

# Jahresbericht 2023

**Kurzfassung**

**als**

**Pressemitteilung**

**Sperrfrist 13.2.2023, 12.00 Uhr**

Der Bericht ist ab Ende der Sperrfrist unter [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de) abrufbar.

**Für Rückfragen:**

Friedhelm Imkampe, Leiter der Präsidialabteilung, Tel. 040 / 428 23 - 1770  
E-Mail: [rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:rechnungshof@rh.hamburg.de)

# Jahresbericht 2023

---

**Aufgrund des 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 Jahresbericht 2023 veröffentlicht der Rechnungshof eine Vielzahl an Feststellungen, Beanstandungen und Vorschlägen, die zum Teil bereits von den geprüften Stellen aufgegriffen bzw. umgesetzt worden sind. Der Jahresbericht 2023 gliedert sich in die folgenden Themenblöcke:**

- **Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2021 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Seiten 6–30)**
  
- **Aktenführung in Behörden (Seiten 31–36)**
  
- **Haushalts- und Konzernrechnung 2021 (Seiten 37–69)**
  
- **Bildung und Soziales (Seiten 70–109)**
  
- **IT und Personal (Seiten 110–127)**
  
- **Stadtentwicklung und Bauen (Seiten 128–197)**
  
- **Inneres und Umwelt (Seiten 198–211)**
  
- **Kultur und Wissenschaft (Seiten 212–231)**
  
- **Finanzwirtschaft und Steuern (Seiten 232–241)**

# Prüfungsergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2021 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

---

## **Jahresergebnis 2021 – trotz Corona-Pandemie nur geringer Fehlbetrag**

Soweit die Corona-Pandemie im Hamburger Haushalt zusätzliche Aufwendungen verursacht hat, wurden diese im Ergebnis insbesondere durch die positive Entwicklung der Steuererträge kompensiert. Das bereinigte Jahresergebnis des Kernhaushalts schließt zwar negativ mit 128 Mio. Euro ab, es ist damit aber um rund 435 Mio. Euro besser als das geplante Jahresergebnis, das gemäß dem Abbaupfad des strukturellen doppelten Haushaltsdefizits noch einen Fehlbetrag in Höhe von 563 Mio. Euro zugelassen hätte. Wegen der – trotz der Pandemiesituation – überdurchschnittlich hohen Steuererträge waren rund 480 Mio. Euro der Konjunkturposition zuzuführen. Die Konjunkturposition, die für Zwecke des Haushaltsausgleichs in Jahren mit unterdurchschnittlichen Steuererträgen aufgelöst werden kann, stieg auf fast 5,3 Mrd. Euro an.

## **Bestätigungsvermerk weiterhin eingeschränkt**

Die Mängel in der Buchhaltung der Stadt, die bereits in den Vorjahren zu nur eingeschränkten Bestätigungsvermerken führten, bestehen im Wesentlichen fort. Neben insgesamt durchaus erkennbaren Fortschritten, legte die Prüfung durch den Rechnungshof nun aber auch wesentliche Mängel in dem IT-Verfahren PROSOZ offen.

## Aktenführung in Behörden

---

Auf dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes beruht die Pflicht der Behörden, alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte ihres Handelns vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren und in Akten zu führen. Dies gilt unabhängig davon, ob Akten in Papier oder digital geführt werden. Behörden sind darüber hinaus verpflichtet, spezielle Dokumentationspflichten, zum Beispiel bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Zuwendungs- und Vergabeverfahren einzuhalten.

Die Dokumentation des Verwaltungshandelns dient als Gedächtnis der Verwaltung der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, der Rechenschaftsfähigkeit vor Prüfinstanzen sowie der Sicherung von Wissen und Informationen, letztlich der Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

Die Aktenführung trägt auch dazu bei, das Gemeinwohl zu sichern, indem die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger in Verwaltungsentscheidungen sichergestellt wird.

Der Rechnungshof hat die Rechtssicherheit gefährdende Feststellungen in diesem Jahresbericht zusammengefasst. Sie verdeutlichen strukturelle Probleme, die Aktenführung benötigt stärkere Aufmerksamkeit. Es ist daher unerlässlich, dass die Behörden das Verständnis für den Nutzen des Aktenwesens fördern und ihre Akten ordnungsgemäß führen.

# Haushalts- und Konzernrechnung 2021

## Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 (Tzn. 53–113)

Die Bürgerschaft entscheidet mit dem Haushaltsplan, wofür und in welcher Höhe die zu erwartenden Steuererträge und übrigen Einnahmen zu verwenden sind (Budgetbewilligungsrecht). Den Willen der Bürgerschaft umzusetzen, obliegt Senat und Verwaltung. Der Rechnungshof überprüft regelmäßig auf Basis der Haushaltsrechnung, ob die Vorgaben des Haushaltsplans eingehalten wurden.

Im Haushaltsjahr 2021 gab es keine in Anzahl und Haushaltsvolumen gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht. Gleichwohl hat der Rechnungshof einzelne Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen festgestellt. Die Ermächtigungen der Bürgerschaft wurden nicht durchgängig beachtet. So hat die Verwaltung in Einzelfällen beispielsweise

- Kosten verursacht, bevor die Bürgerschaft dies bewilligt hat (Ermächtigungsüberschreitungen, Tzn. 53–62),
- unzulässig Kettenbuchungen getätigt und damit Mittel für andere Zwecke als von der Bürgerschaft vorgesehen verwendet (Deckungsfähigkeiten, Tzn. 63–76) und
- nicht verbrauchte Ermächtigungen zu Unrecht ins Folgejahr übertragen (Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr, Tzn. 77–92).

