen- dynamik des angestrebten Veränderungsprozesses überschätzt habe. Es werde die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, den Veränderungsprozess intensiver als bisher zu begleiten.

¹² Hinzu kommt der Zeitaufwand für ergebnislos gebliebene Prüfungsfelder bei Prüfungen mit Mehrergebnis, vgl. dazu oben Tz. 491.

Die Festlegung von Prüfungsschwerpunkten im Sinne der Konzentrationsmaxime sei verbesserungsbedürftig. Die Finanzbehörde sei bestrebt, mittelfristig die Fallauswahl auf der Grundlage einer technikunterstützten Risikoanalyse nachhaltig zu verbessern.¹³ Dem Rechnungshof sei auch zuzustimmen, dass es bei den Sofortprüfungen in vielen Fällen weder eine Beschränkung auf Prüffelder noch eine Begrenzung des Prüfungszeitraums gegeben habe. Hinsichtlich der Zeitvorgaben für den Beginn der Sofortprüfungen seien die Finanzämter seit der erstmaligen Abfrage der entsprechenden Daten im Sommer 2005 sensibilisiert, und auf der Grundlage der Jahresstatistik 2005 werde es dazu eine Aussprache geben.

Die unzureichende Festlegung von Prüfungsschwerpunkten sei ein Führungsproblem. Die Finanzbehörde werde sich intensiv bemühen, die richtigen Anstöße zu geben. Die künftig mögliche verknüpfte Darstellung von Arbeitseinsatz und Prüfungsergebnis könne dem Sachgebietsleiter nach entsprechender Feinanalyse Anlass geben, Qualität und Effektivität des jeweiligen Prüfers in einem persönlichen Gespräch zu beleuchten.

505. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Ankündigungen der Finanzbehörde noch nicht erkennen lassen, wie – gerade nach den z. T. ins Leere gelaufenen Vorhaben der Vergangenheit – die Wirksamkeit der Maßnahmen künftig hinreichend gesichert werden soll. So fehlen, wie schon bisher, definierte Vorgaben oder Kennzahlen, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Es muss der Finanzbehörde aber in qualitativ angemessener Weise gelingen, den bundesweit angestrebten Prüfungsturnus zu erreichen und die Zahl der Prüfungen ohne Ergebnis ebenso wie den Gesamtaufwand für ergebnislose Prüfungen zu minimieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹³ Die Unterstützung der konkreten Fallauswahl durch eine Datenbank sei wegen der vorläufigen Bindung aller Programmierkapazitäten durch das Projekt EOSS allerdings erst auf mittlere Sicht möglich (Evolutionär orientierte Steuersoftware; EOSS soll zum 01.01.2007 das bisherige System der Automationsunterstützung in der Steuerverwaltung ersetzen.).

Rechtsbehelfsstelle im Finanzamt Hamburg-Harburg

Der Rechnungshof hat bei der Ergebnisrechnung, Verfahrensüberwachung und Sachbehandlung im Finanzamt Hamburg-Harburg erhebliche Mängel festgestellt. So wurden Arbeitsergebnisse zu günstig dargestellt, und Entscheidungen über Rechtsbehelfe blieben viele Jahre liegen.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, für alle Finanzämter die Kriterien zur Steuerung des Personals sowie zur Bearbeitung von Rechtsbehelfen zu untersuchen. Für die Erfassung des Arbeitseinsatzes soll ein einheitliches Berichtswesen für eine betriebswirtschaftliche Auswertung aufgebaut werden.

Ergebnisrechnung in der Rechtsbehelfsstelle

506. Die Steuerverwaltung lässt in den Rechtsbehelfsstellen¹ der Finanzämter die so genannten Einsatztage für die Bearbeitung der Rechtsbehelfe anschreiben. In der Jahresstatistik wird die Zahl der Einsatztage der Zahl der erledigten Rechtsbehelfe gegenübergestellt.
507. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die durchschnittliche Zahl der Einsatztage pro Bearbeiter in der Rechtsbehelfsstelle des Finanzamts Hamburg-Harburg weit unter den Werten anderer Finanzämter lag. Während im Durchschnitt aller Ämter 190 (2001) bzw. 186 (2002) Einsatztage pro Bearbeiter erreicht wurden, lagen die Vergleichswerte im geprüften Amt lediglich bei 116 (2001) bzw. 139 (2002) Einsatztagen. Dies war u. a. auf weit überdurchschnittliche Abzüge für Urlaub und sonstige Tätigkeiten zurückzuführen.

