

# Jahresbericht 2024

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2022

Hamburg, den 1. Februar 2024

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg  
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg  
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg  
Telefon: 040 428 23-17 72  
E-Mail: [rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:rechnungshof@rh.hamburg.de)  
Internet: [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de)

## Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–3
<b>I. Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2022 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>	
Vorbemerkung	4–5
Jahres- und Konzernabschluss 2022	6–9
Eingeschränkter Bestätigungsvermerk	10
Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2022	11–38
<b>II. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Haushalts- und Konzernrechnung 2022</b>	
Ermächtigungsüberschreitungen	39–64
Nachbewilligungsanträge	65–79
Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung	80–94
Ende der coronabedingten Notsituation	95–116
Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss	117–151
<b>Bildung</b>	
Förderprogramme des Bundes zur Hochschulfinanzierung	152–188
Ressourceneinsatz an Stadtteilschulen	189–231
Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler	232–253
Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen	254–277
IT in der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky	278–291

	Textzahlen
<b>Soziales</b>	
Wohn-Pflege-Aufsicht	292–331
Frühe Hilfen	332–357
Beratung älterer Menschen	358–385
Förderung des freiwilligen Engagements	386–407
Förderung von Sprachkursen	408–418
<b>Stadtentwicklung und Bauverwaltung</b>	
Projektentwicklung Billebogen – Stadteingang Elbbrücken	419–471
Unterhaltung Brücken	472–496
Erweiterung der HFBK durch ein Ateliergebäude	497–546
Vergabe freiberuflicher Leistungen/Bezirksämter	547–580
Organisation Sprinkenhof GmbH und Gebäudemanagement Hamburg GmbH	581–606
Wohnraumschutz	607–626
<b>Wirtschaft und Umwelt</b>	
Erweiterung der City Card Plattform	627–643
Stellenplan der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft	644–677
Institut für Hygiene und Umwelt	678–688
<b>Steuern und Finanzen</b>	
Vollstreckungstätigkeit in den Erhebungsstellen der Finanzämter	689–702
Kostenerstattung in Staatsschutz-Strafsachen	703–717
Kostenabrechnung für einen gemeinsamen Senat des Finanzgerichts	718–733
Ablieferungen des Landesbetriebs Hamburgische Münze	734–743
Grundstücksgeschäfte der FHH	744–752

Textzahlen

**Innere Verwaltung und Gebühren**

Softwarefreigaben	753–776
Familienzuschlag Stufe 1	777–797
Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende	798–807
Gebühren für Polizeieinsätze bei Fehlalarmen von Alarmanlagen	808–817
Gebühren und Entgelte für Studiengänge an der Technischen Universität Hamburg	818–830

**Anhang**

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen:

Einsparvorgaben des NDR	831–859
-------------------------	---------

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener  
Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit

Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF

**Abkürzungsverzeichnis**



## Entlastungsverfahren

1. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt einschließlich ihrer Sondervermögen und Landesbetriebe (§ 81 Absatz 1 LHO). Dabei prüft er insbesondere, ob gegen Vorschriften und Grundsätze, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, verstoßen wurde. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der Rechnungshof – soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV), § 90 Absatz 1 LHO) – in seinen Jahresberichten zusammen, die er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet.
2. Dem vorliegenden Jahresbericht 2024 hat der Rechnungshof aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums am 1. Februar 2024 zugrunde gelegt. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2023 durchgeführt wurden. In den Bericht wurden auch Feststellungen über weitere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).  
  
Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Ihre Äußerungen wurden in die Beratungen des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Jahresbericht berücksichtigt.
3. Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Wie in den Vorjahren hat er von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

# I. Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Konzernrechnung 2022 sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

## Vorbemerkung

4. In seinem Jahresbericht teilt der Rechnungshof u.a. mit, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind (§ 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO). Der Teil I enthält eine Zusammenfassung aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2022 sowie aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der
- Aufstellung, Ausführung und Abrechnung der Haushaltspläne,
  - Vergabe von Lieferungen und Leistungen,
  - Zuwendungsverfahren,
  - Haushaltskennzahlen und ihrer Kennzahlenwerte sowie
  - zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns einschließlich der zu ihrer Sicherstellung eingesetzten Instrumente.

Der Teil I beinhaltet zudem eine Zusammenfassung zu festgestellten Dokumentationsmängeln.

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und den Geschäftsbericht mit dem Konzern- und Jahresabschluss sowie dem zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2022 am 5. September 2023 zugeleitet.<sup>1</sup>

## Jahres- und Konzernabschluss 2022

### Konzernabschluss 2022

6. Der Konzernabschluss als Teil der Konzernrechnung umfasst die Konzernbilanz, die Konzernergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, den Konzernanhang sowie den Eigenkapitalspiegel (§ 78 Absatz 3 LHO).
7. Im Konzernabschluss werden die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und der nach Wesentlichkeitskriterien zu berücksichtigenden Tochterorganisationen als Einheit darge-

---

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023.



stellt. In den Konzernabschluss 2022 sind insgesamt 158 Tochterorganisationen vollkonsolidiert einbezogen worden (u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, Anstalten, GmbHs, GmbH & Co. KGs).

8. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2022 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2022 schließen wie folgt ab:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2022 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023). Beträge in Mio. Euro, gerundete Werte. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

<b>Kapitalflussrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	3.220
2. + Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.834
3. - Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	18
4. + Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	4.383
5. + sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	176
6. + Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	130
7. - Zunahme/Abnahme anderer Aktiva und Passiva	4.684
8. + Zinsaufwendungen abzüglich Zinserträge	179
9. - Beteiligungsergebnis	1.173
<b>10. = Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit</b>	<b>4.047</b>
11. + Einzahlungen aus der Veräußerung von immateriellen Vermögensgegenständen	41
12. - Auszahlungen für Zugänge von immateriellen Vermögensgegenständen	266
13. + Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	90
14. - Auszahlungen für Zugänge von Sachanlagen	3.425
15. + Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	170
16. - Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	573
17. + Einzahlungen aus der Veräußerung von assoziierten Unternehmen	26
18. + Einzahlungen aus Zinserträgen	351
19. + Einzahlungen aus Beteiligungserträgen	685
<b>20. = Cashflow aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-2.901</b>
21. + Einzahlungen aus der Begebung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten	6.300
22. - Auszahlungen aus der Tilgung von Anleihen und (Finanz-)Krediten	7.056
23. + Einzahlungen aus erhaltenen Investitionszuweisungen und -zuschüssen (Sonderposten)	337
24. - Auszahlungen aus Zinsaufwendungen	530
25. - Gezahlte Dividenden an andere Gesellschafter	52
<b>26. = Cashflow aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>-1.001</b>
<b>27. + Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.</b>	<b>5.143</b>
28. + Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	4.047
29. + Cashflow aus Investitionstätigkeit	-2.901
30. + Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	-1.001
<b>31. = Cashflow insgesamt</b>	<b>144</b>
32. + Effekte aus Wechselkursänderungen auf Barreserve	0
33. + Wertänderungen bei Wertpapieren des Umlaufvermögens	0
34. + Änderungen des Konsolidierungskreises	-6
<b>35. = Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.</b>	<b>5.281</b>
36. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	5.745
37. Wertpapiere des Umlaufvermögens	4
38. Forderungen aus dem Cashpool	13
39. Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-116
40. Kurzfristige Bankverbindlichkeiten (bis 3 Monate)	-364
41. Kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	0
<b>42. Konzernfinanzmittelfonds</b>	<b>5.281</b>