Mit den bezirklichen Zweckzuweisungen und den Verwendungsaufgaben macht die Bürgerschaft der Verwaltung verbindliche Vorgaben für die Mittelverwendung. Ob diese eingehalten werden, kann allerdings nicht geprüft werden, denn der Haushaltsrechnung fehlt eine entsprechende Darstellung (Besondere Kostenermächtigungen der Bürgerschaft, Tzn. 93–113).

Werden die von der Bürgerschaft bewilligten Mittel nicht vollständig im Haushaltsjahr verwendet, können diese ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass hohe „Restberge“ unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu betrachten sind. Zwar haben die Behörden und Ämter ihr Ermessen beim Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen kritischer ausgeübt als in den Vorjahren. Das Volumen der ins Haushaltsjahr 2022 übertragenen „Reste“ ist mit 4,2 Mrd. Euro jedoch weiterhin sehr hoch (Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr, Tzn. 77–92).

## Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss (Tzn. 114–148)

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach über erhebliche Mängel bei der Aktivierung von Anlagen berichtet. Vor diesem Hintergrund hat die Bürgerschaft den Senat im September 2021 ersucht, die Mängel bis zum 31.12.2024 zu beseitigen. Neben den anzuerkennenden Bemühungen der Finanzbehörde kommt es allerdings wesentlich auf den Erfolg des von der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende verantworteten Projekts Straßenbilanzierung an.

Der Jahresüberschuss im Konzern in Höhe von rund 540 Mio. Euro ist stark geprägt von Gewinnen aus konzerninternen Grundstücksverkäufen in Höhe von rund 122 Mio. Euro. Die Bilanzierung von „Zwischenergebnissen“ im Konzern sollte – obgleich im Einklang mit den gegenwärtigen Bilanzierungsregeln – angepasst werden, um derartige „Scheingewinne“ künftig nicht auszuweisen.

Weiterhin nicht gelöst ist die Bilanzierung von Infrastrukturvermögen, dass vom Sondervermögen Stadt und Hafen an die FHH übertragen wird. So werden durch Nicht- oder Falschbilanzierung rund 60 Mio. Euro Anlagevermögen nicht abgeschrieben.

## Bildung und Soziales

---

### **Digitale Infrastruktur an staatlichen allgemeinbildenden Schulen (Tzn. 149–186)**

Durch den zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen DigitalPakt Schule konnte bzw. kann Hamburg in den Jahren 2019 bis 2024 für die Digitalisierung in den Schulen auf Bundesmittel in Höhe von 166,3 Mio. Euro zurückgreifen. Aus eigenen Mitteln hat Hamburg 2019 bis 2021 weitere 64 Mio. Euro eingesetzt. Der durch die Corona-Pandemie nochmals erhöhte Digitalisierungsdruck in den Schulen hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) vor erhebliche Herausforderungen gestellt.

Bei der Beschaffung von IT-Geräten hat die BSB die Bedarfe sowohl in Bezug auf die in den Schulen bereits vorhandene technische Ausstattung als auch in Bezug auf die zu beschaffende Menge unvollständig erhoben. Sie versäumte es zudem, die vor der Beschaffung notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Sowohl bei der Beschaffung von IT-Geräten als auch bei der Ausweitung eines bestehenden Dienstleistungsvertrags für die IT-Administration hat die BSB zahlreiche Vergabebestimmungen missachtet.

Den Verteilungsschlüssel für die Ausstattung der Schulen mit Mitteln für die IT-Administration muss die BSB überarbeiten. Mit der Drucksache 22/7030 hat der Senat die Bürgerschaft missverständlich über die Höhe der den Schulen zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel für Unterstützungsleistungen wie Wartung, Support und Betrieb der IT-Geräte sowie über die Anzahl der Fortbildungen für Lehrkräfte informiert.

Von der BSB vorgelegte Akten – auch für Vergabeverfahren – waren unvollständig. Dies betraf sowohl digital als auch in Papier geführte Aufzeichnungen.

### **Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Tzn. 187–224)**

Bevor ein Träger Minderjährige in seiner Einrichtung betreuen darf, benötigt er eine Erlaubnis. Die zuständige Behörde erteilt die erforderliche Betriebserlaubnis, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist. Bei Veränderungen im laufenden Betrieb obliegen den Trägern zudem Meldepflichten.

Obwohl der Rechnungshof die Sozialbehörde bereits in einer Prüfung im Jahr 2014 auf Mängel bei der Überwachung von Betriebserlaubnissen hingewiesen und die Behörde deren Beseitigung zusagt hatte, zeigte die aktuelle Prüfung erneut deutliche Mängel u. a. bei den notwendigen Genehmigungsvoraussetzungen. So wurden pädagogische Konzepte nicht vorgelegt bzw. nicht geprüft und Schutzkonzepte fehlten. Auch waren Führungszeugnisse und Ausbildungsnachweise zum Teil unzureichend dokumentiert. Die Erlaubnisbescheide hat die Sozialbehörde teilweise als Sammelbescheide und in anderen Fällen rückwirkend erteilt, was unzulässig ist. Hinsichtlich bestehender Meldepflichten der Einrichtungsträger – wie z. B. bei personellen Veränderungen – akzeptierte die Behörde Meldeverzögerungen und Unvollständigkeiten. Örtliche Prüfungen, z. B. bei besonderen Vorkommnissen, hat die Behörde teilweise nur unzureichend durchgeführt. Sie hat es versäumt, Maßstäbe festzulegen, bei welchen Vorkommnissen örtliche Prüfungen angezeigt sind.

Die Führung der elektronischen Akten war überwiegend mangelhaft. Nur 42 % der geprüften ELDORADO-Akten waren beanstandungsfrei.