Jede Verminderung der Einsatztage wirkt sich bezogen auf den einzelnen Bearbeiter insofern günstig auf die Statistik aus, als sein jährliches Arbeitsergebnis bei dieser Rechnung mit vergleichsweise geringem Arbeitseinsatz erreicht wird.

¹ Die Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter bearbeiten alle Einsprüche gegen Steuerbescheide oder sonstige Verwaltungsakte des Finanzamts, denen in der Veranlagungs- oder der Vollstreckungsstelle nicht abgeholfen werden kann.

508. Bei den Anschreibungen wurden teilweise erhebliche Fehler gemacht, aber auch bislang unbeachtet gebliebene Spielräume ausgenutzt:
- Als Urlaubstage wurden auch so genannte Zeitausgleichstage erfasst, obgleich es dabei nur um die Verrechnung von Vor- oder Nacharbeit, also tatsächlich geleisteter Arbeitszeit, ging.
 - In Einzelfällen wurden auffällig hohe Zeiten für sonstige Tätigkeiten verbucht. So hatte ein Sachbearbeiter hierfür in einem einzigen Kalenderjahr 55 Arbeitstage erfasst, von denen nach der statistischen Anschreibung allein 23 auf die Umstellung seines PCs entfielen. Ein anderer begründete von insgesamt 27 Tagen Ausfallzeit für „Sonstiges“ elf Tage damit, dass ihn Bauarbeiten, die Anlieferung von Möbeln und Baulärm von seinen eigentlichen Aufgaben abgehalten hätten.
- Zeitausgleichstage regelwidrig als Urlaubstage erfasst*
Hohe Anschreibungen für sonstige Tätigkeiten
509. Der Rechnungshof hat diese Anschreibep Praxis beanstandet und auf die Unbrauchbarkeit der Daten für eine realitätsgerechte Darstellung der Effizienz des Ressourceneinsatzes hingewiesen. Ungeachtet der dargestellten fehlerhaften Anschreibungen im Einzelfall sollte von der Finanzbehörde prinzipiell klargestellt werden, dass zu den Einsatztagen nicht nur die für die Bearbeitung der einzelnen Rechtsbehelfe benötigte Zeit, sondern auch alle sonstigen Zeiten gehören, die im Hinblick auf die Arbeit der Rechtsbehelfsstelle kostenrelevant sind. Deshalb hat der Rechnungshof gefordert, für eine restriktive Handhabung bei der Erfassung von Ausfallzeiten zu sorgen und insbesondere die Ausfallzeiten für „Sonstiges“ so zu präzisieren, dass die Ausbuchung von Gemeinkosten der Rechtsbehelfsstelle ausgeschlossen ist.
- Realitätsgerechte Darstellung der Effizienz gefährdet*

Verfahrensüberwachung

510. Seit jeher müssen Rechtsbehelfe der Steuerpflichtigen, die von der Veranlagungsstelle übernommen werden, in eine Liste eingetragen werden, anhand derer die Sachbearbeiter wie auch ihre Vorgesetzten die zeitgerechte Erledigung zu überwachen haben. Um zu einer jeweils sachgerechten Beurteilung der Erledigungsprioritäten zu gelangen, müssen auch verfahrensrelevante Aspekte wie die vorübergehende Aussetzung einer Entscheidung (§ 363 Abs. 1 Abgabenordnung – AO –), das vorübergehende Ruhen des Verfahrens (§ 363 Abs. 2 AO) oder die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Steuerbescheids (§ 361 AO) einschließlich der davon betroffenen Steuerbeträge vermerkt werden. Anhand der Eintragungen können Erledigungsprioritäten gesetzt werden, wie dies insbesondere zur Beschleunigung bei Aussetzung der Vollziehung wegen der bis zur Rechtskraft der Einspruchsentscheidung hinausgeschobenen Fälligkeit der Steuer geboten ist. Nach ausdrücklicher Anordnung der ehemaligen Oberfinanzdirektion (OFD) sind die Eintragungen bei ruhenden Verfahren oder ausgesetzten Entscheidungen außerdem Grundlage der vierteljährlichen Prüfung, ob die dafür maßgeblichen Gründe fortbestehen.

