

Jahresbericht 2021

Kurzfassung

als

Pressemitteilung

Sperrfrist 15.2.2021, 12.00 Uhr

Der Bericht ist ab Ende der Sperrfrist unter www.rechnungshof.hamburg.de abrufbar.

Für Rückfragen:

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

Jahresbericht 2021

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 2021 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 2021 gliedert sich in die folgenden Themenblöcke:

- **Zusammenfassung von Prüfungsergebnissen zur Haushalts- und Konzernrechnung 2019 sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Seiten 7–28)**

- **Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2019 (Seiten 29–72)**

- **Bildung und Erziehung (Seiten 73–114)**

- **Soziales und Gesundheit (Seiten 115–130)**

- **Baumaßnahmen und Bauverwaltung (Seiten 131–185)**

- **Steuern und Finanzen (Seiten 186–208)**

- **Wirtschaft und juristische Personen öffentlichen Rechts (Seiten 209–221)**

- **Sicherheit und Personal (Seiten 222–240)**

- **Anhang (Seiten 241–246)**

Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Konzernrechnung 2019 sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bestätigungsvermerk weiterhin eingeschränkt

Wie in den Vorjahren vermitteln die Zahlen der Abschlüsse unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik nur eingeschränkt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt bzw. des Konzerns. Die strukturellen Ursachen hierfür sind im Wesentlichen unverändert; sie liegen u. a. in der Komplexität des Rechnungswesens der FHH.

Zur Vermeidung von Mängeln im Jahresabschluss hält der Rechnungshof es für notwendig, dass die Finanzbehörde – insbesondere in den Fällen, in denen sie mit den Behörden und Ämtern nicht einer Meinung ist – die Gesamtverantwortung für die Buchführung aktiver wahrnimmt.

Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft nicht durchgängig gewahrt

In der Gesamtschau kommt der Rechnungshof – wie im letzten Jahr – zu der Einschätzung, dass keine gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht vorgelegen haben. Gleichwohl gab es Beanstandungen. Einzelne Haushaltsermächtigungen wurden überschritten – zum Teil verdeckt oder temporär. Zu verdeckten Überschreitungen kam es, weil Geschäftsvorfälle in der Buchhaltung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend erfasst wurden, sondern die Verwaltung sich an den vorhandenen Ermächtigungen orientierte. Teilweise wurden Nachbewilligungsanträge erst gestellt, als der Ermächtigungsrahmen bereits überschritten war. Diese Fälle sowie eine Vielzahl kleinerer temporärer Überschreitungen zeigen Mängel in der Bewirtschaftungspraxis auf.

Resteberg nach wie vor hoch

Das im Haushaltsjahr 2019 nicht verbrauchte Ermächtigungsvolumen (sog. Reste), das ins nächste Jahr übertragen wurde und somit in 2020 zusätzlich – neben den im Haushaltsplan ohnehin veranschlagten Ermächtigungen – zur Verfügung steht, wächst weiter an. Der Resteberg beträgt 1,95 Mrd. Euro konsumtiv sowie 1,25 Mrd. Euro investiv (jeweils + 12 % gegenüber dem Vorjahr). Der 2019 nicht verbrauchte investive Rest übersteigt damit sogar deutlich das für das gesamte Jahr 2019 geplante Investitionsbudget. In Einzelfällen wurden Reste übertragen, obgleich eine haushaltsrechtliche Ermächtigung fehlte.

Ordnungsmäßigkeitsmängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung des Haushaltsplans, der Leistungszwecke, der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, der Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie der Bewilligung von Zuwendungen offenbarten auch in diesem Jahr teils gravierende Mängel und unwirtschaftliches Verhalten der Verwaltung. So wurden betriebswirtschaftliche Instrumente, wie zum Beispiel Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen, von der Verwaltung zu selten eingesetzt. Das hat zur Folge, dass die Verwaltung in vielen Fällen die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns nicht belegen konnte.

Bildung und Erziehung

Fakultät Design, Medien und Information der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (Tzn. 142–165)

Die Fakultät hat den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht ausreichend überwacht. So haben viele Hochschulbeschäftigte die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung gegenüber der Fakultät nicht schriftlich bestätigt. Für das Wintersemester 2018/2019 hatte weniger als ein Drittel die erforderliche Erklärung abgegeben.

In einigen Fällen haben Lehrbeauftragte ihre Tätigkeit bereits aufgenommen, bevor ein schriftlicher Vertrag vorlag. Die Fakultät begründete die Höhe der Vergütung für die einzelnen Lehrbeauftragten nicht.

Bei der Vermietung von Räumen hat die Hochschule unzulässige Rabatte gewährt. Kalkulationen der Nutzungsgebühren fehlten. Kfz-Stellplätze wurden den Beschäftigten zum Teil kostenfrei überlassen bzw. die Miethöhe wurde nicht regelmäßig überprüft. Damit hat die Hochschule mögliche Einnahmen nicht realisiert.

Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (Tzn. 166–200)

Für Ausbildung sowie Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte setzt die Schulbehörde das Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (LI) ein.

