

# **Jahresbericht 2016**

**Pressekonferenz**

**am 15.02.2016**

**- Es gilt das gesprochene Wort -**

Aufgrund seines Verfassungsauftrags unterrichtet der Rechnungshof jährlich Bürgerschaft und Senat über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg. Dies geschieht mit dem Jahresbericht, der insbesondere die parlamentarische Haushaltskontrolle unterstützen soll. In seinem diesjährigen Jahresbericht veröffentlicht der Rechnungshof erneut eine Vielzahl an Feststellungen, Beanstandungen und Vorschlägen, die zum Teil bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen worden sind. Der Schwerpunkt liegt 2016 auf dem Thema „Beteiligungen“. Wir haben eine kritische Gesamtschau auf die Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg vorgenommen. Ich werde gleich kurz in dieses Thema einführen und Herr Vizepräsident Otto-Abeken wird im Anschluss auf das Thema ausführlich eingehen. Unsere Anmerkungen zur Haushaltslage und zur Finanzpolitik folgen wie gewohnt im Herbst mit der Aktualisierung unseres Schuldenmonitoring, der „Schuldenbremsenampel“. Zum Jahresabschluss für 2014 werden wir uns im April äußern.

### **Beteiligungen**

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist Eigentümerin zahlreicher Beteiligungen, neben sehr großen wie z.B. SAGA und HOCHBAHN gibt es auch zahlreiche mittlere oder kleinere.

Die Zahl der Beteiligungen nimmt stetig, insbesondere seit 2002, zu. Mit der Zahl der Beteiligungen wächst aber auch das Risiko - und wenn es nur in der Substanzminderung besteht -, denn Beteiligungen sind vielen nicht steuerbaren Einflüssen des Marktes ausgesetzt und meist auch nicht direkt, sondern nur durch die Mitwirkung in den Aufsichtsorganen zu steuern.

Für jede Beteiligung mag es jeweils gute Gründe gegeben haben und weiter geben. Es fehlt aber an einer ordnungspolitischen Orientierung, unter welchen Umständen Beteiligungen als geboten erachtet werden sollen. Das Haushaltsrecht setzt hier kaum wirksame Schranken. Der Rechnungshof hält es deshalb für wünschenswert, dass sich der Senat eine programmatische Grundlage gibt, aus der sich die Grundsätze für das Eingehen, Halten und Aufgeben von Beteiligungen ergeben.

In Hamburg üben die einzelnen Fachbehörden dezentral die Aufsicht über die in ihren Ressorts verankerten Beteiligungen aus. Hiergegen spricht grundsätzlich nichts, solange die notwendigen zentralen Vorgaben, deren es gleichwohl bedarf, beachtet werden. Die hierfür zuständige Finanzbehörde erstellt zwar derartige zentrale Vorgaben, hält sich aber für deren Durchsetzung nicht für zuständig. Die Finanzbehörde muss die ihr zukommende zentrale Rolle stärker wahrnehmen.

Im Bereich der Beteiligungen ist die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament eingeschränkt, da es sich um rechtlich selbständige Einrichtungen handelt. Je mehr Aufgaben der Verwaltung durch Beteiligungen wahrgenommen werden, desto geringer werden die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, dass der zurückgegangene Einfluss des Parlaments insoweit ein Stück kompensiert wird, als der Senat die Bürgerschaft verstärkt informiert.

### **Wirtschaftlich und ordentlich verwalten**

An der **Wasserschutzpolizei-Schule** werden die Wasserschutzpolizisten der Länder und des Bundes einheitlich aus- und fortgebildet. Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass der Betrieb deutliche Mängel zeigt, z.B. zu gering bemessene Unterrichtsver-

pflichtungen, unausgelastete Seminarräume, Abgeltung von zu viel Trennungsentschädigungstagen und keine kostenorientierte Entgeltpraxis bei Lehrgangsteilnehmern außerhalb der Polizei. Zudem sollte die Verwaltung überprüfen, ob die Schule wirklich einen eigenständigen, mit sechs Beschäftigten besetzten Küchenbetrieb betreiben soll.

