

Jahresbericht 2017

Pressekonferenz

am 13.2.2017

– Es gilt das gesprochene Wort –

Einleitung

Aufgrund seines Verfassungsauftrags unterrichtet der Rechnungshof jährlich Bürgerschaft und Senat über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Dies geschieht mit dem Jahresbericht, der insbesondere die parlamentarische Haushaltskontrolle unterstützen soll. In seinem diesjährigen Jahresbericht veröffentlicht der Rechnungshof erneut eine Vielzahl an Feststellungen, Beanstandungen und Vorschlägen, die zum Teil bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen worden sind. Unsere Anmerkungen zur Haushaltslage und zur Finanzpolitik werden wir im Herbst mit der Aktualisierung unseres Schuldenbremsenmonitors darlegen

Haushalts- und Konzernrechnung 2015

Schon jetzt präsentieren wir das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung. Hier gibt es Änderungen. In den letzten Jahren haben wir die jährliche Prüfung des Jahresabschlusses im Frühsommer als eigenen Bericht, den sogenannten Ergänzungsbericht, vorgelegt und mit einer Pressemitteilung begleitet. In diesem Jahr veröffentlichen wir keinen separaten Ergänzungsbericht, sondern haben die Inhalte in unseren Jahresbericht, den wir Ihnen heute vorstellen, integriert. Dies ist insbesondere der neuen Landeshaushaltsordnung (LHO) geschuldet:

Seit dem Jahr 2015 wird in Hamburg der Haushalt allein nach doppelten Regeln aufgestellt und abgerechnet. Wir haben nunmehr den ersten entlastungsrelevanten doppelten Jahres- und Konzernabschluss 2015 geprüft. Die LHO sieht dazu vor, dass der Rechnungshof sein Prüfungsergebnis zum Jahresabschluss,

zum Konzernabschluss, zum Lagebericht und zum Konzernlagebericht in einem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zusammenfasst. Der Rechnungshof leitet dem Senat seinen Bestätigungsvermerk zu. Der Senat hat diesen Bestätigungsvermerk wörtlich in seinen Geschäftsbericht übernommen und ihn mit der Haushaltsrechnung der Bürgerschaft übermittelt.

Der Bestätigungsvermerk für 2015 wurde vom Rechnungshof eingeschränkt erteilt. Zwar kommen wir bei Würdigung aller Prüfungsfeststellungen zu der Einschätzung, dass der Jahresabschluss und der Konzernabschluss unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit den nachgenannten Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln.

U. a. folgende Prüfungsergebnisse erlauben aber keinen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs:

- Das Rechnungswesen der FHH ist dezentral organisiert, mit der Folge, dass es zwischen den verschiedenen Akteuren viele Schnittstellen gibt, die noch immer Probleme bereiten.
- Es gibt nach wie vor noch keinen geschlossenen Geld- und Buchungskreislauf.
- Nicht alle liquiden Mittel der FHH werden im Buchungssystem automatisch erfasst. Hintergrund ist vor allem, dass neben den führenden doppischen SAP-Systemen noch vormals kameral genutzte Systeme fortgeführt werden müssen, zum Beispiel für Zahlungen in die Justizkasse.

– Die Sicherheit des SAP-Systems war noch nicht durchgängig gewährleistet, weil nicht alle Schutzmechanismen richtig genutzt wurden.

Auch wenn schon deutliche Verbesserungen erreicht wurden, muss Hamburg seine Anstrengungen fortsetzen, ein durchgängig ordnungsgemäßes Rechnungswesen zu schaffen.