Bei der Ausbildung von Lehrkräften muss deren Betreuung durch Mentorinnen und Mentoren besser gesteuert werden, das Regelungswerk ist unzureichend und gewährleistet nicht die einheitliche Wahrnehmung dieser Aufgabe. 30 % des Personals sind nicht unmittelbar in der Fortbildung tätig. Diejenigen, die unmittelbar dort tätig sind, setzen nur 15 % ihrer Jahresarbeitszeit für Fortbildungsstunden ein. Im Vergleich zu einem Prüfungsergebnis des Rechnungshofs im Jahr 2009 halbierte sich dieser Wert. Zudem wurde die für Fortbildungsveranstaltungen vorgesehene Mindestteilnehmerzahl zu oft unterschritten.

Der Darstellung des LI im Haushaltsplan mangelt es an der gebotenen Transparenz. Die Kapazität von durchschnittlich 70 im LI genutzten Stellen und deren Personalkosten im Umfang von rund 7 Mio. Euro wurden dort haushaltsrechtswidrig nicht abgebildet.

Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (Tzn. 201–225)

Das Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ) ist u. a. für Schulinspektionen, schulübergreifende und vergleichende Überprüfungen sowie Evaluationen zuständig.

Die Planung und Bewirtschaftung von Personalkosten im Umfang von rund 2,6 Mio. Euro (entspricht rund 30 Lehrstellen) sowie von IT-Mitteln widersprechen dem Haushaltsrecht, weil sie nicht der Produktgruppe des IfBQ zugeordnet sind.

Bei den Verträgen, die das IfBQ als „Werkverträge“ im Jahr 2019 mit einem Volumen von rund 865 Tsd. Euro abgeschlossen hat, bestehen rechtliche Zweifel im Hinblick auf die Lohnsteuer- und Sozialversicherungspflicht der vereinbarten Tätigkeiten.

Erziehungsberatung (Tzn. 226–251)

Erziehungsberatung erfolgt in Hamburg in Erziehungsberatungsstellen in kommunaler und in freier Trägerschaft. Erziehungsberatung umfasst Erziehungs- und Familienberatung nach § 16 SGB VIII (in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen) und nach § 28 SGB VIII (im Einzelfall bzw. personenbezogen bei besonderen, individuell vorliegenden Erziehungsproblemen). Die Vorgaben der Sozialbehörde gewährleisteten keine einheitliche Zuordnung der Angebote und Leistungen durch die Bezirksamter. Dies erschwert nicht nur eine qualifizierte Personalbedarfsbemessung, sondern auch eine sachgerechte Erfassung der Leistungen im Berichtswesen.

Die für die Jahre 2015 und 2016 für Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft durchgeführten Personalbedarfsberechnungen basierten auf bundesweiten Empfehlungen, ohne die konkreten Bedarfe Hamburgs zu berücksichtigen.

Bei Kostenkalkulationen wurden Personalkosten zu niedrig angesetzt. Die Darstellung der Kosten der Erziehungsberatung im Haushaltsplan ist unvollständig und intransparent. Zudem werden nur die Kennzahlen der elf kommunalen Erziehungsberatungsstellen abgebildet, die sieben Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft dagegen nicht.

Pflegeelternvermittlung (Tzn. 252–289)

Ende 2019 gab es in Hamburg 1.116 Pflegekinder. Die Kosten für die Vollzeitpflege betragen 2019 rund 17,5 Mio. Euro. Bei der Verlagerung der Zuständigkeiten für außerhalb Hamburgs untergebrachte Pflegekinder von der Sozialbehörde auf die Bezirksamter wurden keine klaren Zuständigkeitsregelungen geschaffen.

Von den im Auswahlprozess für Pflegefamilien verwendeten Sozialberichten waren weniger als ein Drittel ohne Mängel, bei den abschließenden Eignungsfeststellungen waren sogar nur 5 % der geprüften Fälle beanstandungsfrei. So wurden oftmals die geforderten Unterlagen wie Führungszeugnisse, Gesundheitszeugnisse und Drogentests nicht abgefordert. Beratungsgespräche erfolgten nicht im vorgeschriebenen Umfang. Der Sozialbericht bildete daher in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage, um die Eignung als Pflegefamilie feststellen zu können.

Weil eine technische Anpassung im Fachverfahren JUS-IT unterblieb, wurden unzulässige Zahlungen von Pflegegeld im Rahmen der Hilfen zur Erziehung nach § 33 SGB VIII geleistet. Zu ungerechtfertigten Kostenübernahmen durch Hamburg kam es auch, weil die örtliche Zuständigkeit anderer Kommunen nur unzureichend geprüft worden war.

IT im Landesbetrieb Erziehung und Beratung (Tzn. 290–309)

Das im Landesbetrieb Erziehung und Beratung (LEB) für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung eingesetzte IT-Verfahren hatte erhebliche kassenrechtliche Mängel. Es birgt damit Risiken für die Kassensicherheit. Es wurde zum Beispiel kein Vier-Augen-Prinzip eingerichtet. Auch in Bezug auf die Informationssicherheit wurden vorgegebene Standards nicht beachtet. Ohne Kenntnis des Schutzbedarfs von Daten konnte der Landesbetrieb die erforderlichen Schutzmaßnahmen nicht ableiten. Zudem bestanden Sicherheitsmängel im Rechenzentrum. Eine IT-organisatorische Maßnahme für seine 55 Außenstellen führte der Landesbetrieb ohne Ausrichtung an einem strategischen Konzept durch. Auch die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme ist nicht dokumentiert.