Der Rechnungshof hat zahlreiche Dienststellen erneut hinsichtlich der **Personalabrechnung bei Überstunden bzw. Mehrarbeitsvergütungen** überprüft und festgestellt, dass mehrfach die gesetzliche Höchstarbeitszeit überschritten wurde; zum Teil sehr erheblich. So sind z.B. bei Hausmeistern tägliche Arbeitszeiten von fast 14 Stunden entstanden. Auch bei der Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden hat der Rechnungshof Mängel festgestellt, wie z.B. im Einzelfall die Vergütung von gesetzlichen Ruhepausen.

**Strafverfahren** können von Gerichten und Staatsanwaltschaften **gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt werden**. Zur Verteilung der Gelder ist 1972 der „Sammelfonds für Bußgelder“ eingerichtet worden. Im Anschluss an die Entscheidung des Gerichts über die Höhe und ggf. den allgemeinen Zweck der Geldauflage weist ein Verteilungsgremium aus dem zuständigen Sammelfonds, z.B. „Umweltschutz“, einzelnen gemeinnützigen Einrichtungen Geld zu. Für das Gericht besteht aber daneben auch die Möglichkeit, Bußgelder zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen direkt zuzuweisen. Weder Gesamtzahl noch finanzielle Höhe dieser Direktzuweisungen sind bekannt, da die Justizbehörde diese nicht erfasst.

Der Rechnungshof hat personelle Verflechtungen von Richtern sowohl bei der Mitwirkung in Verteilungsgremien als auch bei der Direktzuweisung von Bußgeldern festgestellt. So war ein Richter als Mitglied des Verteilungsgremiums des Sammelfonds an Entscheidungen beteiligt, die zugunsten eines Vereins ergingen, des-

sen Schatzmeister er zu dieser Zeit auch war. Zudem haben Richter mittels Direktzuweisung auch jeweils Vereine begünstigt, deren Vorständen sie zu diesem Zeitpunkt angehörten. Die gleichzeitige Tätigkeit im Vorstand eines Vereins verstößt gegen das Nebentätigkeitsrecht. Die Mitwirkung eines Richters in einem Verteilungsgremium, der aktiv die Zuweisung von Bußgeldern an Vereine betreibt, in denen seine Ehefrau tätig ist oder deren Vorstand er selbst angehört, ist nicht mit den entsprechenden Beschlüssen des Senats zur Besetzung dieser Gremien vereinbar.

Die Justizbehörde informierte die Bürgerschaft über die Bußgeldzuweisungen zuletzt 2008 und auch nur auf Nachfrage im Haushaltsausschuss, obgleich es einen Senatsbeschluss gibt, die Bürgerschaft alle zwei Jahre zu informieren. Der Rechnungshof hält eine jährliche Information für sinnvoll.

Zudem ist die Prüfung der Verwendungsnachweise der begünstigten Institutionen durch die Justizbehörde verbesserungswürdig. Wir haben unterlassene Rückforderungen wegen fehlender Verwendungsnachweise sowie Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise beanstandet. Die wesentliche Ursache liegt in der begrenzten personellen Kapazität der entsprechenden Dienststelle. Der Rechnungshof schlägt daher vor, nicht mehr alle sechs Monate, sondern nur noch einmal jährlich die Mittel aus den Sammelfonds zu verteilen, um so eingesparte personelle Ressourcen dafür zu nutzen, Engpässe bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu beseitigen.