<b>Konzernbilanz auf</b>		<b>den 31.12.2022</b>	
Aktiva	in Mio. Euro	Passiva	in Mio. Euro
<b>A. ANLAGEVERMÖGEN</b>	<b>64.086</b>	<b>A. EIGENKAPITAL</b>	<b>0</b>
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	2.794	I. Nettoposition	2.750
II. Sachanlagen	57.360	II. Allgemeine Rücklage	3.672
III. Finanzanlagen	3.933	III. Zweckgebundene Rücklagen	129
		IV. Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	9.762
<b>B. UMLAUVERMÖGEN</b>	<b>16.391</b>	V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-25
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	180	VI. Ausgleichsposten für nicht beherrschende Anteile anderer Gesellschafter	-159
II. Vorräte	1.338	VII. Konzern-Bilanzergebnis	-37.200
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	9.124	VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	21.070
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	4		
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	5.745	<b>B. SONDERPOSTEN</b>	<b>2.604</b>
		I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.494
<b>C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>582</b>	II. Sonderposten für Beiträge	39
<b>D. AKTIVE LATENTE STEUERN</b>	<b>449</b>	III. Sonstige Sonderposten	72
<b>E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG</b>	<b>0</b>	<b>C. RÜCKSTELLUNGEN</b>	<b>48.592</b>
<b>F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG</b>	<b>21.070</b>	I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	41.799
		II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steurrückstellungen	2.710
		III. Sonstige Rückstellungen	4.084
		<b>D. VERBINDLICHKEITEN</b>	<b>50.886</b>
		I. Anleihen und Obligationen	23.354
		II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	13.240
		III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	668
		IV. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	789
		V. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen, nicht vollkonsolidierten Organisationen	118
		VI. Verbindlichkeiten gegenüber Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	3.295
		VII. Verbindlichkeiten gegenüber Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	418
		VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	9.003
		<b>E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>421</b>
		<b>F. PASSIVE LATENTE STEUERN</b>	<b>76</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>102.579</b>	<b>BILANZSUMME</b>	<b>102.579</b>

<b>Konzernergebnisrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	15.449
2. Erträge aus Transferleistungen	2.724
3. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen	371
4. Erträge aus dem Länderfinanzausgleich	0
5. Umsatzerlöse	8.803
6. Gebühren und ähnliche Erträge	1.152
7. Veränderungen des Bestands an fertigen und unfertigen Erzeugnissen	129
8. Andere aktivierte Eigenleistungen	276
9. Sonstige Erträge	1.067
10. Materialaufwendungen	4.944
11. Personalaufwendungen	10.892
12. Aufwendungen aus Transferleistungen	4.985
13. Aufwendungen aus Betriebsmittelzuschüssen	609
14. Abschreibungen	2.017
15. Aufwendungen aus Mieten und Pachten	379
16. Sonstige Aufwendungen	3.410
<b>17. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT</b>	<b>2.737</b>
18. Ergebnis aus Beteiligungen	1.172
19. Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	2
20. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	357
21. Erträge aus Zuschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	1
22. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	7
23. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	704
<b>24. FINANZERGEBNIS</b>	<b>820</b>
<b>25. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT</b>	<b>3.557</b>
26. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	303
27. Sonstige Steuern	33
<b>28. JAHRESÜBERSCHUSS/-FEHLBETRAG</b>	<b>3.220</b>
29. Verlustvortrag aus Vorjahren	37.339
30. Einstellungen in/Entnahmen aus Rücklagen/Änderungen des Konsolidierungskreises	-236
31. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-2.809
32. Enthaltener Gewinn nicht beherrschender Anteile	92
33. Enthaltender Verlust nicht beherrschender Anteile	55
<b>34. KONZERN-BILANZERGEBNIS</b>	<b>-37.200</b>



## Jahresabschluss der Kernverwaltung 2022

9. Der Jahresabschluss stellt die Abrechnung des Gesamtplans dar. Er enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Gesamtergebnisrechnung, die doppische Gesamtfinanzzrechnung, die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.

Die Gesamtergebnisrechnung und die doppische Gesamtfinanzzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2022 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2022 schließen mit folgenden Zahlen ab:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2022 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023). Beträge in Mio. Euro, gerundete Werte. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte.

<b>Doppische Gesamtfinanzrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	20.759
2. - Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	17.095
<b>3. = Saldo aus Verwaltungstätigkeit</b>	<b>3.664</b>
4. Einzahlungen aus empfangenen Investitionszuweisungen und -zuschüssen	282
5. + Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	17
6. + Einzahlung aus der Veräußerung von Finanzanlagen	0
7. + Sonstige Investitionseinzahlungen	2
8. - Auszahlungen für Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen	545
9. - Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken/ Gebäuden	50
10. - Auszahlungen für Baumaßnahmen	290
11. - Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	56
12. - Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	339
13. - Sonstige Investitionsauszahlungen	15
14. - Globale Minderauszahlungen	0
<b>15. = Saldo aus Investitionen</b>	<b>-994</b>
16. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	14
17. - Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	230
<b>18. = Saldo gegebene Darlehen</b>	<b>-216</b>
19. Einzahlungen aus der Aufnahme von Deckungskrediten	550
20. - Auszahlungen für die Tilgung von Deckungskrediten	2.419
21. + Einzahlungen aus der Rückzahlung von Liquiditätshilfen und der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten	7.718
22. - Auszahlungen aus der Gewährung von Liquiditätshilfen und der Tilgung von Kassenverstärkungskrediten	8.710
23. + Übrige Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	1.047
24. - Übrige Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	458
<b>25. = Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>-2.272</b>
26. Einzahlungen aus durchlaufenden Posten	29.467
27. - Auszahlungen aus durchlaufenden Posten	29.505
<b>28. = Saldo aus durchlaufenden Posten</b>	<b>-38</b>
29. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	144
30. + Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	4.629
<b>31. = Finanzmittelfonds am Ende der Periode</b>	<b>4.773</b>