Einzelne Prüfungsergebnisse

Für das neue Haushaltswesen ist entscheidend, dass die richtigen **Kennzahlen** ausgewählt und dann auch richtig ermittelt werden. Die Prüfung, ob diese Kennzahlen zutreffend ermittelt und dargestellt werden, wird für die nächste Zeit ein Dauerthema des Rechnungshofs sein. In den vorherigen Jahren hatten wir uns mit den Kennzahlen der Kulturbehörde und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) beschäftigt. Jetzt prüften wir Kennzahlen der Steuerverwaltung, der Behörde für Inneres und Sport und der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen. Der Anteil der nicht ordnungsgemäß ermittelten Kennzahlen liegt in den meisten geprüften Behörden zwischen 10 % und 25 %. Problematisch sind oft auch die Definition und Erläuterung sowie die Dokumentation des Erhebungswegs. Der Rechnungshof hat den Behörden empfohlen, zentrale Vorgaben für die Kennzahlenermittlung aufzustellen und die Qualitätssicherung zu verbessern. Insgesamt haben wir aber den Eindruck, dass die Verwaltung Kennzahlen zunehmend ernst nimmt und auf dem richtigen Weg ist.

Parkraum ist in Hamburg knapp und wird es auch bleiben. Umso wichtiger ist, dass er allen interessierten Autofahrerinnen und Autofahrern gleichermaßen zur Verfügung steht. Die gerechte Verteilung des Parkraumes setzt einen permanenten

Überwachungsdruck voraus. Ausdruck bzw. Spiegelbild dieses Überwachungsdruckes sind die Einnahmen aus Parkgebühren und aus Verstößen gegen die Parkraumregeln. Theoretisch wären bei einer 100 %-Belegung zum Beispiel 2015 Parkgebühren von über 46 Mio. Euro möglich gewesen. Auch wenn eine 100 %-Auslastung nicht realistisch ist, weist es auf ganz erhebliche Defizite in der **Parkraumüberwachung** hin, wenn in 2015 nur 9,5 Mio. Euro an Parkgebühren und zusätzlich 4,3 Mio. Euro an Verwarn- und Bußgeldern an Parkständen eingenommen wurden. Gegenüber unserer letzten Prüfung in 2006 hat sich insoweit nicht viel geändert: damals wurden bei rechnerisch möglichen Gebühreneinnahmen von 42 Mio. Euro nur 7,5 Mio. Euro Gebühren eingenommen. Erforderlich ist weiterhin ein Parkraumkonzept. Auch dies hatte der Rechnungshof 2006 gefordert und der Senat für Ende 2007 versprochen. Vorgelegt wurde es bis heute nicht.

Zwischenzeitlich hat der Senat reagiert: die Aufgaben der Parkraumüberwachung wurden einer eigenen Einheit übertragen, die seit 2014 bei dem Landesbetrieb Verkehr (LBV) angebunden ist. Die Anzahl der Überwachungskräfte wurde bis Ende 2016 deutlich erhöht. Auch das Parkraumkonzept soll nach Angabe der Behörde bald folgen. Nun muss der Senat klar sagen, welche Einnahmen er insoweit realisieren will und muss sich dann auch an dem erzielten Ergebnis messen lassen.

Unsere Prüfung beim LBV hat zu weiteren Kritikpunkten geführt: zum einen die fehlende nachvollziehbare Personalbemessung. Das, was ein einzelner Kontrolleur beim LBV leisten muss, bleibt deutlich hinter dem zurück, was beim früher zuständigen Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer geleistet werden sollte. Zudem erfolgte die für 2015 vom LBV vorgesehene Ablieferung an den Haushalt nicht rechtzeitig, sondern über ein Jahr verspätet.

In der **Kinder- und Jugendhilfe** ist der **Hilfeplan** von entscheidender Bedeutung. Werden Hilfen zur Erziehung voraussichtlich für längere Zeit geleistet, soll ein Hilfeplan aufgestellt werden, der Feststellungen zum Bedarf, zur Art der Hilfe sowie zu den erforderlichen und geeigneten Leistungen enthalten soll. Der Allgemeine Soziale Dienst in den Bezirksämtern ist für die Aufstellung des Hilfeplans und für die Gewährung der finanziellen Mittel zuständig. Die BASFI hat entsprechende Vorgaben erlassen. Diese Vorschriften wurden nicht immer richtig angewendet.

