

Jahresbericht 2011

Ausführungen

von Präsident Dr. Jann Meyer-Abich

in der Pressekonferenz

am 11.02.2011

- Es gilt das gesprochene Wort -

Der Rechnungshof hat heute der Bürgerschaft seinen Jahresbericht 2011 vorgelegt und gleichzeitig den Senat unterrichtet. Er kommt damit seinem Verfassungsauftrag nach, Parlament und Regierung durch einen jährlichen Bericht über die entlastungsrelevanten Ergebnisse seiner Prüfungen zu informieren.

I.

Bezirksverwaltungsreform

Ein wesentlicher Schwerpunkt unserer Prüfungen waren Stand, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bezirksverwaltungsreform von 2005. Sie zielte vor allem darauf ab, durch Entflechtung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben die Bezirksebene zu stärken. Diese Reform ist noch nicht abgeschlossen, dennoch lässt sich bereits jetzt Folgendes sagen:

- Die **neuen Kundenzentren müssen durch längere und in den Kernzeiten gleiche und gesicherte Öffnungszeiten bürgerfreundlicher werden**, auch durch eine verbesserte telefonische Erreichbarkeit. 20 zum Teil wenige Wegeminuten voneinander entfernte Dienstleistungszentren sind zu viel. Bergedorf macht es trotz seiner im Verhältnis zur Einwohnerzahl großen Fläche vor: **Ein Zentrum je Bezirk reicht.**
- Die vernünftige und notwendige Absicht, die in ihren Aufgaben gestärkten Bezirke miteinander zu vergleichen, um durch **Benchmarking** für Wirtschaftlichkeit und gerechte Mittelverteilung zu sorgen, ist schon in den Anfängen **stecken geblieben.**

- Die notwendige **Steuerung der Bezirksämter durch fachliche Vorgaben der Behörden funktioniert nicht**. Es scheint vielmehr so, als wollten die Bezirksämter sich als eigenständige politische Ebene verstehen. Es haben aber nicht nur die Bürger einen Anspruch auf Gleichbehandlung, sondern auch die Wahrnehmung politischer Verantwortung durch den Senat verlangt, dass kein Teil der Verwaltung Hamburgs sich Senats- oder Fachvorgaben entzieht. Dezentrale Aufgabenerledigung darf nicht als Freibrief für einflussfreie Räume oder als Spielfeld für Macht- und Statuskämpfe innerhalb der Verwaltung missverstanden werden. Die Regelung, dass Fachanweisungen der Behörden nur bei Zustimmung aller Bezirksämter verbindlich werden, hat sich nicht bewährt; keine Fachbehörde hat bisher den Mut gehabt, in diesen häufigen Konfliktfällen ihre fachlichen Ziele mit Hilfe einer Senatsentscheidung durchzusetzen.
- In jedem Falle bleibt es notwendig, im Wege der **Erfolgskontrolle** noch einmal zu bewerten, was mit der Bezirksverwaltungsreform eigentlich erreicht wurde und ob es so auch gewollt war. So wichtig es ist, dass die örtlichen Belange vor Ort entschieden werden können: **Dezentralisierung** kann in einer sich als Metropole mit internationaler Ausstrahlung verstehenden Stadt wie Hamburg **kein Selbstzweck** sein. Wenn sie unwirtschaftlich oder die Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit des gesamten Gemeinwesens gefährdet, muss das Instrumentarium angepasst werden.

II.

Neues Haushaltswesen

Eine andere und von uns seit langem begleitete grundlegende Reform ist die des Haushaltswesens. Seit Jahren wird es von der Kameralistik zu einer neuen, erfolgs- und leistungsbezogenen kaufmännischen Einwerbung und Abrechnung der Mittel weiterentwickelt. Hierin liegen erhebliche Chancen, weil

- die wirklichen, aber erst in der Zukunft auftretenden Kosten der Politik – Pensionsansprüche und Notwendigkeit von Ersatzinvestitionen – von Anfang an bewertet und finanziert werden müssen,
- einzusetzende Steuergelder mit objektivierten Leistungszielen verbunden werden,
- das bisherige Buchungssystem der Stadt unter gravierenden Mängeln leidet und im Übrigen
- eine Rückkehr zu einem streng kameralen, nur an Ein- und Ausgaben orientierten Haushaltswesens angesichts der Entwicklung in den letzten 15 Jahren in Hamburg kaum noch möglich ist.

Chancen aber beinhaltet diese Reform **vor allem für das Budgetrecht des Parlaments**. Wir haben hier den Senat an seine Verpflichtung erinnert, als Verantwortlicher für die Vorlage des Haushaltsplans auch **die strategische Steuerung durch das Parlament** in Zusammenarbeit mit diesem vorzubereiten. Mit aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen können Budgets durchsichtig und auch für notwendige Prioritätsentscheidungen

vergleichbar werden. Wenn im Laufe des Haushaltsjahres deutlich wird, dass die Zwecke nicht erreicht werden, für die die Mittel eingeworben wurden, kann und muss der Senat für eine unterjährige Nachsteuerung Sorge tragen. Auch hier sollte in der neuen Landeshaushaltsordnung die **Selbstverpflichtung zur Erfolgskontrolle** dieser grundlegenden Haushaltsreform festgeschrieben werden.