<b>Bilanz auf den 31.12.2022</b>	
Aktiva	Passiva
in Mio. Euro	in Mio. Euro
<b>A. ANLAGEVERMÖGEN</b>	<b>44.867</b>
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	4.322
II. Sachanlagen	21.258
III. Finanzanlagen	19.286
<b>B. UMLAUFVERMÖGEN</b>	<b>8.468</b>
I. Vorräte	16
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	3.678
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestände, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	4.773
<b>C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>522</b>
<b>D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG</b>	<b>22.873</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>76.730</b>
<b>A. EIGENKAPITAL</b>	<b>0</b>
I. Nettoposition	2.750
II. Ergebnisvortrag	-35.406
III. Allgemeine Rücklage	21
IV. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag	2.468
V. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung	-9
VI. Konjunkturposition	7.303
VII. Notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung	0
VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	22.873
<b>B. SONDERPOSTEN</b>	<b>1.535</b>
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	1.472
II. Sonderposten für Beiträge	39
III. Sonstige Sonderposten	25
<b>C. RÜCKSTELLUNGEN</b>	<b>42.231</b>
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	37.146
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen	2.616
III. Sonstige Rückstellungen	2.469
<b>D. VERBINDLICHKEITEN</b>	<b>32.783</b>
I. Anleihen und Obligationen	19.436
II. Schuldscheindarlehen	4.669
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	113
IV. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	3
V. Verbindlichkeiten aus Steuern (Steuerrückzahlungsverpflichtungen)	375
VI. Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen	1.203
VII. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	106
VIII. Verbindlichkeiten aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen	1.128
IX. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Organisationen	4.160
X. Verbindlichkeiten gegenüber Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	983
XI. Sonstige Verbindlichkeiten	605
<b>E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN</b>	<b>180</b>
<b>BILANZSUMME</b>	<b>76.730</b>
<b>31.12.2022</b>	<b>-22.873</b>
31.12.2021	-25.476
Veränderung zum Vorjahr	+2.603

<b>Gesamt- ergebnisrechnung</b>	
	in Mio. Euro
1. Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit	16.569
2. Erträge aus Transferleistungen	2.886
3. Erträge aus dem Länderfinanzausgleich	0
4. Erträge aus aktivierten Eigenleistungen	0
5. Sonstige Erträge	733
6. Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.623
7. Personalaufwendungen	5.911
8. Aufwendungen aus Transferleistungen	8.658
9. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich	0
10. Aufwendungen aus Abschreibungen	673
11. Sonstige Aufwendungen	585
<b>12. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit</b>	<b>1.739</b>
13. Erträge aus Beteiligungen	163
14. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	433
15. Zuschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	613
16. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	9
17. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	335
18. Aufwendungen aus Ergebnisausgleichsverpflichtungen	0
<b>19. FINANZERGEBNIS</b>	<b>864</b>
<b>20. JAHRESERGEBNIS</b>	<b>2.603</b>
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	2.537
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.468
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	9
<b>25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen</b>	<b>2.681</b>
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-2.009
27. Entnahme aus der Konjunkturposition	0
28. Bildung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	0
29. Auflösung von Vorbelastungen aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation	-877
30. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	-42
31. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	276
<b>32. BEREINIGTES JAHRESERGEBNIS</b>	<b>28</b>
33. Einstellung in den Ergebnisvortrag	-7
34. Zuführung zur Allgemeinen Rücklage	-21
<b>35. BILANZERGEBNIS</b>	<b>0</b>

## Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

10. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2022 geprüft und im Ergebnis am 5. September 2023 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt. Dieser ist im Geschäftsbericht 2022 abgedruckt<sup>4</sup> und wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

### **Eingeschränkter Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2022**

## 1 Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

Bei Würdigung aller bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass

- der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2022 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit Ausnahme der im Abschnitt „2.2 Prüfungsfeststellungen“ beschriebenen Einschränkungstatbestände ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln und
- der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2022 im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns vermittelt und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof für den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2022 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2022 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

## 2 Grundlage des Prüfungsurteils

### 2.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 81 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er hat gemäß § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2022 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2022 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.

<sup>4</sup> Geschäftsbericht 2022, S. 240 ff. (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023).

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO).

Maßstab der Prüfung bildeten nach § 4 LHO die Grundsätze der staatlichen Doppik. Die Finanzbehörde hat insbesondere in den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) und den Verwaltungsvorschriften Konzern (VV Konzern) gemäß § 4 Absatz 2 LHO Konkretisierungen und Abweichungen von den nach § 4 Absatz 1 LHO einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Rechnungshof hat diese Verwaltungsvorschriften in seine Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG, mit Zustimmung des Rechnungshofs, abweichende Regelungen vorsehen.

Neben den über Nr. 1 VV Bilanzierung geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wurden für die Prüfungen im Bereich der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsprozessen und Internem Kontrollsystem (IKS) die ab dem Haushaltsjahr 2022 anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO (Allgemeine Bestimmungen, Anordnung, Buchführung) sowie zu § 74 LHO (Bestimmungen für IT-Verfahren) und – sofern weiterhin anzuwenden – die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR) einschließlich der hierzu gültigen Anlagen herangezogen.<sup>5</sup>

Nach den Übergangsbestimmungen (Abschnitt V VV zu § 74 LHO) müssen bereits zugelassene IT-Verfahren erst bei Änderungen im IT-Verfahren die Anforderungen der VV zu § 74 LHO erfüllen. Maßstab für die Prüfung war dementsprechend die Anlage 10 zu den VV-ZBR – Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR).

Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungsfeststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können.

Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts beziehungsweise des Konzerns vermittelt sowie ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Der Inhalt des Lageberichts richtet sich gemäß Nr. 7 VV Bilanzierung und Nr. 4.6 VV Konzern nach §§ 289 und 315 HGB. Zusätzlich zur Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren in Abschnitt 6.10 enthält der Lagebericht mit den Abschnitten „2.3.1 Nachhaltigkeit“ und „3.1 Die Behörden und Ämter der Stadt Hamburg“ Darstellungen, die über den in den genannten Regelungen des HGB geforderten Inhalt hinausgehen. Diese zusätzlichen Angaben im zusammengefassten Lagebericht, die losgelöst vom Jahresabschluss über die Arbeit des Senats berichten, wurden in entsprechender Anwendung des Prüfungsstandards 350 des Instituts der Wirtschaftsprüfer vom Rechnungshof im Rahmen der Jahresabschlussprüfung nicht inhaltlich geprüft.

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte.

<sup>5</sup> Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2022 der Finanzbehörde vom 17. Dezember 2021 gelten die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO a. F. (mit Ausnahme der Nummern 0, 1 bis 1.6, 4 bis 4.3, 4.4.1 Satz 3, 4.4.3, 4.5, 4.6, 8.1.1, 8.2.2.) und Teile der zugehörigen Anlagen weiter und sind entsprechend anzuwenden.

Die Finanzbehörde trägt nach § 70 Absatz 1 LHO die Gesamtverantwortung für die Buchführung der FHH. Die Fachbehörden und Ämter verantworten die im Einzelnen vorzunehmenden Buchungen. Die Finanzbehörde hat nicht die Befugnis, Vorgaben gegenüber den Fachbehörden und Ämtern durchzusetzen.

## 2.2 Prüfungsfeststellungen

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten die nachfolgend aufgeführten Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2022 zutreffen.