Das erste Hilfeplangespräch, in dem festgelegt wird, wie die Hilfe konkretisiert wird, soll vor Beginn der Hilfe stattfinden und das Protokoll ist innerhalb von vier Wochen bekannt zu geben. In keinem der untersuchten Fälle fand das Gespräch vor Beginn der Hilfe statt, teilweise sogar erst neun Monate später.

Bei Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung ist für eine Gefährdungseinschätzung das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vorgeschrieben sowie eine kollegiale Beratung verpflichtend durchzuführen. In knapp zwei Drittel der vom Rechnungshof untersuchten Fälle erfolgte keine bzw. nur eine mangelhafte Beteiligung einer anderen Fachkraft. Die verpflichtende kollegiale Beratung wurde überwiegend nicht bzw. mangelhaft dokumentiert.

In den untersuchten Fällen, in denen eine Meldung zu einer Kindeswohlgefährdung die erstmalige Bewilligung einer Hilfe zur Erziehung auslöste, wurde im Protokoll des ersten Hilfeplangesprächs in fast der Hälfte der Fälle lediglich vermerkt: „Gewichtige Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdung liegen nicht vor“. In einem weiteren Drittel der Fälle wurden gar keine Angaben zur Kindeswohlgefährdung gemacht. Auch Berichte der freien Träger, die die Hilfe durchführten, gingen vielfach nicht auf Kindeswohlgefährdungen ein. Wir haben gefordert, die

Kindeswohlgefährdung in den Hilfeplanprotokollen immer deutlich zu machen sowie die weitere Entwicklung im Hilfeverlauf solange zu beobachten, bis zweifelsfrei feststeht, dass die Kindeswohlgefährdung abgewendet ist.

Die **Gerichtsvollzieher** agieren zwar als Beamte, aber mit einem hohen Maß an Selbstständigkeit. Der Justizbehörde fehlen immer noch geeignete Grundlagen, um den Personalbedarf valide festzustellen und darauf aufbauend einen wirtschaftlichen Personaleinsatz zu planen. Das Amtsgericht leitet zurzeit erfreulicherweise entsprechende Schritte ein.

Fast alle Gerichtsvollzieher beschäftigen Bürokräfte, die sie selbst als Arbeitgeber einstellen müssen. Viele Gerichtsvollzieher haben entsprechende Arbeitsverträge mit eigenen Angehörigen geschlossen. Wir sehen die Anstellung Angehöriger kritisch, auch wenn die Justizbehörde zutreffend darauf hinweist, dass die anderen Bundesländer ähnlich verfahren. Wir halten es für richtig, dass in Verwaltung und Justiz bereits jeder Anschein einer Vermengung dienstlicher und privater Interessen vermieden wird.

Die Gerichtsvollzieher müssen auch eigene Geschäftszimmer in ihrem Amtsgerichtsbezirk vorhalten. Wir haben festgestellt, dass bei drei Viertel der Gerichtsvollzieher die Geschäftszimmer ganz oder teilweise außerhalb des Amtsgerichtsbezirks lagen, zum Teil sogar weit außerhalb Hamburgs, so zum Beispiel in Ratzeburg. Nur ausnahmsweise kann der Gerichtsvollzieher sein Büro an einem anderen Ort unterhalten, wenn das Büro verkehrsgünstig in der Nähe des Amtsgerichtsbezirks liegt. Dieser Ausnahmefall ist aber zur Regel geworden. Dies hatte bereits der Prüfdienst für Gerichtsvollzieher 2014 kritisiert. Seit September 2016 hat die Justizbehörde insoweit reagiert, als die Geschäftszimmer außerhalb eines 30 km Radius vom Sitz des Amtsgerichts entfernt nicht mehr bezahlt werden.