## **Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe (Tzn. 225–259)**

Seit dem Jahr 2014 hat die Sozialbehörde mit vier großen Trägern Budgetvereinbarungen zur Finanzierung von Eingliederungshilfen abgeschlossen, u. a. mit dem Ziel, Kostenanstiege zu dämpfen, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Planungssicherheit zu erhöhen. Das finanzielle Volumen der ersten Vertragsperiode betrug rund 765 Mio. Euro.

Ohne den Erfolg der Budgetfinanzierung zuvor zu überprüfen, schloss die Sozialbehörde ab dem Jahr 2019 Folgevereinbarungen für weitere fünf Jahre mit den Trägern ab und erweiterte den Kreis der beteiligten Träger. Vergleichende Berechnungen konnte die Behörde erst ab Mitte 2022 und auch nur für die zweite Vertragsperiode ab dem Jahr 2019 vornehmen. Die Berechnungen weisen zudem handwerkliche und methodische Mängel auf. Die Bewertung der nicht monetären Auswirkungen der Budgetierung unterblieb gänzlich.

Bei der für die Abwicklung der Budgets erforderlichen Umstellung der Zahlungswege im Jahr 2014 kam es zu Verzögerungen und Fehlern, die erhebliche personelle Belastungen verursachten. Bei der Umstellung auf das neue IT-Verfahren OPEN/PROSOZ im Jahr 2020 wurden Doppelzahlungen von ca. 5 Mio. Euro verursacht, weil neben den Budgetzahlungen der Sozialbehörde fälschlicherweise zusätzliche Zahlungen im Einzelfall durch die Bezirksämter veranlasst wurden. Zu weiteren Überzahlungen kam es, da ein geplanter Platzaufbau bei einem Träger nicht realisiert werden konnte. Es waren 1,5 Mio. Euro von diesem Träger zurückzuzahlen. Zudem gibt es Mängel bei der Steuerung der „Budgetfinanzierung“, weil zum Beispiel keine Zielzahlen in den Vereinbarungen festgelegt wurden, Instrumente zur Erfolgsmessung fehlen und bis zum Jahr 2018 Budgetzahlungen von der Sozialbehörde nicht ausgewertet werden konnten.

Darüber hinaus wies die Aktenführung erhebliche Mängel auf.

## **Hilfen und Betreuung beim Übergang in eigenen Wohnraum (Tzn. 260–282)**

Ende des Jahres 2021 hatte Hamburg in den Unterkünften von Fördern & Wohnen AöR rund 27.000 Personen öffentlich-rechtlich untergebracht. Die Kosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung betragen im Jahr 2021 rund 214 Mio. Euro. Dies entspricht 538 Euro pro Person und Monat. Damit ist die öffentlich-rechtliche Unterbringung teurer als die Unterbringung in eigenem Wohnraum.

Die Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner (Alter, Geschlecht und Familiengröße) hat die Sozialbehörde bisher nicht systematisch erhoben. Ebenso wenig wurden Zugangsründe oder Aufenthaltsstatus erfasst. Bei der Verweildauer der Bewohnerinnen und Bewohner zeigen sich Verstetigungen – Ende 2021 lebte ein Drittel der Personen zwischen 5 und 10 Jahren in den Unterkünften, weitere 5 % sogar länger. Die Gründe hierfür können mangels erhobener Daten nicht analysiert werden.

Für mehr als 1.000 untergebrachte Haushalte hatten die zuständigen Fachstellen am Ende des Jahres 2021 keine Dringlichkeitsbestätigungen ausgestellt. Die Haushalte standen damit nicht für die Vermittlung in eigenem Wohnraum zur Verfügung. Hinsichtlich des für die Vermittlung in Wohnraum anfallenden Zeitaufwands in den Fachstellen fehlen die hierfür erforderlichen Analysen. Das auf Ersuchen der Bürgerschaft im Jahr 2018 eingerichtete Einzugs- und Begleiteteam wurde im Jahr 2022 um weitere 6 Stellen aufgestockt, ohne zuvor den Bedarf zu analysieren und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

### **Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm (Tzn. 283–312)**

Von 2015 bis 2019 finanzierte die Sozialbehörde Teile des gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms mit rund 90 Mio. Euro.

Die vor solchen Maßnahmen verpflichtend durchzuführende Analyse der Ausgangslage hatte die Sozialbehörde nicht dokumentiert. Gesetzlich vorgeschriebene Erfolgskontrollen konnten nicht erfolgen, da messbare Ziele nicht vorab definiert worden waren. Der Erfolg des Programms ist daher nicht ermittelbar.

Darüber hinaus gab es erhebliche Mängel in der Aktenführung. Mindestens ein Drittel der Akten im geprüften Bereich waren unvollständig. Die Aktenführung entsprach zum wiederholten Mal nicht den Vorschriften, obwohl die Behörde bereits in der Vergangenheit zugesagt hatte, die Situation zu verbessern. Die Behörde will jetzt unvollständige Akten vervollständigen. Zudem soll das Aktenverzeichnis überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden.

### **Stiftungen im Geschäftsbereich der Sozialbehörde (Tzn. 313–336)**

Im Geschäftsbereich der Sozialbehörde befinden sich 19 Stiftungen, die von ihr verwaltet bzw. mitverwaltet werden.