### **Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems**

Die Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems waren im Haushaltsjahr 2022 nicht durchgängig gewährleistet. Aufgrund der Berechtigungsarchitektur des Systems bestand das Risiko des Entstehens von unbeabsichtigten Berechtigungen. Zusätzlich wurden notwendige Protokollierungen im System nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen. Darüber hinaus genügten ein Großteil der in das SAP-System eingebundenen, kundeneigenen Entwicklungen sowie das Verfahren, mit dem Funktionen in entfernten Systemen aufgerufen werden, nicht den Sicherheitsanforderungen.

### **Vertragskataster**

Die FHH hat weiterhin keine Gesamtübersicht über ihre Vertragsverhältnisse. Das dafür geschaffene Vertragskataster ist in der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende noch nicht und in der Behörde für Wirtschaft und Innovation noch nicht vollständig eingerichtet.

Dies führt zu Zweifeln an der Vollständigkeit der Darstellung der Verpflichtungen der FHH. Betroffen sind insbesondere Rückstellungen (Nr. 3.3.3.1 VV Bilanzierung) und sonstige finanzielle Verpflichtungen (Nr. 6.6 VV Bilanzierung).

### **Inventur**

In der FHH soll eine Bestandsaufnahme im Bereich des Anlagevermögens in einem Dreijahresrhythmus erfolgen. Entsprechend werden Behörden und Ämter durch die Finanzbehörde in einer vorab festgelegten Reihenfolge alle drei Jahre zur Inventur aufgefordert. Die Inventuren für die Haushaltsjahre 2020, 2021 und 2022 konnten zum Stichtag 31. Dezember 2022 nicht abgeschlossen werden. Für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 verbleibt ein offenes Inventurvolumen in Höhe von rund 155 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 149 Mio. Euro auf die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft. Für das Haushaltsjahr 2022 verbleibt ein offenes Inventurvolumen in Höhe von rund 267 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 207 Mio. Euro auf das Bezirksamt Altona sowie 45 Mio. Euro auf das Bezirksamt Wandsbek.

Die für die betroffenen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens in der Bilanz ausgewiesenen Wertansätze sind nicht ausreichend nachgewiesen.

### **Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände**

In dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ werden ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 36 Mio. Euro ausgewiesen, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.



Dies wirkt sich auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage aus und verstößt gegen Nr. 3.2.1.2.1 VV Bilanzierung.

### **Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau**

Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet in Höhe von 258 Mio. Euro fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies hat Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage und verstößt gegen Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung.

### **Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse/Sonstige Verbindlichkeiten**

Erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des bezuschussten Vermögensgegenstands im Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ auszuweisen. Nach Fertigstellung ist eine Umbuchung in den Bilanzposten „Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse“ vorzunehmen. Über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands ist der Sonderposten ertragswirksam aufzulösen. Im Bilanzposten „Sonstige Verbindlichkeiten“ werden u. a. rund 138 Mio. Euro erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse aus den Jahren vor 2019 für Vermögensgegenstände ausgewiesen, bei denen davon auszugehen ist, dass diese zum Bilanzstichtag bereits fertiggestellt waren.

Die unterbliebene Umbuchung in den Sonderposten und die fehlende Auflösung des Sonderpostens verstoßen gegen Nr. 3.3.2.2 VV Bilanzierung.

### **Bauten des Infrastrukturvermögens**

Die Bilanzierung und Bewertung der „Bauten des Infrastrukturvermögens“ im Bereich des Straßenvermögens erfolgte wie seit 2015 auch zum 31. Dezember 2022 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Damit war unter anderem die durch die laufenden Bewirtschaftungsmaßnahmen wie beispielsweise Abbruch, Sanierung oder Erweiterung erforderliche sachgerechte Zuordnung von Zu- und Abgängen zu konkreten Objekten weiterhin nicht möglich. Die Bilanzierungspraxis verstößt gegen Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.

### **Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen**

Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ wurden Inventurarbeiten begonnen, die am 31. Dezember 2022 noch nicht abgeschlossen waren, sodass in Bezug auf Mengen zumeist und in Bezug auf Werte teilweise weiterhin Schätzgrößen angesetzt wurden.

Damit sind diese Vermögensgegenstände dem Grunde nach (durch ausreichende Inventurmaßnahmen) und der Höhe nach (durch nachvollziehbare Bewertung) nicht vollständig nachgewiesen. Der Bilanzansatz verstößt weiterhin gegen die Nrn. 2.1 und 2.2 VV Bilanzierung.

### **IT-Verfahren**

Die FHH setzt IT-Verfahren für elektronische Anordnungen, Buchungen, Zahlungen, Aufbewahrung von Nachweisen von Buchungen, Geldverwaltung und Abschlüsse ein. Die Finanzbehörde hat zur Gewährleistung des Schutzes des Staatvermögens vor unzulässigen Eingriffen, der Voll-

ständigkeit und Revisionsfähigkeit der Rechnungslegung Bestimmungen für IT-Verfahren erlassen. Der Rechnungshof hat Verstöße gegen diese Bestimmungen festgestellt:

- In dem IT-Verfahren „Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung“ (ProCAB) hatte das anordnende Referat beim Auslösen des Zahlwegs als Sammelanordnung keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen. Buchungen und Zahlungen wurden nicht ordnungsgemäß angeordnet.
- Die im IT-Verfahren Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der Behörde für Schule und Berufsbildung (GBS/GTS) für die Ganztagesbetreuung an Schulen veranlassten Ein- und Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß angeordnet. Eine Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit war im Prozess nicht vorgesehen. Die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit durch die Schulleitung erfolgte teilweise ohne Einsichtnahme in die Antragsunterlagen. Die Anordnungsbefugten in der Behörde für Schule und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- In dem IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz BAFSYS2 wurde das Vier-Augen-Prinzip für die Gewährung von BAföG-Leistungen an Studierende nicht durchgehend beachtet. BAföG-Bescheide wurden ohne die notwendige Prüfung durch eine zweite Person zur Auszahlung gebracht. Nicht alle Bescheide wurden ordnungsgemäß angeordnet.

Zudem waren im IT-Verfahren BAFSYS2 keine hinreichenden Zugriffsrechte für Prüfzwecke eingerichtet. Zusätzlich war nicht zu jedem Zeitpunkt feststellbar, welche Personen zu welchem Zeitpunkt mit welchen Berechtigungen das IT-Verfahren genutzt haben.

- In dem IT-Verfahren zur Gewährung der Sozialhilfeleistungen nach den Sozialgesetzbüchern PROSOZ wurde die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips durch ein Stichprobenkontrollverfahren ersetzt. Das eingesetzte Stichprobenkontrollverfahren entsprach nicht den kassenrechtlichen Anforderungen. Für Fälle mit einem potenziellen Manipulations- und Fehlerrisiko, die auch bei Anwendung eines Stichprobenkontrollverfahrens weiterhin im Vier-Augen-Prinzip zu kontrollieren sind, erfolgten die Kontrollen nicht durchgängig.
- Darüber hinaus waren im IT-Verfahren keine hinreichenden Zugriffsrechte für Prüfzwecke eingerichtet.