511. Bei ausgesetzten Entscheidungen oder ruhenden Verfahren war in mehr als der Hälfte der Fälle regelwidrig kein Stichwort zu den Aussetzungs- oder Ruhensgründen angegeben worden. Demzufolge funktionierte die Überwachung nicht, so dass Verfahren jahrelang unerledigt blieben, obwohl der Aussetzungs- bzw. Ruhensgrund längst weggefallen war. Ein Verfahren, das die Rechtsbehelfsstelle im März 1990 zum Ruhen gebracht hatte, weil ein gleichgelagerter Fall beim Bundesfinanzhof (BFH) anhängig war, wurde erst 2003 nach einem Hinweis des Rechnungshofs zum Abschluss gebracht, obgleich sich der vor dem BFH geführte Rechtsstreit bereits im Frühjahr 1990 durch Rücknahme der Revision erledigt hatte und dem Finanzamt seit Mai 1990 eine entsprechende Information aus einer einschlägigen Fachzeitschrift vorlag.
- Verfahrensverzögerung durch fehlende Überwachung*
- Verfahrensabschluss
13 Jahre zu spät*
512. In zwei finanziell gewichtigen Einzelfällen wurden in der Rechtsbehelfsliste Erledigungsvermerke angebracht, obwohl die Fälle tatsächlich noch offen waren. Sachbearbeiter und Sachgebietsleitung verloren die Fälle dadurch aus dem Blickfeld. Erst als sich im einen Fall der Steuerpflichtige meldete und im anderen der Rechnungshof einen Hinweis gab, wurden die Verfahren zum Abschluss gebracht.
- Unzutreffende Erledigungsvermerke in der Rechtsbehelfsliste*
513. Bei insgesamt 142 Einsprüchen mit einem Gegenstandswert von mehr als 6,5 Mio. Euro² fehlte in der neuen elektronischen Rechtsbehelfsliste der Hinweis auf die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Bescheids (§ 361 AO). Die drei betroffenen Sachbearbeiter hatten damit über 90 % der „ausgesetzten“ Steuerbeträge nicht in ihren Listen erfasst.
- Gefährdung prioritätsgerechter Erledigung von Rechtsbehelfen*
514. Der Rechnungshof hat die folgenreichen und deshalb schwerwiegenden Regelverstöße beanstandet. Zugleich hat er kritisiert, dass die Sachgebietsleitung nicht tätig geworden ist, obgleich ihr zumindest die Eintragungslücken bei der vierteljährlich vorgeschriebenen Listenkontrolle entweder unmittelbar oder im Vergleich mit den Listen anderer Bearbeiter hätten auffallen müssen. Der Rechnungshof hat gefordert,
- die korrekte Listenführung und -kontrolle sicherzustellen,
 - Sachbearbeiter und Sachgebietsleitungen auf die weitreichenden Folgen, die sich bei unrichtigen Eintragungen oder Eintragungsversäumnissen ergeben können, hinzuweisen,
 - darauf hinzuwirken, dass die Listenkontrolle der Sachgebietsleitungen auch zu einem Quervergleich zwischen den Bearbeitern genutzt wird, um bei Auffälligkeiten einzugreifen.

Ruhenlassen von Verfahren

515. Das Finanzamt kann ein Rechtsbehelfsverfahren mit Zustimmung des Steuerpflichtigen ruhen lassen, wenn das aus wichtigen Gründen zweckmäßig erscheint (§ 363 Abs. 2 AO). Die große Zahl ruhender Verfahren veranlasste die ehemalige OFD, die Finanzämter zu einer restriktiveren Handhabung der Vorschrift anzuhalten.