III.

Baumaßnahmen

Zu typischen Fehlern bei Baumaßnahmen und ihren finanziellen Folgen haben wir im letzten Sommer Senat und Bürgerschaft eine umfassende Analyse auf Basis unserer Prüferfahrung der letzten 20 Jahre vorgelegt. Unsere Empfehlungen sind von einer überbehördlichen Arbeitsgruppe aufgenommen worden, deren Ergebnisse in der neuen Legislaturperiode im Haushaltsausschuss zu beraten sein werden. Erneute und wiederholte Fehler, insbesondere Verstöße gegen Haushaltsrecht, belegen, wie dringlich und notwendig es ist, dass den Zusagen des Senats dann auch Taten folgen.

- Beim **neuen Kreuzfahrtterminal in Altona** sind Mehrkosten von 15 Mio. Euro nicht rechtzeitig erkannt worden, weil die Ermittlung des Investitionsbedarfs unzureichend war. Nach Bewilligung durch die Bürgerschaft erhöhten sich die Gesamtkosten innerhalb von 11 Monaten auf **130 %**. Das Abfertigungsgebäude wurde außerdem statt mit einem Flachdach mit einem begehbaren Eventdeck und 50 % mehr Nutzfläche errichtet, eine zusätzliche Kostenverdopplung für diesen Bau um rd. 4

Mio. Euro. Über diese Planungsänderungen und aus welchen Minderausgaben sie finanziert werden sollten, ist die Bürgerschaft nicht informiert worden. Auch bei der **Sanierung des alten Elbtunnels verdoppelten sich die zunächst mit 12 Mio. Euro veranschlagten Kosten** auf 25 Mio. Euro; eine detaillierte Kostenberechnung steht immer noch aus.

- Beim **Neubau von Filmstudios** auf der Finkenau hat die Behörde die vorgesehene europaweite Ausschreibung der Planung unterlassen. **Für einen Architektenwettbewerb wurden keine ausreichenden Vorgaben** gemacht. Der 1. und 2. Preisträger hätte wegen unwirtschaftlicher Kernwerte nicht berücksichtigt werden dürfen. Nicht eine den Architekten überlassene Kreativität darf Maßstab für die Kosten sein, sondern umgekehrt: **Zuerst sind Kostenobergrenzen vorzugeben, dann kann sich in ihrem Rahmen Kreativität entfalten.**
- Auch beim **Klimaschutz** kommt es entscheidend darauf an, da anzusetzen, wo mit möglichst wenig Mitteln möglichst viel für das Klima erreicht wird. Ohne Festlegung von konkreten Zielen und Prioritäten ist vorgezeichnet, dass – wie bei den von uns geprüften **Solarzellen auf Dächern** – der **Wirtschaftlichkeitsaspekt außer Acht gelassen** und relativ viel Geld für relativ wenig CO₂-Vermeidung ausgegeben wird.
- Auch Baumaßnahmen Dritter können Hamburg zu teuer zu stehen kommen. Dies ist in Höhe von 1,2 Mio. Euro der Fall bei von Hamburg erstatteten **Leitungsverlegungen durch Versorgungsunternehmen**, wo die Rechtslage kompliziert ist und die Unternehmen offenbar juristisch besser gerüstet sind als die Stadt. Auch wegen der Einnahmeausfälle bei den von diesen Unternehmen zu zahlenden Entgelten für die Nutzung

öffentlichen Grundes müssen die Arbeitsprozesse wirksamer organisiert werden.

IV.

Leistungen für die Bürger

Dem Gesamtinteresse der Bürgerinnen und Bürger dienen alle Feststellungen des Rechnungshofs – auch dort, wo sie Einzelnen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung Einschränkungen zumuten. Ebenso verhält es sich, wenn der Rechnungshof fehlende Zielsetzungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Erfolgskontrollen beanstandet. In der Summe kommt es allen zugute, wenn Hamburgs Verwaltung so wirtschaftlich und sparsam wie möglich arbeitet. Besonders aber haben diejenigen unserer Feststellungen direkten Bezug zum Bürger, in denen es um **unmittelbare Leistungen für sie** geht:

- Vorhandene **Lehrerkapazität muss den Schulkindern zugute kommen**: Obwohl die Gesamtkapazität von über 10.000 Lehrerstellen mit einem finanziellen Volumen von über 700 Mio. Euro jährlich gut ausreicht, ist **nicht für alle Kinder der vorgeschriebene Grundunterricht gesichert**. Was die an sich ausreichend vorhandenen Lehrer im Einzelnen tun, weiß die Behörde nicht genau, weil sie mit Einführung der selbstverantworteten Schule auf einen systematischen Überblick über die Unterrichtsversorgung vor Ort verzichtet hat. Zur **Vertretungskapazität** haben wir schon im letzten Jahr darauf hingewiesen, dass sich Mittel im Umfang von über 9 Mio. Euro trotz weiter bestehenden Unterrichtsausfalls angesammelt hatten. Auch in diesem Jahr

haben wir feststellen müssen, dass **nicht sichergestellt** ist, dass **die den Schulen zugewiesenen Vertretungsstunden ausgeschöpft werden.**

- **Für Kinder und Jugendliche**, die außerhalb ihrer Familie untergebracht werden müssen, **fehlen in vielen Fällen individuelle Hilfepläne**; die aber sind das zentrale und notwendige Instrument für eine wirksame Erziehungshilfe. Auch für die Bewältigung der schon vorher in der eigenen Familie aufgetretenen Probleme gibt es **für die Erziehungsberatung** von Bezirksämtern bzw. freien Trägern **keine Orientierungsmöglichkeit an wirksamen Konzepten oder sonstigen Hilfestellungen**. Hier müssen insbesondere Qualitätskontrollen und die Zusammenarbeit der Jugendhilfe mit den Schulen verbessert werden.
- Wenn **Wohnungslose** statt im Heim auch in der eigenen Wohnung untergebracht werden können, ist dies nicht nur für sie eine erfüllte Hoffnung, sondern für Hamburg auch billiger. Das 2005 eingeführte **neue Hilfesystem für Wohnungslose hat die beabsichtigte Verringerung öffentlicher Unterbringung bisher nicht erreicht**. Die Verwaltung hat es hingenommen, dass die anlässlich der Freigabe von Wohnungsbindungen mit Teilen der Wohnungswirtschaft vereinbarten **Zielzahlen für die Aufnahme von Wohnungslosen** bisher **deutlich verfehlt** wurden. Auch der massive **Rückgang der für vordringlich Wohnungsuchende gebundenen Wohnungen muss gestoppt werden**.
- Für eine sogenannte **innovative Arbeitsmarktpolitik** wurden über Jahre hinweg Mittel veranschlagt, **ohne dass wirksame innovative Maßnahmen gefunden wurden**.

Die eine Hälfte der Mittel blieb übrig, von der anderen Hälfte wurden 90 % zweckfremd verwendet. Wenn ein derartiger Topf entsprechend unseren Forderungen geschlossen wird, dann ist dies kein sozialer Kahlschlag, sondern die Freisetzung unnötig gebundener Mittel für vernünftiger Zwecke.

- Auch diejenigen, die mit ihren eigenen Angelegenheiten nicht mehr zurecht kommen, und deshalb **rechtlicher Betreuung bedürfen, müssen besser geschützt werden**. So sollten sich z.B. die zuständigen Stellen über Pflichtverletzungen von Betreuern austauschen. Auch im Hinblick auf den anhaltenden Anstieg der Betreuungskosten, der nicht nur den Staat, sondern auch die Betreuten trifft, sollte noch einmal darüber nachgedacht bzw. erprobt werden, **inwieweit beim Staat angestellte Betreuer die Kosten ohne Qualitätsverlust senken könnten**.

V.

Schluss

Die Frage nach den von unseren Prüfungsfeststellungen konkret betroffenen finanziellen Volumina tritt dieses Jahr in den Hintergrund. Jedenfalls sind für alle unsere Prüfungen finanzielle Auswirkungen sicher oder zumindest zu erwarten, auch wenn sie nicht seriös bezifferbar sind: Wenn bei Sozialleistungen und bei Hilfen für Kinder und Jugendliche oder bei ihrer Versorgung mit Unterricht die Steuerung, die Organisation und die Wirksamkeit verbessert werden, sind dies strukturelle Verbesserungen, die der ganzen Stadt zugute kommen. Wenn wir etwa bei der Prüfung der

Lehrerkapazität feststellen, dass nach der maßgeblichen Stundentafel für die Klassen 5 und 6 des Gymnasiums 21 Lehrerstellen weniger einzusetzen sind, als es die Schulbehörde auf Basis ihrer unzutreffenden Bedarfsgrundlagen getan hat, so sind diese gut 1,4 Mio. Euro einzusparender Stellen eher ein Randeffekt unserer Prüfung. Ähnliches gilt z.B. auch für die Organisation der Steuerverwaltung – von technischen und konzeptionellen Grundsatzfragen bis hin zu einer vereinfachten Erfassung bei der Hundesteuer – , für die Vermeidung finanzieller Risiken bei der Hamburger Arbeit, der Media School und dem HVV oder auch für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz von Computern. Auch bei der diesen Jahresbericht prägenden notwendigen und kritischen Begleitung von Reformvorhaben, bei der Herstellung von Transparenz und bei unserer präventiven Wirkung durch Beratung und Beanstandung steht die Veränderung von Prozessen, Strukturen und Denkweisen im Vordergrund.