Angesichts dieser und weiterer von uns getroffenen Feststellungen, zum Beispiel kommen vier verschiedene IT-Systeme zum Einsatz, haben wir der Justizbehörde geraten, die laufenden Planungen um die Prüfung einer umfassenden Neustrukturierung des Gerichtsvollzieherwesens zu erweitern. Dabei sollte zum Beispiel auch geprüft werden, ob es nicht besser ist, wenn die Justizverwaltung den Gerichtsvollziehern Räume, Sachmittel und Bürokräfte zur Verfügung stellt, um zu einer zentralen und wirtschaftlichen Lösung zu gelangen und so die Gerichtsvollzieher zu entlasten.

Im Jahr 2007 hatten wir festgestellt, dass die **Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH)** ihre **Stellplätze** nicht vermietete und so auf Einnahmen verzichtete. Hochschulangehörige und Dritte konnten umsonst parken. Wir forderten damals, eine Sonderregelung, nach der die TUHH von der Vermietungspflicht ausgenommen war, abzuschaffen. Es ging immerhin um Einnahmen in Höhe von rund 150.000 Euro jährlich. Der Senat war unserer Forderung gefolgt und hatte die Sonderregelung abgeschafft. Wir mussten jetzt feststellen, dass die TUHH gleichwohl ihre Stellplätze immer noch nicht vermietet, obwohl sie inzwischen dazu verpflichtet ist. Vor Ort fanden wir zum Beispiel in einer Garage in der Eißendorfer Straße zahlreiche abgemeldete Fahrzeuge, Boote mit Anhängern und Oldtimer in einem Zustand vor, der darauf schließen ließ, dass sie dort schon länger standen. Die TUHH will jetzt die Parkplätze vermieten.

Die **Hamburg Messe International GmbH (HMI)** ist eine Tochter der Hamburg Messe und Congress GmbH. Sie wurde ohne ausreichende Eigenkapitalausstattung gegründet und musste bereits kurz nach Gründung von der Muttergesellschaft mit Darlehen unterstützt werden. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit des von der HMI betriebenen Auslandsgeschäftes, die Gesellschaft soll zwei bestimmte Auslandsmessen durchführen, ist nicht nachgewiesen.

Wenn Körperschaften nach ihrer Satzung und ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich **gemeinnützige oder mildtätige** Zwecke verfolgen, können sie von der Steuer befreit werden. Um sicher zu stellen, dass diese **Steuerbefreiung** auch zu recht erfolgt, ist vorgesehen, dass die Körperschaften ihre Mittel zeitnah für den begünstigten Zweck verwenden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die entsprechenden Nachweise von der Steuerverwaltung nicht ausreichend überprüft werden. Privilegierungen im Steuerrecht sind nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Voraussetzungen vorliegen und dies von der Finanzverwaltung auch überprüft wird.

Eine sogenannte Nachschau haben wir in mehreren Behörden hinsichtlich der Prüfung von **Dienstunfähigkeitsverfahren** durchgeführt. Eine verspätete Einleitung bzw. eine zu lange Dauer dieser Verfahren belasten den Haushalt. Bei einer früheren Prüfung hatten wir festgestellt, dass diese Verfahren insgesamt zu lange Zeit in Anspruch nehmen und insbesondere die notwendigen Anmeldungen beim Personalärztlichen Dienst (PÄD) zur Überprüfung der Dienstfähigkeit häufig sehr spät erfolgten. Das Personalamt hat Verwaltungsvorschriften erlassen, nach denen entsprechende Gutachten sechs Monate nach Dienstunfähigkeit erstellt werden sollen. Stichprobenartige Überprüfungen zeigen nun, dass die Anmeldungen zum PÄD durch die Behörden in vielen Fällen weiterhin verspätet erfolgen. Diese Mängel sollen nun aber, u. a. auch mit organisatorischen Veränderungen, beseitigt werden.