² Darin ist ein Einzelfall mit einem aus 21 Rechtsbehelfen resultierenden „Aussetzungsbetrag“ von mehr als 4,3 Mio. Euro enthalten.

516. Der Rechnungshof hat in dem geprüften Finanzamt festgestellt, dass bei Sachverhalten, die mehrere Veranlagungszeiträume und mehrere Steuerarten betrafen, uneinheitlich über das Ruhen der jeweiligen Verfahren entschieden worden ist, ohne dass ein sachlicher Grund erkennbar war. So wurden in einem zusammenhängenden Komplex mit 19 nahezu zeitgleich eingelegten Rechtsbehelfen zehn Verfahren zum Ruhen gebracht, während die übrigen neun als erledigungsfähig behandelt wurden. Einige Sachbearbeiter behandelten grundsätzlich nur die für das am weitesten zurückliegende Streitjahr eingelegten Rechtsbehelfe als erledigungsfähig. Eine solche Praxis beeinflusst die Darstellung erledigungsfähiger Arbeitsrückstände sachwidrig.
517. Der Rechnungshof hat die inkonsistente Entscheidungspraxis beanstandet und gefordert, gleichgelagerte Sachverhalte mit demselben, aus dem gesetzlichen Tatbestand abgeleiteten Maßstab zu würdigen.

Uneinheitliche Entscheidungen über das Ruhen von Rechtsbehelfsverfahren

Abbau des so genannten Altfallbestands

518. Die damalige OFD hatte im Januar 1998 angeordnet, alle vor dem 01.01.1997 eingegangenen Rechtsbehelfe (so genannte Altfälle) bis zum 31.12.2001 zu erledigen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieses Ziel im Finanzamt Hamburg-Harburg in 74 Fällen nicht erreicht wurde.

Angestrebtes Ziel beim Abbau des Altfallbestandes verfehlt

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Finanzamt der absehbaren Verfehlung der Vorgabe nicht rechtzeitig entgegenwirkt hat. Erst aufgrund entsprechender Hinweise des Rechnungshofs wurde ein hiervon besonders betroffener Sachbearbeiter zunächst im Umfang von mehr als 110 vorwiegend älteren Rechtsbehelfen sowie später nochmals im Umfang von 100 Rechtsbehelfen entlastet.

Wirksame Steuerung erst nach Hinweis des Rechnungshofs

Stellungnahme der Verwaltung

519. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Einhaltung der seit Jahren geltenden Vorgaben zur Führung der Rechtsbehelfsliste stärker als bisher zu überwachen. Das Finanzamt habe die festgestellten Eintragungslücken geschlossen. Zur Vermeidung inkonsistenter Ruhensentscheidungen soll eine verbindliche Regelung getroffen werden. Hinsichtlich der Zielverfehlung beim Abbau der so genannten Altfälle hat die Finanzbehörde eingeräumt, dass die Sachgebietsleitung und die Amtsleitung ihren Überwachungs- und Steuerungsaufgaben nicht in dem gebotenen Umfang nachgekommen sind.

Die Finanzbehörde hat im Übrigen mitgeteilt, dass sie die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen habe, eine alle Hamburger Finanzämter erfassende verwaltungsinterne Untersuchung zum Thema „Methoden und Verfahren zur Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards bei der Steuerung des Ressourceneinsatzes sowie der Abarbeitung von Rechtsbehelfen“ in

Angriff zu nehmen. Außerdem sei beabsichtigt, die statistische Erfassung des Arbeitseinsatzes zu ändern, um Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Daten zu verbessern. Geplant sei, eine betriebswirtschaftliche Auswertung zu ermöglichen und auch für die Rechtsbehelfsstellen ein einheitliches Berichtswesen aufzubauen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hamburg, den 5. Januar 2006

Dr. Meyer-Abich

Otto-Abeken

Dr. Martens

Dehne

Frau Seeler-Kling