Die Mängel in den vorgenannten IT-Verfahren stellen einen Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung dar, insbesondere haben die zuständigen Stellen das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet und zahlungsrelevante Daten nicht kontrolliert. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigen. Die IT-Verfahren BAFSYS2 und PROSOZ sind zudem aufgrund fehlender Zugriffsrechte für Prüfzwecke und Mängel in der Änderungsprotokollierung nicht revisionsfähig.

Gegenstand der Jahresabschlussprüfung 2022 war auch das IT-Verfahren KoPers (Kooperation Personaldienste). Die FHH setzt KoPers für die Personalabrechnung und -verwaltung ein. Im Prüfungsverfahren ergaben sich Hinweise, dass das IT-Verfahren die Kassenvorschriften der FHH nicht vollumfänglich erfüllt. Die Prüfungshandlungen zum IT-Verfahren KoPers sind noch nicht abgeschlossen. Über das Ergebnis wird nach deren Abschluss berichtet.

Da der Jahresabschluss für Zwecke des Konzernabschlusses mit den einzubeziehenden Tochterorganisationen konsolidiert wird, gelten die Feststellungen zum Jahresabschluss sinngemäß auch für den Konzernabschluss.

### 3 Hinweis des Rechnungshofs

Ohne die Einschränkung für den Jahresabschluss zu erweitern, weist der Rechnungshof hier gesondert auf Angaben im Lagebericht hin. Im Abschnitt 8.4.4 „Amtsangemessene Alimentation“ des Risikoberichts geht der Senat auf das Risiko von Besoldungs- und Versorgungszahlungen im Zusammenhang mit Klageverfahren auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation ein. Er erläutert, dass die für Risiken aus der amtsangemessenen Alimentation gebildete Rückstellung in Höhe von 455 Mio. Euro im Jahresabschluss 2022 fortgeführt wurde. Der Senat verweist in diesem Zusammenhang auf die finanziellen Auswirkungen der Angleichungszulage sowie auf den vorliegenden Entwurf eines Besoldungsstrukturgesetzes, welches rückwirkend ab dem Haushaltsjahr 2022 den gebotenen Abstand zum Grundsicherungsniveau gewährleisten soll.

Der Rechnungshof hält die gebildete Rückstellung auf der Grundlage vertretbarer Annahmen im Wesentlichen für sachgerecht bewertet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass aufgrund der weiterhin ungewissen Höhe der Verbindlichkeit das Risiko besteht, dass die Zahlungsverpflichtungen über die gebildete Rückstellung hinausgehen und zu Mehraufwand führen können.

## Zusammenfassung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2022

### Ausführung und Abrechnung der Teilpläne

#### Gesamtwürdigung

11. Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze im Haushaltsjahr 2022 überprüft. Bei Würdigung aller im Prüfungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse kommt er zu der Einschätzung, dass hinsichtlich Anzahl und Volumen der Feststellungen keine gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft vorgelegen haben.

Gleichwohl gab es Fälle, in denen Behörden und Ämter gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben oder der Rechnungshof aus haushaltssystematischen Gründen Empfehlungen abgegeben hat. Hierüber wird im Folgenden berichtet.

#### Ermächtigungsüberschreitungen

12. Die Bürgerschaft ermächtigt die Verwaltung mit dem Haushaltsplan, für bestimmte Zwecke
- Kosten zu verursachen (Kostenermächtigungen),
  - Auszahlungen zu leisten (Auszahlungsermächtigungen) und
  - Verpflichtungen zulasten der Folgejahre einzugehen (Verpflichtungsermächtigungen, VE).

Die von ihr eingeräumten Ermächtigungen dürfen nicht überschritten werden. Wenn die Verwaltung nicht oder nicht rechtzeitig für ausreichende Deckung sorgt, liegt eine Ermächtigungsüberschreitung vor.

13. In der Haushaltsrechnung 2022 werden erstmals seit 2015 wieder Überschreitungen von Kostenermächtigungen ausgewiesen. Es handelt sich um vier Überschreitungen mit einem Gesamtvolumen von 8,9 Mio. Euro. Zudem werden drei VE-Überschreitungen von insgesamt 1,4 Mio. Euro ausgewiesen.<sup>6</sup>
14. Darüber hinaus hat der Rechnungshof – wie bereits in den Vorjahren – in Einzelfällen sog. verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt. Sie liegen vor, wenn der Ermächtigungsrahmen ausweislich der Haushaltsrechnung zwar numerisch eingehalten wurde, dies aber nur unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regelungen möglich war. Sie waren Folge

<sup>6</sup> Tz. 43 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

- der unzulässigen Verwendung von Mehrerlösen,<sup>7</sup>
  - der unzulässigen Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten,<sup>8</sup>
  - von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung<sup>9</sup> sowie
  - des Eingehens von Verpflichtungen ohne Ermächtigung.<sup>10</sup>
15. Darüber hinaus hat der Rechnungshof erneut eine Vielzahl unterjähriger Überschreitungen im konsumtiven Bereich festgestellt. Bei jedem siebten Kontenbereich (15 %) haben die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen in mindestens einer Buchungsperiode von wenigstens 0,5 Mio. Euro zugelassen.<sup>11</sup>

### Zeitliche und sachliche Bindung von Bürgerschafts-ermächtigungen

16. Grundsätzlich haben Ermächtigungen einen „Zeitstempel“ und dürfen nur im betreffenden Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden. Allerdings können unter bestimmten Voraussetzungen nicht verbrauchte Ermächtigungen („Reste“) ins Folgejahr übertragen werden.
17. Das Gesamtvolumen an übertragenen Ermächtigungen ist nach wie vor hoch:
- Auf den konsumtiven Bereich entfallen nach der Haushaltsrechnung 2022 rund 2,5 Mrd. Euro. Das Volumen ist somit abermals etwas geringer als im Vorjahr.
- Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro ins Folgejahr 2023 übertragen worden. Das stellt einen deutlichen Anstieg von 0,5 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr dar. Das Volumen der ins Haushaltsjahr 2023 übertragenen investiven Ermächtigungen entspricht 96 % der insgesamt im Plan für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Investitionsauszahlungen. Allein mit den investiven Resten hätte also fast der komplette Investitionshaushalt des Haushaltsjahres 2023 abgedeckt werden können.
18. Der Rechnungshof hat erneut Verstöße gegen die zeitliche Bindung der Bürgerschafts-ermächtigungen festgestellt. In einem Fall wurden Ermächtigungen ins Haushaltsjahr 2022 übertragen, obwohl die Bürgerschaft diese nicht für übertragbar erklärt hat (0,2 Mio. Euro).<sup>12</sup> In einem anderen Fall wurde eine nicht eingeräumte Übertragbarkeit umgangen (0,1 Mio. Euro).<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Tz. 89 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung“.

<sup>8</sup> Tz. 80 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung“.