Soziales und Gesundheit

Programm W.I.R – work and integration for refugees (Tzn. 310–349)

Die Sozialbehörde hat das Programm sehr kurzfristig im Jahr 2015 aufgesetzt, um gemeinsam mit der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter team.arbeit.hamburg und weiteren öffentlichen und privaten Einrichtungen ein übergreifendes Angebot zur Integration geflüchteter Menschen in Ausbildung und Arbeit anzubieten. Grundsätzlich ist der Bund für die Integration in Arbeit zuständig. Die freiwillig von der Freien und Hansestadt Hamburg erbrachten Leistungen für das W.I.R-Programm betragen bis 2019 mehr als 9,5 Mio. Euro.

Aufgrund des selbst gesetzten engen zeitlichen Rahmens wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Bei der Standortentscheidung für das W.I.R-Programm hätten bis zu 800 Tsd. Euro eingespart werden können. Die Sozialbehörde hat mehrfach Zuwendungen gewährt, anstatt Aufträge zu vergeben und damit gegen das Vergaberecht verstoßen. Auch die Beschaffung von Hard- und Software wurde regelwidrig über Zuwendungsempfänger und nicht in einem wettbewerblichen Verfahren abgewickelt.

Da kaum geeignete Daten erhoben wurden, kann der Erfolg des W.I.R-Programms nicht gemessen werden. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden statt geplanter 16 nur knapp 6 Beratungen pro Berater und Woche durchgeführt. Zu einer Umsteuerung der Ressourcen kam es trotzdem nicht.

Darüber hinaus hat die Behörde gegen das Haushaltsrecht verstoßen, weil sie Mietverträge in Millionenhöhe ohne die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen abschloss und Mittel ausgab, bevor die Bürgerschaft die erforderlichen Budgets bewilligt hatte.

Zuwendungen an Träger sozialer Leistungen (Tzn. 350–360)

Aufgaben, an deren Wahrnehmung die FHH ein erhebliches Interesse hat, die sie aber nicht selbst wahrnimmt, werden vielfach an private Träger übertragen, die dafür Zuwendungen erhalten. Insbesondere größere Träger erhalten dabei Zuwendungen für unterschiedliche Projekte von unterschiedlichen Stellen der Stadt.

Den beteiligten Stellen der FHH fehlt eine Übersicht über die unterschiedlichen hamburgweiten Förderungen und Projekte der Träger. Hierzu bedarf es einer Koordination bzw. einer technischen Lösung im IT-Fachverfahren für die Zuwendungsbearbeitung.

Bei der Berücksichtigung von projektübergreifenden Kosten der Träger (Verwaltungsgemeinkosten) besteht keine einheitliche Praxis zwischen den zuwendungsgewährenden Stellen der FHH. Die Berücksichtigung von Verwaltungsgemeinkosten sollte vereinheitlicht werden.

Maßregelvollzug (Tzn. 361–377)

Im Maßregelvollzug werden psychisch kranke und mindestens vermindert schuldfähige oder suchtkranke Straftäterinnen und Straftäter auf Anordnung eines Gerichts untergebracht. In Hamburg wird der Maßregelvollzug von einem Krankenhauskonzern (Träger) durchgeführt, Grundlage hierfür ist ein Beleihungsvertrag und eine Vergütungsvereinbarung mit der Sozialbehörde. Das Maßregelvollzugsgesetz schreibt vor, dass dem Träger die Kosten für die Unterbringung zu erstatten sind. Außerdem darf der Träger mit der übertragenen Aufgabe keinen Gewinn erzielen.

Die Abrechnungspraxis genügt diesen Anforderungen nicht. In weiten Teilen werden statt der Ist-Kosten des abzurechnenden Jahres Pauschalen zugrunde gelegt. Eine

Gewinnerzielung ist damit möglich. Der Rechnungshof hatte dies bereits im Jahresbericht 2004 kritisiert, woraufhin die Behörde teilweise Verbesserungen vorgenommen hat. Die Grundstruktur der Abrechnung hat sie jedoch unverändert gelassen.

In dem Testat des Wirtschaftsprüfungsunternehmens des Trägers fehlte bisher die nach der Vergütungsvereinbarung erforderliche Bestätigung, dass die Mittel bestimmungsgemäß verwendet worden sind.

Die Behörde hat es versäumt, die Einhaltung des Gewinnerzielungsverbots zu überwachen. Sie ist insoweit ihrer Verpflichtung zur Rechtsaufsicht nicht nachgekommen.

Baumaßnahmen und Bauverwaltung

Bilanzierung baulicher Anlagen (Tzn. 378–422)

Die sachgerechte Bilanzierung baulicher Anlagen ist Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Rechnungslegung. Noch weist die Anlagenbuchhaltung allerdings diverse Mängel auf, die u. a. durch einen regelmäßigen Abgleich mit den Daten im Erhaltungsmanagement behoben werden sollten.