Nachdem der Rechnungshof vor einigen Jahren seinen Bericht „Kostenstabiles Bauen“ erstellt hatte, hat der Senat sein Programm „Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vorgelegt. Dass in diesem Bereich aber weiter Handlungsbedarf besteht, zeigen unsere aktuellen Prüfungen.

Nach wie vor gibt es Mängel bei den **Wettbewerbsverfahren und der Vergabe**. So haben wir auch in diesem Jahr bei nahezu allen Prüfungen, zum Beispiel bei der Sanierung des Nikolai-Turmes, zum Teil schwerwiegende vergaberechtliche Verstöße festgestellt. Die Bedeutung ordnungsgemäß durchgeführter Vergabeverfahren für die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens darf nicht unterschätzt werden. Erfahrungsgemäß können so im Wettbewerb, den ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren gewährleistet, günstigere Preise erzielt werden.

Die **Rethehubbrücke**, eine wichtige Straßen- und Schienenverbindung für den Hafen, musste ersetzt werden, weil die alte Brücke abgängig war. Auch hier traten wieder Fehler bei der Vergabe auf und es wurde ohne Vorlage erforderlicher Unterlagen mit dem Bau begonnen. Das Projekt wurde zudem nicht mit ausreichendem Personal ausgestattet, sodass die ursprünglich geplante Fertigstellung 2011 nicht erreicht wurde. Der Ersatzbau wurde erst im Juli 2016 für den Verkehr freigegeben. Da die alte Brücke schon ab Sommer 2014 gesperrt werden musste, kam es zu erheblichen Verkehrsbeeinträchtigungen. Bei der Erstellung des Brückenbaus mussten über 9 Mio. Euro für die Sicherung einer privaten Rohrleitung im Gewässerbereich gezahlt werden. Eine Kostenübernahme durch den privaten Nutzer war aufgrund der vertraglichen Rahmenbedingungen nicht möglich. Der Rechnungshof hat die Hamburg Port Authority aufgefordert, künftig privaten Leitungsbetreibern die Nutzung städtischer Grundstücke nur dann zu gestatten, wenn vertraglich gesichert wird, dass die FHH keine derartigen Kosten zu tragen hat.

Auch bei den Projekten **HafenCity Universität, Cruise Center Steinwerder** und **Wallringtunnel** entstanden durch unwirtschaftliche Planungen und unzureichende Kostenprüfungen Mehrkosten und die Darstellung der Kostenentwicklung gegenüber

der Bürgerschaft war teilweise unzutreffend. Ähnliches gilt auch für Infrastrukturbauten auf dem **Friedhof Ohlsdorf**.

Der Rechnungshof hat seit Langem Prüfungen zum **Energiemanagement** in den verschiedensten Gebäuden sowie beim zentralen Energiemanagement für öffentliche Gebäude, das bei der Behörde für Umwelt und Energie angesiedelt ist, durchgeführt.

In diesem Jahr haben wir das Energiemanagement für Schulen betrachtet. Obwohl die Schulen seit Jahren dazu beitragen, ihre Energieverbräuche zu senken, gibt es auch hier noch ein erhebliches Sparpotenzial.

Mit seinen Prüfungen hat der Rechnungshof Energiekosten in Höhe von insgesamt rund 53 Mio. Euro erfasst. Durch ein optimales Energiemanagement sind theoretisch Einsparungen in Höhe von bis zu 12 Mio. Euro bzw. 23 % der Energiegesamtkosten jährlich möglich. Wir kritisieren, dass die geprüften Stellen ihre Energieeinsparpotenziale nicht systematisch ermittelten, demzufolge oft keinen gezielten Handlungsbedarf formulierten und keine entsprechenden Energieeinsparmaßnahmen ergriffen haben. In Zukunft muss ein professionelles Gebäudemanagement auch die Implementierung des Energiemanagements in allen Bereichen der Verwaltung berücksichtigen.