Bei zwei Stiftungen zur Gesundheitsförderung hat die Sozialbehörde nicht überprüft, ob der für die Stiftungsverwaltung eingesetzte Verwaltungsaufwand notwendig ist und in einem vertretbaren Verhältnis zu den von den Stiftungen ausgereichten Fördermitteln steht. Der Aufwand betrug das Dreifache der Fördermittel. Die Vergabe der Stiftungsmittel war zudem nicht ausgewogen. Es wurden in den Jahren 2014 bis 2020 bis auf eine Ausnahme ausschließlich Bedienstete bzw. Arbeitsbereiche der damaligen Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz gefördert, obwohl der laut den Satzungen förderungsfähige Personenkreis auch weitere Bereiche des Hamburger Gesundheitswesens umfasst. In einem anderen Fall war die Funktionstrennung zwischen dem Vorstandsmitglied einer Stiftung und dessen behördlicher Funktion nicht gewährleistet. Es lag ein organisatorisch begründeter Interessenkonflikt vor.

Die Sozialbehörde ist auch für die Prüfung der Jahresabschlüsse einer Stiftung zuständig, diese wurden nicht hinreichend geplant und durchgeführt.

## **IT und Personal**

---

### **Pilotierung von Robotic Process Automation (Tzn. 337–352)**

Zur Unterstützung der Behörden bei der weiteren Automatisierung von Arbeitsprozessen hat die Senatskanzlei im Jahr 2019 eine Softwarelösung zur Robotic Process Automation (RPA) eingeführt. Die von der Senatskanzlei durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie eine im Nachgang erstellte Nutzwertanalyse waren unvollständig und methodisch nicht korrekt. Die Senatskanzlei versäumte es darüber hinaus, realistische und messbare Ziele für eine spätere Erfolgskontrolle zu setzen. Das nachträglich gesetzte Ziel, bis Ende 2022 15 Prozesse mittels RPA zu automatisieren, hat der Rechnungshof als unrealistisch bewertet. Bis Anfang Oktober 2022 wurden erst fünf Prozesse mit RPA unterstützt. Bei der Automatisierung einzelner Prozessschritte muss die Senatskanzlei stärker die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den jeweiligen Gesamtprozess in den Blick nehmen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Optimierung von Teilprozessen vorlaufende oder nachlaufende Teilprozesse belastet und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme als Ganzes nicht gewährleistet ist.

Auch die für die Softwareeinführung geltenden Test- und Freigaberegungen hat die Senatskanzlei nicht eingehalten.



## **IT-Beschaffungen des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung (Tzn. 353–371)**

Der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung hat in den Jahren 2020 und 2021 sowohl Spezialsoftware als auch – als zentrale Beschaffungsstelle – Leistungen der Bildmessung beschafft.

Er beging bei elf der geprüften Beschaffungsvorgänge aus den beiden Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Beschaffungsfehler. In zwei Fällen wurde der Wettbewerbsgrundsatz nicht beachtet, in vier Fällen waren die Eignungsprüfung und die Angebotswertung intransparent und in drei Fällen war die Vergabedokumentation unzureichend.

### **Zentrale Dienstunfallbearbeitung (Tzn. 372–387)**

Erleiden Beamtinnen und Beamte Dienstunfälle entstehen unter Umständen hohe Kosten für die FHH. Die Rechtsmaterie ist zudem komplex und erfordert spezielles Fachwissen. Um Vermögensschäden zu vermeiden, sind daher hohe Anforderungen an die Bearbeitung von Dienstunfällen zu stellen.

Bereits vor zehn Jahren hatte der Rechnungshof deshalb die Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung für die gesamte FHH gefordert. Ziel war es, durch die Bündelung von Spezialkenntnissen das Risiko von Vermögensschäden zu minimieren. Trotz einer weitgehenden Zusage des Senats erfolgt die Bearbeitung weiterhin weit überwiegend dezentral. Lediglich für 32 Dienststellen (10 % des aktiven Personals der FHH) bearbeitet der Unfallservice im Zentrum für Personaldienste die Dienstunfälle gegen Kostenerstattung zentral. Das bestehende Preismodell und die Freiwilligkeit der Nutzung des zentralen Unfallservice verhindern eine Verbesserung der Situation.

Aktuelle Prüfungen haben sowohl in der dezentralen Bearbeitung (Finanzbehörde –Steuerverwaltung– und Behörde für Justiz und Verbraucherschutz) als auch im zentralen Unfallservice ähnliche Bearbeitungsmängel festgestellt. Das Risiko von Vermögensschäden für die FHH ist seit 2012 kaum geringer geworden. Die bisherigen Zentralisierungsansätze sind gescheitert.

Der Unfallservice befindet sich in einem Dilemma: Um die Vorteile einer Zentraleinheit zu generieren, müsste das Fallaufkommen deutlich erhöht werden. Damit bestünde auch die Möglichkeit, eine schlagkräftige Personalausstattung über Fallpreise zu finanzieren. Mit einem höheren Fallaufkommen ist jedoch nicht zu rechnen, weil die Dienststellen die bestehenden Fallpreise nicht akzeptieren. Der Rechnungshof hat dem Personalamt Wege aufgezeigt, mit denen die Zentralisierung vorangetrieben werden könnte. Das Personalamt stimmt in der Zielsetzung zwar mit dem Rechnungshof überein, setzt gegenwärtig jedoch andere Prioritäten.

### **Abgleich von Versorgungsbezügen und Renten (Tzn. 388–395)**

Versorgungsempfängerinnen und -empfänger müssen den Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung anzeigen, damit diese Einkünfte bei der Berechnung der Versorgungsbezüge berücksichtigt und die Pensionszahlungen gegebenenfalls gekürzt werden können.