<sup>9</sup> Tz. 53 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

<sup>10</sup> Tz. 319 ff. „Wohn-Pflege-Aufsicht“.

<sup>11</sup> Tz. 56 ff. „Ermächtigungsüberschreitungen“.

<sup>12</sup> Tz. 803 ff. „Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende“.

<sup>13</sup> Tz. 86 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung“.

19. Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass Kosten unzutreffenden Kontenbereichen zugeordnet wurden (Verstoß gegen die sachliche Bindung).<sup>14</sup>

### Nachbewilligungsanträge des Senats

20. Der Rechnungshof hat die das Haushaltsjahr 2022 betreffenden Nachbewilligungsanträge des Senats unter Ordnungsmäßigkeitsaspekten überprüft.

21. Mehrbedarfe

Er hat kritisiert, dass die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) die von der Bürgerschaft mit Bewilligung vom 3. November 2022 um 100 Mio. Euro verstärkten Personalkostenermächtigungen zuvor nicht nur per Deckungsfähigkeitsbuchung um 13 Mio. Euro abgesenkt hat, sondern darüber hinaus auch 28 Mio. Euro – anders als im Nachbewilligungsantrag dargestellt – zum Ausgleich ihrer *Globalen Minderkosten* verwendet hat. Die BSB benötigte schließlich 20 Mio. Euro der wenige Wochen vor Ende des Haushaltsjahres nachbewilligten Mittel gar nicht mehr in 2022, sondern hat diese als Rest ins Haushaltsjahr 2023 übertragen.<sup>15</sup>

22. Anpassung von Zielwerten

Mit der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ist ein Produkthaushalt eingeführt worden, bei dem die Bürgerschaft sowohl über das Budget als auch über die Leistungszwecke (bestehend aus Produkten, Zielen sowie Kennzahlen und ihren Zielwerten) entscheidet. Daher werden grundsätzlich in allen Produktgruppen durch den Haushaltsplan Leistungszwecke verbindlich festgelegt (§ 16 Absatz 1 LHO). Im SNH werden Input und Output systematisch miteinander verbunden. Dementsprechend müssen in Nachbewilligungsanträgen die Auswirkungen auf den Leistungszweck aufgezeigt werden (§ 35 Absatz 2 LHO). Erforderlichenfalls ist eine Anpassung des Leistungszwecks bei der Bürgerschaft zu beantragen.

Der Rechnungshof hat Fälle kritisiert, in denen das nicht hinreichend geschehen ist.<sup>16</sup> Um dem Kerngedanken einer leistungsorientierten Planung und Steuerung des Haushalts in der Haushaltspraxis Rechnung zu tragen, ist es erforderlich, auch bei den Nachbewilligungsanträgen die Auswirkungen auf den Leistungszweck und die Zielerreichung darzustellen.

<sup>14</sup> Tz. 328 ff. „Wohn-Pflege-Aufsicht“.

<sup>15</sup> Tz. 66 ff. „Nachbewilligungsanträge“.

<sup>16</sup> Tz. 75 ff. „Nachbewilligungsanträge“.

## Ende der coronabedingten Notsituation

23. Am 31. Dezember 2022 endete die von der Bürgerschaft festgestellte coronabedingte Notsituation. Die mit dem Covid-19-Notsituationsgesetz geschaffene haushaltsrechtliche Notsituation betraf zwei Ebenen: Den zusätzlichen Fehlbetrag im Ergebnisplan sowie die zusätzliche Kreditaufnahme. Auf beiden Ebenen war sicherzustellen, dass der haushaltsrechtliche Spielraum ab 2023 nicht unzulässig vergrößert wird. Andernfalls wäre der Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation nicht gewahrt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- im Haushaltsjahr 2022 in ausreichender Höhe Kosten- und investive Auszahlungsermächtigungen „gestrichen“ und somit nicht ins Folgejahr übertragen wurden, sodass sich im Saldo letztlich das Haushaltsvolumen ab 2023 nicht unzulässig vergrößert hat;
- von den Notfallkrediten rechnerisch 1,05 Mrd. Euro nicht während der Pandemie verausgabt wurden, was sich mit der Unsicherheit hinsichtlich der Liquiditäts- und Konjunktorentwicklung während der Pandemiejahre erklären lässt. Die Notfallkredite können nach dem Covid-19-Notsituationsgesetz bereits vor dem Jahr 2025 getilgt werden. Es muss das finanzpolitische Ziel sein, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.<sup>17</sup>

## Aufstellung der Teilpläne

24. Zur Sicherung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft sind bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs durch den Senat elementare Haushaltsgrundsätze, wie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, der Vollständigkeit, der Notwendigkeit und der sachlichen Spezialität sowie das Verbot der Doppelveranschlagung von Leistungen zu beachten. Dies bedeutet u. a., dass dieselbe Leistung nicht in verschiedenen Produktgruppen veranschlagt werden darf. Leistungen müssen so klar abgegrenzt sein, dass für die Bürgerschaft transparent ist, aus welcher Produktgruppe für welche Leistungen welche Kosten verursacht werden. Die Angaben müssen zudem wahrheitsgemäß sein und die Ansätze dürfen weder zu hoch noch zu niedrig geplant werden. Auch muss der Haushaltsplan klar und transparent gegliedert sein. Denn nur auf solch einer Basis ist die Bürgerschaft in der Lage, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht zu treffen.
25. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) Leistungen im Zusammenhang mit dem „Hochschulpakt III“ sowie dem „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ in mehreren Produktgruppen – getrennt nach Bundes- und Landesfinanzierungsmitteln – veranschlagt hat. In der Folge überschneiden sich die

<sup>17</sup> Tz. 97 ff. „Ende der coronabedingten Notsituation“.

Ziele und Kennzahlen der betreffenden Produktgruppen. Es ist in einem an Leistungen orientierten Haushalt nicht sachgerecht, dass dieselben Leistungen in verschiedenen Produktgruppen geplant, bewirtschaftet und abgerechnet werden. Dies gilt auch, wenn den Leistungen unterschiedliche Finanzierungsquellen zugrunde liegen.<sup>18</sup>

26. Weitere Planungsmängel hat der Rechnungshof im Zusammenhang mit der Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung im Einzelplan 3.1 der BSB<sup>19</sup> sowie der Ablieferung des Landesbetriebs Hamburgische Münze im Einzelplan 9.1 der Finanzbehörde<sup>20</sup> festgestellt.