Wir haben keine Anhaltspunkte für persönliche Bereicherungen vorgefunden. Uns ist auch bewusst, dass einige personelle Verflechtungen darauf beruhen, dass Richter ehrenamtlich in Vereinen der Straffälligenhilfe tätig sind. Wir sehen aber die Gefahr, dass das Vertrauen in die Justiz beschädigt wird. Der Rechnungshof hält

den Sammelfonds für die bessere Lösung. Die Direktzuweisung sollte daher abgeschafft und der Sammelfonds verbindlich werden. Dazu bedarf es einer Änderung des Bundesrechts. Der Senat sollte auf seine frühere, leider gescheiterte Bundesratsinitiative zurückkommen und einen neuen Versuch unternehmen.

Bereits im Jahresbericht 2014 hatte der Rechnungshof Mängel bei den **Zahlstellen der Amtsgerichte** gerügt. Die Justizbehörde hatte Abhilfe zugesagt. Bei einer erneuten unvermuteten Prüfung bei Amtsgerichten und Justizvollzugsanstalten wurde nun festgestellt, dass immer noch Mängel vorhanden sind. Insbesondere sind Maßnahmenverbesserungen der Dienstaufsicht erforderlich.

Seit 2015 ist das Haushaltswesen in Hamburg vollständig auf die Doppik, d.h. eine kaufmännische Betrachtungsweise umgestellt worden. Für dieses System ist entscheidend, dass die richtigen, d.h. steuerungsrelevanten und aussagekräftigen **Kennzahlen** bestimmt werden. Wie schon in unserem letzten Jahresbericht haben wir auch in diesem Jahr einige Kennzahlen überprüft. Bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration stellten wir fest, dass ca. 2/3 der geprüften IST-Werte richtig berechnet waren, ca. 15 % geringe Abweichungen und ca. 15 % Abweichungen von über 2 % aufweisen. Die Verwaltung muss hier nachbessern, vor allem weil bei fast allen Kennzahlen die Dokumentation unzureichend ist. Zu oft fehlen auch Erklärungen und einige Bezeichnungen weichen von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage ab. Die Hilfen zur Erziehung betragen im Jahr 2013 nicht wie im Haushaltsplan angegeben 259.606 Euro sondern über 259 Mio. Euro. Solche Fehler dürfen nicht sein.

## Besser bauen

Nachdem der Rechnungshof vor einigen Jahren seinen Bericht „Kostenstabiles Bauen“ vorgelegt hatte, hat der Senat inzwischen mit seinem Programm „Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ reagiert. Hiervon versprechen wir uns einiges. Dass in diesem Bereich aber weiter Handlungsbedarf besteht, zeigen unsere aktuellen Prüfungen.

Insbesondere Mängel bei dem Wettbewerbsverfahren und der Vergabe fallen auf. So haben wir z.B. bei der Prüfung zahlreicher öffentlicher Unternehmen viele, zum Teil auch schwerwiegende **vergaberechtliche Verstöße** festgestellt. Die Bedeutung ordnungsgemäß durchgeführter Vergabeverfahren für die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens darf nicht unterschätzt werden.

**Vergabeverfahren für Gutachten und externe Beratungsleistungen** sind nicht rechtssicher vorbereitet worden. Dies haben unsere Prüfungen in verschiedenen Behörden ergeben. Zudem ist das Verwaltungshandeln wegen unzureichender Dokumentation in diesem Zusammenhang oftmals nicht transparent.

Ein weiterer Mangel besteht darin, dass Baumaßnahmen nicht einzeln im Haushalt veranschlagt werden und ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen schon mit dem Bau begonnen wurde. Dies war beim Bau der **Hochwasserschutzanlage Niederhafen / Baumwall** der Fall. Die Behörde hat die Maßnahme überdies nicht einzeln veranschlagt, obgleich die Kosten über 60 Millionen Euro betragen und ab 6 Millionen Euro einzeln zu veranschlagen ist. Weiter führte die überdimensionierte und nicht fachgerechte Planung einer Tiefgarage zu nicht notwendigen Mehrausgaben von über 300.000 Euro. Die Stadt hat aufgrund unserer Hinweise eine Reduzierung im zweiten Bauabschnitt vorgenommen und, soweit

dies noch möglich war, Kosten reduzieren können. Es ist aber bei dieser Prüfung auch Positives zu berichten: Üblicherweise werden bei derartigen Baumaßnahmen die Baucontainer angemietet. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) als Bauherr hat sich nach eingehender Prüfung dafür entschieden, eine gebrauchte Bürocontaineranlage zu kaufen. Dadurch ergaben sich gegenüber der Mietlösung Kostenvorteile in Höhe von ca. 100.000 Euro. In Zukunft will der LSBG immer so verfahren.