Der Rechnungshof hatte das Zentrum für Personaldienste (ZPD) bereits im Jahr 2017 gebeten, einen – bei anderen Gebietskörperschaften üblichen – Datenabgleich beim Postrentendienst durchzuführen, um die Einhaltung der Meldepflichten zu überprüfen und weitere Überzahlungen zu vermeiden. Das ZPD zögerte die Datenabfrage beim Postrentendienst zunächst mit Hinweis auf ein abgestimmtes Vorgehen mit Schleswig-Holstein hinaus, um dann nach drei Jahren zu entscheiden, dass aufgrund abweichender Verfahrensweisen ein gemeinsames Vorgehen doch nicht infrage

komme. Erst nach weiteren 20 Monaten wurde dann schließlich ein Datenabgleich veranlasst, dessen Auswertung dem Rechnungshof auch im November 2022 noch nicht vorlag.

Das ZPD erläuterte dazu, dass die Gefahr von Überzahlungen in Hamburg aufgrund eines technisch möglichen Abgleichs bei bekannten Rentenansprüchen geringer sei. Mit dieser Begründung blendet das ZPD allerdings aus, dass es dem Rechnungshof auf die Fälle ankommt, bei denen Rentenansprüche mangels Anzeige bisher nicht erfasst werden konnten. Ob es zu Überzahlungen gekommen ist, kann nur auf der Grundlage des Datenabgleichs mit dem Postrentendienst festgestellt werden. Dieser ist nun zügig abzarbeiten.

## Stadtentwicklung und Bauen

---

### **Hochwasserschutzmaßnahmen (Tzn. 396–467)**

Der Hochwasserschutz hat für Hamburg eine existenzielle Bedeutung. Im Jahr 2012 beschloss der Senat ein Bauprogramm zur erneuten Erhöhung der öffentlichen Hochwasserschutzanlagen, das mit grob geschätzten Kosten in Höhe von 550 Mio. Euro innerhalb von etwa 25 Jahren umgesetzt werden sollte.

Inzwischen ist mit einer erheblichen Kostensteigerung (auf mindestens 1,3 Mrd. Euro) und zeitlichen Verzögerung (Fertigstellung erst im Jahr 2050) zu rechnen. Die fachlich zuständige Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) hat die Bürgerschaft und die Öffentlichkeit über diese Entwicklung unzureichend informiert. Auch deshalb hält es der Rechnungshof für dringend erforderlich, das Bauprogramm Hochwasserschutz in das Bau-Monitoring aufzunehmen.

Am Bauprogramm sind neben der BUKEA als Bedarfsträgerin auch der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG), die Hamburg Port Authority AöR (HPA), und die ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH als Realisierungsträger beteiligt. Die BUKEA nimmt dabei ihre Aufgaben als Bedarfsträgerin nicht ausreichend wahr und hat das einheitliche Rollenmodell zum Kostenstabilen Bauen noch immer nicht umfassend umgesetzt. Dies führt zu Kettenbeauftragungen mehrerer städtischer Realisierungsträger, unklaren Verantwortlichkeiten, zusätzlichem Abstimmungsaufwand und unnötigen Kosten. So bezahlt die BUKEA dem LSBG auch unbegründete Honorare für Baumaßnahmen, die gar nicht vom LSBG, sondern von der HPA realisiert werden. Allein während der Planungsphase einer Baumaßnahme der HPA verblieben rund 1,8 Mio. Euro Honorar beim LSBG, obwohl er hierfür keine eigenen Leistungen erbracht hat. Auch hat es die BUKEA versäumt, den Realisierungsträgern einheitliche Bau- und Qualitätsstandards für den Hochwasserschutz in Hamburg vorzugeben. Die BUKEA muss ihrer Gesamtverantwortung als Bedarfsträgerin stärker nachkommen.

### **Projektentwicklung Oberbillwerder (Tzn. 468–526)**

Mit einer Fläche von 118 ha, 6000 bis 7000 Wohnungen und 4000 bis 5000 Arbeitsplätzen ist Oberbillwerder nach der Hafencity das zweitgrößte hamburgische Stadtentwicklungsvorhaben. Zur Umsetzung des Projekts wurde eigens die IBA Projektentwicklung GmbH & Co. KG (IPEG) – ein Tochterunternehmen der IBA – gegründet.

An der Projektentwicklung sind eine Vielzahl Hamburgischer Einrichtungen und Unternehmen beteiligt. Es bestehen Mängel in der Projektorganisation, die besonders auf einer fehlenden Gesamtprojektsteuerung, einer unklaren Rollenverteilung und deren unzureichenden Verpflichtung der Beteiligten auf verbindliche Standards beruhen. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hat bisher nicht dafür Sorge ge-

tragen, dass für städtebauliche Projektentwicklungen einheitliche Regelungen erarbeitet werden. Sie hat es zudem versäumt, eine der Bedeutung des Projekts entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Bei der Veräußerung von Grundstücken an die IPEG hat der Landesbetrieb für Immobilienmanagement und Grundvermögen Grundstücke unter Wert verkauft. Über die finanziellen Auswirkungen des Projekts wurde die Bürgerschaft nur unzureichend informiert.

### **Erschließungsmaßnahme Neuland 23 (Tzn. 527–565)**

Die Gesamtbaukosten für die Erschließungsmaßnahme Neuland 23 betragen rund 34 Mio. Euro. Die für die Maßnahme zuständige Behörde für Wirtschaft und Innovation hat die für das Projekt erforderlichen Erfolgskontrollen bisher nicht durchgeführt, obwohl es als Pilotprojekt dienen sollte.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies Mängel auf und war damit als Entscheidungsgrundlage für die Art der Vermarktung ungeeignet. Zudem wurde eine zusätzliche Variantenbetrachtung vergütet, die bei ordnungsgemäßer Ermittlung der Ausgangslage nicht erforderlich gewesen wäre.