Um die Daten der Anlagenbuchhaltung umgekehrt auch für das Erhaltungsmanagement verwenden zu können, sind bauliche/technische Informationen erforderlich. Hierzu muss die Einbindung der technischen Fachbereiche verbessert werden.

Verbesserungsbedarf besteht auch beim Regelwerk sowie bei der Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Buchhaltungsservice und den Behörden. So fehlen in den Abschreibungstabellen für die Buchhaltung gängige Vermögensgegenstände. Für gleichartige Vermögensgegenstände werden z.T. unterschiedliche Nutzungsdauern ausgewiesen, einzelne Vorgaben zur Nutzungsdauer sind nicht sachgerecht. Mängel in der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der zentralen Buchhaltung in der Kasse.Hamburg führten zu fehlerhaften Buchungen, fehlenden Belegen und vermeidbarer Mehrarbeit.

Für Mängel in der Buchhaltung gab es viele Beispiele: Bei 47 Brückenbauwerken lagen konkrete Buchungsfehler vor, zum Beispiel war das im Jahr 2009 vollständig abgebrochene und durch einen Neubau ersetzte Bauwerk „Oberhafenbrücke“ noch nicht aus dem Anlagenbestand ausgebucht. Bei Hochwasserschutzanlagen fehlte ein Objektverzeichnis, sodass die Vollständigkeit der Anlagenbuchhaltung nicht überprüft werden konnte. Durch den Ausweis unrealistisch hoher historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten von Hochwasserschutzanlagen wird im strategischen Erhaltungsmanagement ein zu hoher Reinvestitionsbedarf abgebildet.

Die Anlagenbuchhaltung kann für die strategische Investitionsplanung der hamburgischen Straßen nur genutzt werden, wenn ein dafür geeignetes Bilanzierungskonzept umgesetzt wird. Die immer noch fehlende Einzelbewertung bei Straßen, Wegen und Plätzen verhindert eine sachgerechte Nutzung der Daten aus der Anlagenbuchhaltung für das strategische Erhaltungsmanagement. Der Rechnungshof hat Vorschläge für die Weiterentwicklung der Erfassungs- und Bewertungsmethoden vorgelegt.

Vergabe und Ausgestaltung der Verträge für freiberufliche Leistungen (Tzn. 423–472)

Die systematische Prüfung der Auftragsvergaben für freiberufliche Leistungen bei den Behörden für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA), für Wirtschaft und Innovation (BWI), dem Landesbetrieb für Straßen, Brücken und Gewässer, der Sprinkenhof GmbH sowie der ReGe

Hamburg Projektrealisierungsgesellschaft mbH offenbarte eine Vielzahl von Mängeln. Festgestellte rechtliche Verstöße hatten auch Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit der beauftragten Maßnahmen.

- Bei 30 % der Auftragsvergaben erfolgte keine hinreichende Bedarfsermittlung, sodass eine wirtschaftliche Beschaffung nicht gewährleistet werden konnte.
- Bei 50 % der Vergaben war die Auftragswertschätzung unzureichend, was zur Wahl falscher Verfahrensarten führte.
- So unterblieb zum Beispiel, trotz überschrittenem EU-Schwellenwert bei $\frac{2}{3}$ der Verfahren, die erforderliche EU-weite Ausschreibung.
- Eine unzureichende Eignungsprüfung wurde in 57 % der Verfahren festgestellt.
- Die Vertragsgestaltung war bei 61 % der Vergaben fehlerhaft. Dies führte in einigen Fällen zu kostenträchtigen Nachträgen oder neuen Vergabeverfahren.

Der Rechnungshof hat aufgrund der zahlreichen festgestellten und zum Teil gravierenden Defizite bei der Durchführung der Vergabeverfahren die Behebung fachlicher Mängel gefordert und organisatorische Maßnahmen empfohlen.

Neubauten MIN-Forum und Informatik der Universität Hamburg (Tzn. 473–503)

Für das im Mieter-Vermieter-Modell organisierte Vorhaben wurden Projektkosten von rund 169 Mio. Euro zugrunde gelegt. Die im Jahr 2012 erstellte Bedarfsanalyse war unvollständig; erst im Jahr 2015 entschied die jetzige Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) das Bauvorhaben um ein Rechenzentrum zu ergänzen, dabei waren entsprechende Bedarfe schon seit dem Jahr 2005 absehbar.

Das für Baumaßnahmen dieser Größenordnung vorgeschriebene und vertraglich vereinbarte Projekthandbuch, das insbesondere der Strukturierung des Vorhabens dient, fehlte. Verantwortlich sind die GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) als Realisierungsträgerin und die BWFGB als Bedarfsträgerin. Auch der vertraglichen Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage von Berichten zur Termineinhaltung ist die GMH nicht nachgekommen.