Wir haben uns auch im letzten Jahr wieder mit dem **Energiemanagement** der Stadt befasst. Dabei sind wir sicher, dass durch unsere Hinweise und Empfehlungen zur Organisation, zu Überwachungsaufgaben sowie zu technischen Vorkehrungen eine höhere Effizienz erreicht werden kann. Die Verwaltung will sich dieser Vorschläge annehmen.

Bei der **Abrechnung von Baumaßnahmen** stellen wir immer wieder fest, dass im Haushalt Mittel noch auf die nächsten Jahre übertragen werden, obwohl die Baumaßnahmen bereits vollständig fertiggestellt sind. Eine Resteübertragung ist aber grundsätzlich nur zulässig, wenn noch weitere Kosten für die Baumaßnahme zu erwarten sind. Wir haben in diesem Jahr aus der Resteliste der Finanzbehörde Baumaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt ca. 40 Mio. Euro überprüft, bei denen das Bauobjekt offenkundig seit Jahren schon in Betrieb war und die Höhe der Reste im Haushalt sich über Jahre nicht verändert hatte. In zehn Fällen, mit einem Volumen von insgesamt rund 2,5 Mio. Euro, bestand für die als Reste übertragene Mittel überhaupt kein Bedarf mehr. In anderen Fällen wurden zu hohe Haushaltsreste übertragen. Die unberechtigte Übertragung von Haushaltsresten führt zu einer unnötigen Bindung von Haushaltsmitteln.



## Einnahmen sichern

Eine funktionierende und effizient arbeitende Steuerverwaltung ist für die Sicherung der Einnahmen unserer Stadt unentbehrlich. Deshalb prüft der Rechnungshof in jedem Jahr auch die Steuerverwaltung.

Steuerpflichtige, deren Einkünfte in einem Jahr mehr als 500.000 Euro betragen, werden auch als **Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften** bezeichnet. Diese Gruppe hat bei den Finanzämtern im Prinzip den gleichen Status wie z.B. Gewerbetreibende oder Freiberufler und es gelten besondere Regelungen, z.B. dass Außenprüfungen ohne weitere Voraussetzungen durchgeführt werden dürfen. Ebenso wie „echte“ Betriebe müssen sie in der Betriebskartei erfasst werden, anhand derer der Prüfungsrhythmus festgehalten wird.

Der Rechnungshof hat wesentliche Mängel bei der Bestandserfassung von Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften festgestellt. Wir fordern die vollständige Erfassung aller Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften. Das ist auch ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit.

Andererseits sollten Möglichkeiten zur Entlastung der Steuerverwaltung genutzt werden, um mit den dadurch frei werdenden Ressourcen die Überprüfung auszuweiten bzw. vorhandene Mängel zu beseitigen.

Hinsichtlich der Außenprüfungen sind zwei Phänomene zu beobachten: einerseits ihre geringe Zahl. Der theoretische Prüfungsturnus beträgt mehr als 20 Jahre. Auch wenn es hier zu gewissen Verbesserungen gekommen ist, reicht der jetzt erreichte Wert von 35 Prüfungen pro Jahr für eine effiziente Überwachung nicht aus.