Durch die Prüfung wurden zudem offene Bilanzierungs- und Bewertungsfragen in Bezug auf die Besonderheiten bei Grundstücksentwicklung und -erschließung aufgeworfen. So wird der Wertzuwachs des baureifen Grundstücks nicht in der Bilanz abgebildet. Die Finanzbehörde will das korrekte Vorgehen in Handreichungen präzisieren.

### **Modernisierung der Alster-Schwimmhalle (Tzn. 566–616)**

Für die Modernisierung der Alster-Schwimmhalle plant Bäderland Hamburg GmbH (Bäderland) rund 80 Mio. Euro Gesamtbaukosten. Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) fördert die Maßnahme mit einer Zuwendung von 60 Mio. Euro, weitere 10 Mio. Euro kommen vom Bund.

Der Zuwendungsbescheid der BUKEA erging erst ein Jahr nach Baubeginn, die Behörde hat damit die Chance vertan, hamburgweit geltende Auflagen frühzeitig über den Zuwendungsbescheid abzusichern. Hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung versäumte es die BUKEA, für eine anforderungsgerechte Bedarfsplanung und eine rechtzeitige baufachliche Beratung für Bäderland zu sorgen.

Die von Bäderland eingereichten Kostenunterlagen basierten auf einer veralteten Kostenberechnung ohne Grunderwerbskosten und wiesen weitere Mängel auf. Die BUKEA hat bei ihrer Prüfung der Unterlagen versäumt, deren Beseitigung einzufordern.

Der laufende Bau der Maßnahme steht vor der Herausforderung des Umgangs mit erheblichen Baupreissteigerungen. Die hierzu zwischen der BUKEA und Bäderland getroffene Vereinbarung ist unzulässig und soll zurückgenommen werden. Auch der von Bäderland eingeschlagene Weg, pauschale Qualitätsminderungen vorzusehen, ist abzulehnen, weil er der Gesamtverantwortung der BUKEA nicht ausreichend Rechnung trägt. Im Ergebnis werden voraussichtlich nicht alle Preissteigerungen ausgleichbar sein. Die BUKEA muss daher ihr Maßnahmecontrolling intensivieren.

### **Instandhaltung der Gebäude der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (Tzn. 617–637)**

Der Senat hat im Jahr 2015 die Werterhaltung und Wertsteigerung als eines von vier Zielen seines Immobilienmanagements festgelegt. Dazu sollte ein professionelles Bau- und Gebäudemanagement etabliert werden.

Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz hat versäumt, für die von ihr bewirtschafteten Gebäude erforderliche Grund- und Folgeerhebungen vorzunehmen. Die Notwendigkeit solcher Erhebungen zeigen zwei Gutachten, die zur Vorbereitung der Überführung der Justizvollzugsanstalt (JVA) Billwerder und der JVA Fuhlsbüttel ins Mieter-Vermieter-Modell dienen. Sie beziffern einen Sanierungsstau von rund 30 Mio. Euro.

Auch die fehlende Lebenszykluskostenbetrachtung durch die geprüften Stellen lässt den Schluss zu, dass die verfolgten Strategien nicht den Zielsetzungen des Senats hinsichtlich einer langfristigen Werterhaltung und Wertsteigerung genügen.

### **Soziale Erhaltungsverordnungen (Tzn. 638–649)**

Mit Sozialen Erhaltungsverordnungen will der Senat in derzeit 16 Gebieten Hamburgs, in denen hohes Verdrängungs- und Aufwertungspotenzial besteht, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten.

Vor Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung erfolgen Untersuchungen, in denen die Anwendungsvoraussetzungen überprüft und Indikatoren für das Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial dargestellt werden. Trotz vorliegender Daten fehlen anforderungsgerechte, messbare Ziele oder Zielsysteme für eine Erfolgskontrolle dieser Maßnahmen. In nur zwei der 13 Senatsdrucksachen zur Einrichtung von sozialen Erhaltungsgebieten hat die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen den Vollzugsaufwand konkretisiert, obgleich dies bei jeder finanzwirksamen Maßnahme erforderlich ist.

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Tiefbau-, Ingenieurbau- und Landschaftsbaumaßnahmen (Tzn. 650–674)**

Für alle von der FHH gestaltbaren Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die systematische und behördenübergreifende Auswertung von 50 Baumaßnahmen mit einem Kostenvolumen von rund 450 Mio. Euro zeigt erhebliche Defizite.

Bei elf von 50 Baumaßnahmen fehlten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gänzlich, bei 20 weiteren waren die Untersuchungen fachlich nicht angemessen und bei 22 Untersuchungen war deren Dokumentation unzureichend.

## **Inneres und Umwelt**

---

### **Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei (Tzn. 675–686)**

Groß- und Schwertransporte bedürfen der Genehmigung und in bestimmten Fällen der Begleitung durch die Polizei. Im Jahr 2021 erzielte die Polizei für Genehmigung und Begleitung der Transporte rund 3,7 Mio. Euro Gebühreneinnahmen.

Die Gebührenerhebung durch die Polizei weist an einigen Stellen Mängel auf: Berechnungen der Gebührenhöhe für die Genehmigungen werden mit einem Tabellenkalkulationsprogramm vorgenommen, aber nicht aufbewahrt. Sie stehen bereits zum Zeitpunkt der Anordnung nicht mehr zur Verfügung und führen auch zu unvollständiger Dokumentation der buchungsbelegenden Unterlagen. Die Polizei hat die für Begleiteinsätze aufgewendeten Zeiten bei der Bestimmung der Gebührenhöhe vielfach zu niedrig angesetzt. Bei vorgesehenen Transportbegleitungen, bei denen die Polizei aufgrund von Mängeln des Transportes die Weiterfahrt am Einsatzort untersagte, hat sie grundsätzlich auf die Gebührenerhebung für den entstandenen Aufwand verzichtet. Bei der Kalkulation von Gebührensätzen hat es die Behörde für Inneres und Sport

versäumt, Personalkostenanteile für Bedienstete, die nicht unmittelbar bei Begleitung der Transporte eingesetzt werden, zu berücksichtigen. Auch bestimmte Sachkostenanteile blieben unberücksichtigt. Darüber hinaus war die Aktenhaltung bei der Polizei unvollständig.