Vertraglich steht dem Realisierungsträger ein Totalübernehmerzuschlag in Höhe von 7,57 Mio. Euro und darüber hinaus eine Erfolgsbeteiligung in Höhe von 25 % an möglichen Kostensenkungen zu. Über die Höhe des Totalübernehmerzuschlags wurde die Bürgerschaft informiert, über die vorgesehene Erfolgsbeteiligung dagegen nicht. Der Rechnungshof hat wiederholt auf die mangelnde Transparenz einer Erfolgsbeteiligung hingewiesen und auch in diesem Fall seine Auffassung bekräftigt, dass es einer zusätzlichen Erfolgsbeteiligung nicht bedarf, weil eine Gewinnmarge bereits in dem Totalübernehmerzuschlag enthalten ist.

Begegnungszentrum KörberHaus (Tzn. 504–544)

Mit dem Neubau des Begegnungszentrums KörberHaus wird im Zentrum Bergedorfs auf der Halbinsel zwischen Schleusengraben und Schiffwasser ein kommunales Kultur- und Begegnungszentrum durch die Sprinkenhof GmbH errichtet. Der Baubeginn war im Mai 2019 und die Übergabe der Mietflächen ist für Anfang 2022 geplant.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, auf deren Grundlage die Bauentscheidung getroffen wurde, war unzureichend, weil Kostenvergleiche nicht vollständig waren und mögliche Alternativen nicht erwogen wurden.

Im Wettbewerbsverfahren, das durch das Bezirksamt Bergedorf ausgelobt wurde, sind die mit der Fassadengestaltung zusammenhängenden Folgekosten nicht ausreichend gewürdigt worden. Auch der Einhaltung der Kostenobergrenze von zunächst

17,5 Mio. Euro (2017) wurde im Wettbewerbsverfahren nicht ausreichend Beachtung geschenkt. Im weiteren Planungsprozess stiegen die Projektkosten auf 26,6 Mio. Euro (2019). Bezogen auf die Bruttogrundfläche ist dies eine Kostensteigerung um 37 % gegenüber den ursprünglich geplanten Investitionskosten.

Die Finanzierung des Vorhabens erfolgt zum Teil über Investitionskostenzuschüsse. Ein durch Zuschüsse reduzierter Mietzins ist für ein Benchmarking der Realisierungsträger im Vergleich mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern nicht geeignet und kann nicht zu Steuerungszwecken entsprechend der Immobilienstrategie des Senats dienen.

Velorouten (Tzn. 545–568)

Die Verbesserung der Verhältnisse für den Radverkehr war eines der herausgehobenen Vorhaben des Senats in der 21. Legislaturperiode. Zu seinen Zielen zählte insbesondere die Fertigstellung des Veloroutennetzes bis zum Jahr 2020. Dafür sollten 200 km Radwege gebaut werden.

Die tatsächliche Umsetzung blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Von den bis zum Jahr 2019 vorgesehenen 66 km wurden nur 39 km gebaut. Die Veranschlagung der Investitionen für die Jahre 2019 und 2020 in Höhe von zusammen 57 Mio. Euro entsprach nicht dem für das geplante Ausbauziel erforderlichen Bedarf von 160 Mio. Euro.

Bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln verstieß die Behörde gegen das Gebot der Einzelveranschlagung für Baumaßnahmen ab 6 Mio. Euro. Zudem waren Erläuterungen von Investitionsprogrammen im Haushaltsplan unzureichend und bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten erforderliche Kostenvergleiche.

Sportstättenbau und -management (Tzn. 569–581)

Hamburg finanziert den Sportstättenausbau mit erheblichen Mitteln. In den Jahren 2016 bis 2018 waren dies jeweils mehr als 50 Mio. Euro. Die Initiativen des Senats decken dabei nur bestimmte Felder des Sportstättenbaus ab. Im Masterplan Active City etwa wurden nur Olympia-Projekte fortgeschrieben. Die Sanierungsoffensive der Dekadenstrategie betraf lediglich die Sanierung bestehender, nicht aber künftig erforderlicher Sportstätten. Andererseits wurden zusätzliche quartierbezogene Bedarfe befriedigt, ohne in den Bedarfsermittlungen einheitliche Ansätze zugrunde zu legen. Unterschiedliche Interessen lassen sich so nicht priorisieren.

Hamburg hat damit noch immer nicht das Ziel einer langfristigen und validen Bedarfsplanung für Sportstätten erreicht. Der Rechnungshof hatte deren Fehlen bereits im Jahr 2011 beanstandet.

Die zentral im Bezirksamt Hamburg-Mitte verwalteten Investitionsmittel wurden zu spät an die anderen Bezirksamter übertragen. Das bisherige Vorgehen stellte nicht ausreichend sicher, dass temporäre Haushaltsüberschreitungen vermieden wurden.

Integrierte Stadtteilentwicklung (Tzn. 582–601)

Ziel des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) ist es, durch gezielte Fördermaßnahmen die Lebensqualität in Quartieren mit einem besonderen Entwicklungsbedarf zu verbessern. Im Juni 2020 gab es in Hamburg 28 RISE-Fördergebiete. Für die Umsetzung sind die Bezirksamter verantwortlich. Sie beauftragen Gebietsentwickler mit der Umsetzung.