Andererseits sind trotz unvollständiger Bestandserfassung zu viele Personen als Steuerpflichtige mit bedeutendem Einkommen qualifiziert. Sinnvoll ist es, diejenigen Personen, bei denen sich das „typische Risiko“ nicht stellt, aus der Gruppe herauszunehmen, um dann innerhalb der kleiner werdenden Gruppe erheblich mehr Prüfungen durchführen zu können. Wenn etwa bei einem angestellten Geschäftsführer die bedeutenden Einkünfte allein aus seinem hohen Jahresgehalt resultieren, bedarf es im Regelfall nicht der Aufnahme in die Kategorie besonders zu prüfender Fälle, da die Steuer bereits als Lohnsteuer automatisch abgezogen wird. Erforderlich ist eine Änderung in der Abgabenordnung auf Bundesebene.

Ein weiterer Punkt: Wenn es schon zu Außenprüfungen bei den Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften kommt, sollte die tatsächliche Prüfung der Einkommensverwendung stärker in den Blick genommen werden. Unser Eindruck ist, dass sich die Prüfung überwiegend auf die Überprüfung der erklärten Besteuerungsgrundlagen beschränkt. Die Möglichkeit, durch eigene Erhebungen verschwiegene Einkommensquellen zu ermitteln, wird in aller Regel nicht genutzt.

Der Rechnungshof hatte 2012 über Probleme bei den **Betriebsprüfungsstellen** und in der **Steuerfahndung** der Finanzämter berichtet. Unsere erneute Befassung mit der Thematik zeigt, dass auch hier noch nicht alles zum Besten bestellt ist.

Hinsichtlich der **Betriebsprüfung** hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die zur Verfügung stehenden Stellen nicht zu 100 % für die Betriebsprüfung eingesetzt werden. Die Verwaltung hatte den Handlungsbedarf akzeptiert und auf die Bedeutung der Ausbildung von zusätzlichem Personal hingewiesen. Die Bürgerschaft hatte im Jahr 2013 ein entsprechendes Ersuchen -zusätzliche Ausbildungsgruppen einzurichten - an den Senat beschlossen.

Nachdem die Finanzverwaltung zunächst dieses Ziel teilweise dadurch zu erfüllen glaubte, dass sie lediglich auf die ursprünglich geplante Reduzierung der Ausbildungsgruppen verzichtete, ist es jetzt so, dass tatsächlich mehr Auszubildende eingestellt werden. Leider wird das Problem dadurch jedoch nicht auf Dauer gelöst, da die Zahl der Pensionierungen in Zukunft stark ansteigen wird. So werden z.B. 2020 voraussichtlich 152 Mitarbeiter (statt 62 im Jahre 2011) ausscheiden, aber trotz Erhöhung der Ausbildungskapazität nur 145 Auszubildende für die Übernahme in die Steuerverwaltung zur Verfügung stehen.

Die Fremdnutzung von Stellen der Betriebsprüfung, d.h. ca. 16 % der Betriebsprüfer waren im Innendienst eingesetzt, um dortige Lücken zu füllen, hatte sich nach dem Jahr 2012 zunächst verbessert. Die Lage ist aber nach den seit 2014 vorliegenden Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung wieder schwieriger geworden, da in dieser Berechnung ein erhöhter Bedarf an Betriebsprüfern und Innendienstmitarbeitern festgestellt wurde. Der Rechnungshof fordert daher ein Konzept, wie mit dieser Lage im Innendienst und bei den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter umgegangen werden soll.

Bei der **Steuerfahndung** hatten wir kritisiert, dass der nach einer länderübergreifend einheitlichen Berechnungsmethode ermittelte Personalbedarf für die Hamburger Steuerverwaltung pauschal und ohne überzeugende Gründe um 15 % gemindert worden war. Hieran hat sich leider nichts geändert. Die Verwaltung hält auch nach der neuen Personalbedarfsberechnung an der Kürzung um 15 % fest. Der Rechnungshof kritisiert, dass Hamburg damit die im gesamten Bundesgebiet angestrebte Zahl an Steuerfahndern nicht erreicht.