### **Regelüberwachung von Industrieanlagen (Tzn. 687–704)**

Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) hat die Aufgabe, Industrieanlagen mit besonderen Umweltrisiken – sogenannte IED-Anlagen – und Störfall-Betriebsbereiche regelmäßig zu überwachen. Bereits bei Prüfungen in den Jahren 2014 und 2019 hatte der Rechnungshof erhebliche Mängel bei der Überwachung von IED-Anlagen festgestellt. Die Behörde hatte jeweils zugesagt, die Mängel abzustellen.

Bei der Überprüfung im Jahr 2022 zeigten sich für die Jahre 2018 bis 2020 Überwachungsdefizite von nahezu 28 % bei den vom Rechnungshof betrachteten IED-Anlagen. Bei einzelnen Anlagen war die Vor-Ort Besichtigung seit zwei oder mehr Jahren überfällig. Bei den Störfall-Betriebsbereichen – hierbei handelt es sich beispielsweise um die Lagerung von gefährlichen Stoffen auf dem Betriebsgelände – bestanden vergleichbare Mängel. Angesichts der von den Anlagen ausgehenden Gefahren ist es zwingend geboten, dass die BUKEA diesen Pflichtaufgaben nachkommt.

Bei der Gebührenerhebung für die Anlagenüberwachung setzte die BUKEA Gebühren unvollständig und verspätet fest. Auch Aufwendungen für Sachverständigen-gutachten, die im Rahmen der Überwachungsmaßnahmen anfallen, flossen nicht im gebotenen Umfang in die Gebührenfestsetzung ein.

### **Corporate Governance bei der Stadtreinigung Hamburg AöR (Tzn. 705–718)**

Mit dem Hamburger Corporate Governance Kodex strebt der Senat an, die Transparenz der hamburgischen Unternehmen zu erhöhen. Nach dem Kodex ist eine Offenlegung der persönlichen Teilnahmen der Mitglieder an den Sitzungen des Aufsichtsrats durch eine sogenannte Entsprechenserklärung des jeweiligen Unternehmens vorgesehen.

Die Stadtreinigung Hamburg AöR hat dies nur unvollständig getan.

## **Kultur und Wissenschaft**

---

### **Zuwendungen der Behörde für Kultur und Medien für Investitionen (Tzn. 719–722)**

Die Behörde für Kultur und Medien fördert kulturelle Einrichtungen und Projekte mit konsumtiven und investiven Zuwendungen.

33 Zuwendungen mit einem Wert von 5,7 Mio. Euro hat die Behörde unzulässig als investiv in der Bilanz der FHH aktiviert, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. In den Zuwendungsbescheiden fehlte der erforderliche Hinweis auf eine mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung oder die Hinweise waren nicht ausreichend konkretisiert.

### **Auswirkungen des Mieter-Vermieter-Modells im Haushalt der Behörde für Kultur und Medien (Tzn. 723–733)**

In den Jahren 2018 bis 2020 hat der Senat 19 Kultureinrichtungen in das Mieter-Vermieter-Modell überführt. Dabei schließt die Behörde für Kultur und Medien (BKM)

mit den Objektgesellschaften für die Dauer von 20 Jahren (Haupt-)Mietverträge ab und vermietet die Flächen mittels Untermietverträgen zu den Konditionen des Hauptmietvertrags an die nutzenden Kultureinrichtungen weiter.

Die für den Abschluss der langfristigen Mietverträge erforderliche Verpflichtungsermächtigung veranschlagte die Behörde im Haushaltsplan 2019 um 6,8 Mio. Euro zu hoch. Zudem bewirtschaftete sie die Verpflichtungsermächtigung in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 nicht gemäß den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung in Höhe der Gesamtmiete über die Vertragslaufzeit, sondern nur in Höhe einer Jahresmiete. Bei zwei Kultureinrichtungen hat die BKM über mehrere Jahre aufgelaufene Mietrückstände in Höhe von rund 196 Tsd. Euro erst auf einen entsprechenden Hinweis des Rechnungshofs während der Prüfung eingefordert.

### **Zuwendungsbearbeitung durch die BWFG (Tzn. 734–766)**

Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) hat in den Jahren 2020 und 2021 Haushaltsmittel in Höhe von 425 Mio. bzw. 461 Mio. Euro für Zuwendungen eingesetzt. Im Vergleich zu anderen Behörden der FHH waren dies vergleichsweise wenige Fälle, dafür mit zum Teil hohen Förderbeträgen (im Zeitraum von 2016 bis 2021 durchschnittlich 85 Zuwendungen).

Die Zuwendungsbearbeitung wies eine Vielzahl an Mängeln auf. Zuwendungen wurden trotz fehlender oder unvollständiger Anträge bewilligt und Vermerke über Antragsprüfungen erst nach Erlass der Bewilligungsbescheide gefertigt. 57 % der Zuwendungsbescheide wurden verspätet erlassen. Die Verwendung von 109 Zuwendungen aus den Jahren 2019 und 2020 mit einem Fördervolumen von rund 540 Mio. Euro waren im April 2022 noch nicht abschließend geprüft. Bereits im Jahr 2013 vom Rechnungshof festgestellte Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf waren auch in 2022 noch nicht abgestellt.