Die Verträge mit den Gebietsentwicklern und deren Durchführung hatten deutliche Mängel: Vertragsanpassungen wurden nicht dokumentiert, Verträge nicht rechtsverbindlich unterschrieben, Leistungsnachweise nicht eingefordert, Vereinbarungen zur Öffentlichkeitsarbeit waren nicht eindeutig. Zum Teil waren Verwendungsnachweise und Rechenschaftsberichte unvollständig und Treuhandkonten wurden verspätet abgerechnet.

In den geprüften Bezirksamtern gab es außerdem Mängel in der Zuwendungsbearbeitung.

Steuern und Finanzen

Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements (Teil II) (Tzn. 602–617)

Steuererklärungen werden in großem Umfang programmgesteuert bearbeitet. Zur Aussteuerung risikobehafteter Erklärungen nutzt die Steuerverwaltung ein regelbasiertes Risikomanagement. Darüber hinaus gibt es Risikoprofile, mithilfe derer Steuerpflichtige einer von drei Risikoklassen zugeordnet werden (Risikoklassenmodell). In beiden Fällen bedarf die Praxis einer ständigen Evaluation, um neue Entwicklungen erkennen und bei Bedarf reagieren zu können. Beim regelbasierten Risikomanagement ist die IT-gestützte Bereitstellung evaluationsrelevanter Daten aufgrund von Verzögerungen im länderübergreifenden IT-Vorhaben KONSENS teilweise immer noch nicht möglich. Das Evaluationskonzept zum Risikoklassenmodell ist gänzlich aufgegeben worden. In beiden Fällen ist ein Alleingang Hamburgs nicht möglich. Das schließt aber nicht aus, die Defizite – wie gefordert – in den zuständigen Bundesländer-Gremien zu thematisieren und auf Änderungen hinzuwirken.

Besteuerung des Grundbesitzes der Freien und Hansestadt Hamburg (Tzn. 618–633)

Grundbesitz der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), der für einen öffentlichen Zweck genutzt wird, ist von der Grundsteuer befreit. Im Übrigen unterliegt die FHH der Grundsteuer wie jede andere Grundstückseigentümerin auch.

Bezogen auf einzelne Grundstücke haben der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) einerseits und die Behörden und Ämter andererseits steuerliche Pflichten wahrzunehmen. Diese Aufgabenteilung hat dazu geführt, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung der Besteuerungsverfahren nicht mehr sichergestellt war. Beispielsweise blieben Reaktionen auf Mahnbescheide des Finanzamts aus.

Der Rechnungshof hat die Aufspaltung der Aufgabenwahrnehmung kritisiert und gefordert, die Wahrnehmung der steuerlichen Pflichten bezogen auf jedes Grundstück in eine Hand zu legen. Am besten wäre es aber, die Aufgabenwahrnehmung beim LIG zu zentralisieren, um den nötigen Sachverstand an nur einer Stelle vorhalten zu müssen und professioneller agieren zu können. Der Zentralisierung beim LIG will die Finanzbehörde aber nicht folgen. Sie will die strukturellen Defizite im Rahmen konsequenter Dezentralisierung beseitigen und dies mit der Umsetzung der Grundsteuerreform synchronisieren.

Freistellung von der Pflicht zum Steuerabzug bei Bauleistungen (Tzn. 634–653)

Zur Sicherung der Steueransprüche gegen Bauunternehmen sind bestimmte Auftraggebende verpflichtet, bei Bauleistungen 15 % des Rechnungsbetrags einzubehalten und direkt an das Finanzamt abzuführen (Quellenbesteuerung). Bei steuerlicher Zuverlässigkeit können sich Bauunternehmen von der Teilnahme an diesem Verfahren befreien lassen, die Finanzämter stellen dann eine Freistellungsbescheinigung aus, die Bauunternehmen legen diese bei den Auftraggebenden vor.

Bei sogenannten Bestandsfällen wurden mehr als 20 % der Freistellungsbescheinigungen erteilt, obwohl bei den Antragstellenden erhebliche Erklärungsversäumnisse vorlagen. Auch bei nachhaltigen Steuerrückständen haben Bauunternehmen regelwidrig Freistellungsbescheinigungen erhalten. Bei Existenzgründern wurden 62 % der erteilten Bescheinigungen nicht ausreichend befristet. Zum Nachteil der Steuerpflichtigen wurden mögliche Erleichterungen bei fehlender Gewinnerwartung nicht genutzt. Schließlich war die nötige Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen unzureichend. Die Anleitung der Bearbeiterinnen und Bearbeiter ist in erheblichem Maße verbesserungsbedürftig. Auch die Beratung der Steuerpflichtigen über mögliche Erleichterungen muss verbessert werden.

Kassensicherheit bei IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Tzn. 654–659)

IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (sog. HKR-Verfahren) bedürfen vor ihrer Inbetriebnahme der Einwilligung der Finanzbehörde.

19 Landesbetriebe, sechs Hochschulen sowie die Justiz- und Steuerkasse haben 63 solcher IT-Verfahren eingesetzt, obwohl bei 59 (92 %) die erforderliche Einwilligung nicht vorlag. Mit diesen Verfahren wurde im Jahr 2018 ein Finanzvolumen von 97 Mrd. Euro mit 14 Mio. Belegen bewegt.