## Einsatz von Instrumenten zur Sicherung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns

27. Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Absatz 1 Satz 1 LHO). Um dies sicherzustellen, ist es erforderlich, dass die Verwaltung betriebswirtschaftliche Instrumente wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Bedarfsanalysen im Vorwege sowie Erfolgskontrollen begleitend oder im Nachhinein einsetzt und die Ergebnisse dokumentiert.
28. Die Verwaltung hat es in vielen Fällen unterlassen, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns nachzuweisen. Dies betrifft die Ermittlung
- der Wirtschaftlichkeit und des Erfolgs der von der Hamburg Tourismus GmbH initiierten Digitalisierung der Hamburg Card und der damit zusammenhängenden Erweiterung der Plattform für City Cards durch die Behörde für Wirtschaft und Innovation,<sup>21</sup>
  - des Erfolgs und des Personalbedarfs im Hinblick auf die Umsetzung der Hamburger Engagement-Strategie durch die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde),<sup>22</sup>
  - der Kosten und Leistungen und damit verbunden die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit für den gemeinsam von den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein errichteten Senat des Finanzgerichts Hamburg durch die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz,<sup>23</sup>
  - des Bedarfs im Zusammenhang mit der Beratung hilfsbedürftiger älterer Menschen durch die Sozialbehörde,<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Tz. 156 ff. „Förderprogramme des Bundes zur Hochschulfinanzierung“.

<sup>19</sup> Tz. 237 ff. „Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“.

<sup>20</sup> Tz. 734 ff. „Ablieferungen des Landesbetriebs Hamburgische Münze“.

<sup>21</sup> Tz. 628 ff. „Erweiterung der City Card Plattform“.

<sup>22</sup> Tzn. 390 ff. und 398 ff. „Förderung des freiwilligen Engagements“.

<sup>23</sup> Tz. 728 ff. „Kostenabrechnung für einen gemeinsamen Senat des Finanzgerichts“.

<sup>24</sup> Tz. 359 ff. „Beratung älterer Menschen“.



- der Wirtschaftlichkeit der Gründung der Billebogen Entwicklungsgesellschaft GmbH & Co. KG<sup>25</sup> sowie
  - des Personalbedarfs für den Wohnraumschutz durch die Bezirksämter.<sup>26</sup>
29. Sachlich bzw. methodisch mangelbehaftet waren überdies
- die Erfolgskontrolle der Sozialbehörde zur Förderung von Sprachkursen, da die erhobenen Kennzahlen ein verzerrtes Bild über den Erfolg der Sprachkurse vermitteln,<sup>27</sup>
  - die Personalbedarfsbemessung für die Wohn-Pflege-Aufsicht, weil im Vorwege weder Aufgaben kritisch hinterfragt noch Geschäftsprozesse optimiert wurden,<sup>28</sup>
  - die Ermittlung des Personalbedarfs u. a. zur Umsetzung des Klimaplanes und des Vertrags für Hamburgs Stadtgrün, die Grundlage für die Neuschaffung von mehr als 110 Stellen war,<sup>29</sup>
  - die Bedarfsermittlung der BWFGB und der Hochschule für bildende Künste Hamburg im Hinblick auf das neue Ateliergebäude, da zunächst versäumt wurde, die Nutzung als Versammlungsstätte zu definieren.<sup>30</sup>

## Unwirtschaftliches Verwaltungshandeln

30. Neben den methodischen Mängeln hat der Rechnungshof in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass die Verwaltung entgegen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vermeidbare Kosten verursacht hat oder ihr Einzahlungen entgangen sind.

So hat die Sozialbehörde Mittel der Bundesstiftung Frühe Hilfen nicht fristgerecht abgefordert. Dadurch sind Einnahmen von 0,4 Mio. Euro entgangen.<sup>31</sup>

Darüber hinaus hat sie eigentlich vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu finanzierende Kosten für Sprachkurse selbst getragen.<sup>32</sup>

Obwohl die BSB eine tägliche Schülerbusbeförderung selbst als unwirtschaftlich einstufte, hat sie diese Maßnahme weiterhin organisiert und finanziert.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> Tz. 437 ff. „Projektentwicklung Billebogen – Stadteingang Elbbrücken“.

<sup>26</sup> Tz. 617 ff. „Wohnraumschutz“.

<sup>27</sup> Tz. 413 ff. „Förderung von Sprachkursen“.

<sup>28</sup> Tz. 307 ff. „Wohn-Pflege-Aufsicht“.

<sup>29</sup> Tz. 644 ff. „Stellenplan der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft“.

<sup>30</sup> Tz. 502 ff. „Erweiterung der HFBK durch ein Ateliergebäude“.

<sup>31</sup> Tz. 336 ff. „Frühe Hilfen“.

<sup>32</sup> Tz. 416 ff. „Förderung von Sprachkursen“.

<sup>33</sup> Tz. 245 ff. „Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“.

Die fehlerhafte Bearbeitung von Familienzuschlägen (Stufe I) hat teilweise zu Überzahlungen zulasten der Stadt geführt.<sup>34</sup>

Zudem hat der Rechnungshof

- die Erhebung nicht kostendeckender Gebühren bzw. die gänzliche Befreiung von Gebühren<sup>35</sup> sowie
- die inkonsequente Anwendung des Bußgeldrahmens bei der Zweckentfremdung von Wohnraum<sup>36</sup>

kritisiert.

## Vergabe von Lieferungen und Leistungen

31. Die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen soll u.a. die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel sowie einen marktgerechten Wettbewerb um öffentliche Aufträge sicherstellen. Unterlässt die Verwaltung ein vorgeschriebenes Vergabeverfahren, werden damit nicht nur Wirtschaftlichkeit und Chancengleichheit eingeschränkt. Es drohen auch die Unwirksamkeit von geschlossenen Verträgen sowie Schadenersatzforderungen gegen die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH).

Der Rechnungshof hat im vergangenen Jahr die Vergabe freiberuflicher Leistungen durch die Bezirksämter untersucht und dabei festgestellt, dass vergaberechtliche Bestimmungen nicht oder nur unzureichend beachtet wurden. In mehreren Verfahren wurden der Wettbewerbsgrundsatz und zum Teil EU-Schwellenwerte nicht beachtet. Die Prüfung der Eignung von Bietern war in vielen Fällen nicht ausreichend. Leistungsbeschreibungen waren in einigen Fällen nicht eindeutig, sodass die Angebote nicht vergleichbar waren. Angebotsannahme, -aufbewahrung und -öffnung waren in den meisten Fällen nicht manipulationssicher geregelt. Die Angebotswertung war überdies in einigen Fällen vergaberechtswidrig.<sup>37</sup>

32. Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Brücken neben Mängeln bei der Beauftragung und Durchführung von Bauleistungen auch die verwaltungsinternen Regelungen zu Rahmenvereinbarungen kritisiert. Rahmenvereinbarungen dienen der Verwaltungsvereinfachung, da sie den Aufwand insbesondere für Vergabe- und Beschaffungsstellen reduzieren. Anwendungsbereich und Wertgrenzen sollten überprüft werden.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Tz. 777 ff. „Familienzuschlag Stufe 1“.

<sup>35</sup> Tz. 313 ff. „Wohn-Pflege-Aufsicht“; Tz. 809 ff. „Gebühren für Polizeieinsätze bei Fehlalarmen von Alarmanlagen“, Tz. 818 ff. „Gebühren und Entgelte für Studiengänge an der Technischen Universität Hamburg“.