Die BWFG hat es bisher versäumt, erforderliche Verfahren zur Überwachung und Steuerung von Zuwendungen zu etablieren. Auch an internen Vorgaben für die Bearbeitung von Zuwendungen mangelt es. Die elektronischen Zuwendungsakten waren unvollständig, unsystematisch und nicht revisionssicher. Zudem waren die von der Behörde im Haushaltsplan 2019/2020 dargestellten Informationen zu Zuwendungen teilweise unvollständig.

Mängel zeigten sich auch bei der Stiftungsaufsicht. Die BWFG hat die Jahresabrechnungen von zwei Stiftungen, die ihrer wirtschaftlichen Aufsicht unterliegen, ungeprüft gelassen. Die Stiftungsvorstände konnten daher nur unter Vorbehalt entlastet werden.

### **IT in den Hochschulen (Tzn. 767–796)**

Die geprüften sechs Hamburger Hochschulen betreiben zahlreiche IT-Verfahren, die der Unterstützung von Verwaltungsaufgaben dienen, in eigener Zuständigkeit und teilweise in selbst betriebenen Rechenzentren und kleineren Server- bzw. IT-Technikräumen.

Das Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnologie haben die Hochschulen nicht oder nur teilweise umgesetzt und gehen damit Sicherheitsrisiken ein. Diese können sich mit spürbaren Folgen realisieren – wie zuletzt durch einen Hackerangriff auf die IT-Infrastruktur der HAW geschehen. Die bei der Einführung von IT-Verfahren erforderlichen Tests und Freigaben haben die Hochschulen nicht durchgeführt, was einen sicheren und verlässlichen Betrieb ebenfalls gefährdet. Auch das für die Buchhaltung der Hochschulen eingesetzte SAP-Verfahren war nur unzureichend geschützt.

Einzelne der vom Rechnungshof in Augenschein genommenen Technikräume waren in einem provisorischen und unprofessionellen Zustand. Die Fragmentierung der IT-Aufgaben in den Hochschulen und die Mängel in der Aufgabenwahrnehmung zeigen, dass die Hochschulen stellenweise an die Grenzen dessen gelangen, was sie ordnungsgemäß erledigen können. Dazu passt es, dass keine Hochschule zu der Frage, ob es wirtschaftlich ist, weite Teile der IT-Aufgaben in eigener Regie zu erledigen, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen konnte.

## Finanzwirtschaft und Steuern

---

### **Kennzahlen und Kennzahlenwerte der Gerichte (Tzn. 797–805)**

Die im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen und Kennzahlenwerte sind Gegenstand der Budgetermächtigung durch die Bürgerschaft.

13 von 14 Kennzahlen in den Einzelplänen des Verfassungsgerichts der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz, betreffend Gerichte, sind mängelfrei. Die Kennzahl zur Darstellung des Aufwands des Hanseatischen Oberlandesgerichts für die Juristenausbildung ist nicht hinreichend klar bezeichnet, und die Ermittlung des Kennzahlen-Istwerts für die Haushaltsrechnung 2019 war nicht dokumentiert.

### **Ordnungsmäßigkeit der Planansätze in den Bezirksamtern (Tzn. 806–820)**

Das Bezirksamt Altona hat den Planansatz für Personalkosten für das Einwohner-/Personenstandswesen (Produktgruppe 210.01) für das Haushaltsjahr 2021 trotz steigender Plan-Vollzeitäquivalente reduziert und um mindestens 956 Tsd. Euro zu niedrig veranschlagt.

Bei zwei Aufgabenbereichen wurde es im Zuge von Umorganisationen versäumt, die Stellenübersichten im Einzelplan des Bezirksamts Altona fortzuschreiben.

In den Bezirksamtern Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Wandsbek wurden mit der Haushaltsplanung zusammenhängende Vorgänge nicht in der digitalen Akte, sondern auf Gruppenlaufwerken gespeichert. Die Ablage war damit nicht reversionssicher und widersprach der Aktenordnung.

### **Auswertung notarieller Veräußerungsanzeigen in den Regionalfinanzämtern (Tzn. 821–838)**

Gewinne aus Grundstücksgeschäften sind unter bestimmten Voraussetzungen zu versteuern. Um die Steuerpflicht zu überwachen, melden die beurkundenden Notare Verkäufe mit Veräußerungsanzeigen an das Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz Hamburg. Von dort sollen diese im Rahmen der Grunderwerbsteuerlichen Bearbeitung an die zuständigen Regionalfinanzämter weitergeleitet werden.

Der papiergebundene Weiterleitungsprozess zwischen dem Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz und den Veranlagungsdienststellen der Regionalfinanzämter ist unzuverlässig und führt zu einer hohen Verlustquote. 21 % der Anzeigen befanden sich zum Zeitpunkt der Steuerveranlagung nicht in den Steuerakten der geprüften Fälle, sodass ein Abgleich mit den Angaben der Steuerpflichtigen nicht möglich war. Bei 90 % der aufgefundenen Veräußerungsanzeigen hat die vorgesehene Dokumentation der Bearbeitung nicht stattgefunden. Zudem war die steuerrechtliche Auswertung der Vorgänge z. B. in Bezug auf die Fremd- oder Selbstnutzung der Objekte sowie in Bezug auf die Plausibilität der Mittelherkunft für das Grundstücksgeschäft unzureichend. Ferner erfolgte in mehr als der Hälfte der Fälle keine Erfassung in der elektronischen Steuerakte.