Der ungenehmigte und – soweit konkret überprüft – mangelbehaftete Einsatz dieser HKR-Verfahren mit einem erheblichen Finanz- und Belegvolumen beinhaltet Risiken für die Kassensicherheit.

Zuführungen an Landesbetriebe (Tzn. 660–672)

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige Teile der Verwaltung. Sie erhalten – soweit sie sich nicht durch Erlöse selbst finanzieren – Zuführungen aus dem Haushalt der Stadt. Ihre Mittel bewirtschaften sie außerhalb des Haushaltsplans. Damit unterliegt nur die Zuführungsgewährung der unmittelbaren Kontrolle durch die Bürgerschaft.

Die Prüfung der Landesbetriebe Kasse.Hamburg und Gebäudereinigung Hamburg hat gezeigt, dass zu hohe Zuführungen aus dem Haushalt zu einem Anstieg des Eigenkapitals und der liquiden Mittel in nicht benötigter Höhe geführt haben. Bei der Kasse.Hamburg bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 2018 Rücklagen in Höhe von 10 Mio. Euro und bei der Gebäudereinigung Hamburg in Höhe von 5 Mio. Euro. Diese Mittel sind der Verfügungsgewalt der Bürgerschaft entzogen.

Die Finanzbehörde hat in ihrer Rolle als Fachaufsicht nicht steuernd eingegriffen und es versäumt, gemeinsam mit den Landesbetrieben frühzeitig eine Strategie zu entwickeln, um die bestehenden Rücklagen aufzulösen bzw. zumindest deutlich zu reduzieren.

Wirtschaft und juristische Personen öffentlichen Rechts

Finanzierung Luftfahrtcluster (Tzn. 673–689)

Der Senat hat im Jahr 2005 das Projekt „Luftfahrtcluster Hamburg/Norddeutschland“ etabliert, um die Einzelaktivitäten von Unternehmen, Hochschulen, Forschungsinstituten, Behörden, Kammern und Verbänden zu koordinieren und die Zusammenarbeit zu vertiefen. Für die verschiedenen Aktivitäten im Rahmen des Projekts wurden von der Bürgerschaft für die Jahre 2005 bis 2010 insgesamt 23,5 Mio. Euro bewilligt. Seit 2011 erfolgt die Förderung des Clustermanagements über institutionelle Zuwendungen an einen hierfür gegründeten Verein mit zuletzt 1 Million Euro jährlich.

Für die Projektphase bis zum Jahr 2010 hat es die Behörde für Wirtschaft und Innovation versäumt, die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle durchzuführen. Diese fehlt auch für die seit 2011 laufende Zuwendungsförderung. Die Verwendungsnachweise für die Fördermittel wurden von der Behörde erst mit z. T. mehrjähriger Verspätung abgefordert und geprüft.

Die Finanzierung des Vereins ist wesentlich durch den öffentlichen Anteil von über 80 % geprägt. Von 176 Vereinsmitgliedern sind lediglich 67 beitragspflichtig. Es ist fraglich, ob die jährlichen Mitgliedsbeiträge in Höhe von 55 Tsd. Euro in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen der Mitglieder aus der Tätigkeit des Vereins stehen. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörde die Potenziale zur Beitragserhebung des Vereins nicht entsprechend geprüft hat.

GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AöR (Tzn. 690–700)

Die Finanzbehörde übt im Benehmen mit den Ländern die Rechtsaufsicht über die Gemeinsame Klassenlotterie der Länder AöR (GKL) aus. Für diesen Zweck sollten Informationspflichten der GKL festgelegt werden.

Der nicht vom Anstaltszweck gedeckte Verkauf von Lotterielosen im Ausland führte zu ausländischen Steuernachzahlungen der GKL in Höhe von 10,4 Mio. Euro.

Aufsicht über berufsständische Kammern (II) – Aufsicht über Versorgungswerke (Tzn. 701–728)

Die Mitglieder der Hamburger Ärzte-, Zahnärzte-, Rechtsanwalts- und Notarkammern sind in berufsständischen Versorgungswerken mit Sitz in Hamburg versichert. Diese Versorgungswerke unterliegen der Aufsicht hamburgischer Behörden. Die Mitglieder weiterer Hamburger berufsständischer Kammern (z. B. Architekten, Apotheker und Steuerberater) haben sich Versorgungswerken mit Sitz in anderen Bundesländern angeschlossen. Diese werden von den Sitzlandbehörden in der Regel gemeinsam mit den jeweiligen hamburgischen Kammeraufsichtsbehörden beaufsichtigt.

Mängel in der Aufsicht über die hamburgischen Versorgungswerke zeigten sich u. a. bei der Beachtung von Vorgaben für die Kapitalanlage. Mangels aussagekräftiger Unterlagen konnten die Behörden deren Einhaltung teilweise nicht beurteilen, wirkten aber auch nicht auf die erforderliche Information durch die Versorgungswerke hin. Die Behörden haben auch fehlerhafte Entscheidungen einzelner Versorgungswerke über Leistungsanpassungen nicht beanstandet. An der gemeinsamen Aufsicht über Versorgungswerke in anderen Bundesländern haben Kammeraufsichtsbehörden der FHH nicht hinreichend mitgewirkt.

Der Rechnungshof hat den Behörden angesichts unterschiedlicher Aufsichtsmaßstäbe empfohlen, auf Standards für die Aufsicht über Versorgungswerke hinzuwirken und die Aufsichtsorganisation u. a. im Sinne einer Aufgabenbündelung zu überprüfen.

Sicherheit und Personal

Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in der BIS (Tzn. 729–755)

Der Haushaltsplan der Stadt verwendet Kennzahlen, mit denen der Senat über die Leistungen der Verwaltung berichtet. Kennzahlen der Behörde für Inneres und Sport (BIS) waren teilweise irreführend, widersprüchlich oder unvollständig. Einige berichtete Werte aus Datenbanken waren den wirklichen nur angenähert.

Die Berechnung der Erfüllungsquote der Eintreffzeiten des Rettungsdienstes und der Löschzüge der Feuerwehr beinhaltet statt tatsächlich gemessener Zeiten zu knapp bemessene, realitätsferne Zeitpauschalen, sodass die Erfüllungsquoten bei Berücksichtigung tatsächlicher Zeitwerte niedriger ausfallen. Die Erfüllungsquoten sind daher tendenziell zu positiv dargestellt. Die Ermittlung der Werkstattkosten bei der Feuerwehr basiert auf veralteten Stundensätzen. Die Lehrgangsteilnehmertage der Wasserschutzpolizei-Schule enthalten auch unterrichtsfreie Tage als Teilnehmertage und Kennzahlen zur Evaluation durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beziehen sich nur auf Unterkunft und Verpflegung, nicht jedoch auf Lehrgangsinhalte.

IT im Landesbetrieb Verkehr (Tzn. 756–771)

Das Informationssicherheitsmanagement des Landesbetriebs Verkehr berücksichtigt nur teilweise das IT-Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Es genügt damit nicht den Vorgaben des Senats. So fehlten zum Beispiel bei einigen IT-Verfahren Analysen des IT-Grundschutzbedarfs und insgesamt ein Datensicherungskonzept. Auch der Schutz von unternehmenskritischen Daten war unzureichend. Beim Betrieb von IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sind kassenrechtliche Vorgaben nicht eingehalten worden.

Qualität der Beihilfearbeitung (Tzn. 772–788)

Die Beihilfearbeitung im Zentrum für Personaldienste (ZPD) war in den letzten Jahren wiederholt wegen überlanger Bearbeitungszeiten und qualitativer Mängel kritisiert worden. Die vom ZPD ergriffenen Maßnahmen haben die Situation grundsätzlich verbessert.

Allerdings könnte die Anzahl der Widersprüche gegen Beihilfebescheide gesenkt werden. Derzeit sind die Informationsseiten für die Anspruchsberechtigten unvollständig und die Textbausteine in den Beihilfebescheiden missverständlich. Fast 75 % der Widersprüche wurden zurückgezogen, nachdem den Widersprechenden Sachverhalte erläutert worden waren. Viele Widersprüche, und damit der Einsatz von Personalressourcen der Beihilfestelle, hätten also durch eine bessere vorherige Information vermieden werden können. Bei der Bearbeitung des Schriftverkehrs, dazu gehört auch die Widerspruchsbearbeitung, wurden bis zu 170 Tage Bearbeitungsrückstände festgestellt.

Bei übertariflichen Zulagen kam es zu rechtsgrundlosen Zahlungen an Beschäftigte des ZPD. Weder lag die erforderliche Zustimmung des Personalamts für solche Zulagen vor, noch waren den Zahlungen zugrunde liegende Ziel- und Leistungsvereinbarungen schriftlich fixiert.

Anhang

Norddeutscher Rundfunk: Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig (Tzn. 789–810)

Die Rechnungshöfe Hamburgs, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins haben das Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH geprüft. Studio Hamburg ist eine 100%ige Beteiligung der NDR Media GmbH, die wiederum zu 100 % dem NDR gehört.

NDR-Staatsvertrag und Rundfunkstaatsvertrag (inzwischen ersetzt durch den Medienstaatsvertrag) regeln das Eingehen von Beteiligungen mit unterschiedlichen Formulierungen. Dies führte zu Anwendungsproblemen. Die NDR-Staatsvertragsländer beabsichtigen nunmehr, eine Anpassung des NDR-Staatsvertrags vorzunehmen.

Beim Eingehen von Beteiligungen haben der NDR und die Studio Hamburg GmbH nicht immer die rechtlichen Vorgaben beachtet. Erforderliche Gremien wurden nicht beteiligt und der nötige Einfluss des NDR nicht immer sichergestellt. Infolge von Mängeln in der konzerninternen Berichterstattung fehlte es an der für eine Beteiligungssteuerung erforderlichen Transparenz. Die Rechnungshöfe haben wegen der kleinteiligen Konzernstruktur mit damals 32 Beteiligungen angeregt, die Konzernstruktur insgesamt zu straffen.