<sup>36</sup> Tz. 614 ff. „Wohnraumschutz“.

<sup>37</sup> Tz. 547 ff. „Vergabe freiberuflicher Leistungen/Bezirksämter“.

<sup>38</sup> Tz. 486 ff. „Unterhaltung Brücken“.

## Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren

33. Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn die FHH an der Erfüllung bestimmter Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht befriedigt werden kann. Die Zuwendungsempfänger haben die bestimmungsgemäße Verwendung der öffentlichen Gelder nachzuweisen.

Laut Geschäftsbericht 2022<sup>39</sup> haben die Behörden und Ämter mehr als 4.000 Zuwendungen mit einem Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. Euro mit Förderbeginn im Haushaltsjahr 2022 bewilligt.<sup>40</sup> Der – gemessen an der Anzahl an Bewilligungen – weitaus größte Teil entfiel dabei auf Projektförderungen mit unter 50 Tsd. Euro je Fall (knapp 3.000 bewilligte Zuwendungen).

34. Die Überprüfung einzelner Zuwendungsverfahren ergab ein geteiltes Bild. Während die Prüfung der Förderung von Sprachkursen keine wesentlichen zuwendungsrechtlichen Feststellungen ergab<sup>41</sup>, zeigten die Zuwendungsprüfungen im Zusammenhang mit

- den „Frühen Hilfen“ im Rahmen des präventiven Kinderschutzes,<sup>42</sup>
- der Hamburger Bücherhalle<sup>43</sup> sowie
- der Hamburg Card und der City Card Plattform der Hamburg Tourismus GmbH<sup>44</sup>

teils erhebliche Mängel im Hinblick auf das Antrags- und Bewilligungsverfahren bzw. die Verwendungsnachweisprüfung auf.

## Haushaltskennzahlen

35. Die Kennzahlen mit ihren Kennzahlenwerten bilden zusammen mit den Zielen und Produkten den Leistungszweck einer Produktgruppe. Dieser ist für die Verwaltung verbindliche Grundlage, um Kosten verursachen und Verpflichtungen eingehen zu können. Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen die Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, vollständig, transparent, überprüfbar und inhaltlich richtig sein. Die Grundsätze sichern – im Zusammenspiel mit anderen Haushaltsgrundsätzen – das Budgetrecht des Parla-

<sup>39</sup> Geschäftsbericht 2022, S. 251 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023).

<sup>40</sup> Im Geschäftsbericht 2022 werden die Zuwendungen dem Jahr zugeordnet, in dem sie bewilligt werden (Förderbeginn). Im Falle mehrjähriger Zuwendungen wird der Gesamtbetrag der Zuwendung dem ersten Jahr der Förderung zugewiesen. Zur Höhe der im Haushaltsjahr 2022 tatsächlich ausgezahlten Zuwendungsmittel enthält der Geschäftsbericht 2022 keine Informationen. Das Gleiche gilt für die Anzahl der Zuwendungsfälle, die im Haushaltsjahr 2022 tatsächlich Zuwendungsgelder erhalten haben.

<sup>41</sup> Tz. 410 ff. „Förderung von Sprachkursen“.

<sup>42</sup> Tz. 339 ff. „Frühe Hilfen“.

<sup>43</sup> Tz. 255 ff. „Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen“.

<sup>44</sup> Tz. 631 ff. „Erweiterung der City Card Plattform“.

ments. Unzutreffende Angaben erschweren die parlamentarische Steuerung und die laufende Kontrolle.

36. Wie bereits in den Vorjahren hat der Rechnungshof einzelne Mängel im Zusammenhang mit den Kennzahlen des Haushaltsplans festgestellt. Sie betreffen
- den fehlerhaften Ausweis von Ist-Werten in den Haushaltsrechnungen vergangener Jahre im Zusammenhang mit sozialen Leistungen für Schülerinnen und Schüler,<sup>45</sup>
  - die Definition von Kennzahlen zu Studierendenzahlen<sup>46</sup> sowie
  - die unzulässige Anpassung eines für die Verwaltung verbindlichen Plan-Wertes durch ein Bezirksamt im Kontext mit der Wohn-Pflege-Aufsicht. Plan-Werte sind im Wege einer Nachbewilligung durch die Bürgerschaft anzupassen.<sup>47</sup>

## Information der Bürgerschaft

37. Alle Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, müssen inhaltlich richtig und transparent sein. Das gebieten die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die unzutreffende Darstellung der wesentlichen gesetzlichen Leistungen im aktuellen Einzelplan 3.1 der BSB kritisiert. Der Bürgerschaft wurde ein verzerrtes Bild zum Anteil des steuerbaren Haushalts vermittelt.<sup>48</sup>

Darüber hinaus hat der Rechnungshof u. a. angemerkt, dass die Bürgerschaft in den jährlichen Bau-Monitoring-Berichten nicht über die Höhe der endgültigen Kosten schlussgerechneter Maßnahmen (Kostenfestsetzung) und insoweit unvollständig informiert wird.<sup>49</sup>

## Aktenführung in den Behörden und Ämtern

38. Die auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Aktenführung ist für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns von zentraler Bedeutung. Sie bildet das Gedächtnis der Verwaltung.

In seinem Jahresbericht 2023 hatte der Rechnungshof angemahnt, dass die Aktenführung in den Behörden und Ämtern vielfach mangelhaft ist und verbessert werden muss.<sup>50</sup> Die Bürgerschaft hat daraufhin gegenüber dem Senat die Notwendigkeit eines ordnungsgemäßen Managements von Aufzeichnungen bekräftigt.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Tz. 241 ff. „Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“.

<sup>46</sup> Tz. 158 ff. „Förderprogramme des Bundes zur Hochschulfinanzierung“.

<sup>47</sup> Tz. 323 ff. „Wohn-Pflege-Aufsicht“.

<sup>48</sup> Tz. 234 ff. „Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“.

<sup>49</sup> Tz. 535 ff. „Erweiterung der HFBK durch ein Ateliergebäude“.

<sup>50</sup> Jahresbericht 2023, Tz. 40 ff.

<sup>51</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/13225 vom 16. Oktober 2023.

Dass dies noch ein langer Weg für die Verwaltung sein wird, zeigen zahlreiche neuerliche Feststellungen des Rechnungshofs zum Beispiel im Zusammenhang mit sozialen Leistungen für Schülerinnen und Schüler (Tz. 250 ff.), der Förderung des freiwilligen Engagements (Tz. 405 ff.), Softwarefreigaben (Tz. 766 ff.), der Erweiterung der City Card Plattform (Tz. 641 ff.), dem Stellenplan der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (Tz. 670 ff.), Förderprogrammen des Bundes zur Hochschulfinanzierung (Tz. 185 ff.), Grundstücksgeschäften der FHH (Tz. 750 ff.), den Gebühren für Polizeieinsätze bei Fehlalarmen von Alarmanlagen (Tz. 815 f.) und der Vergabe freiberuflicher Leistungen / Bezirksamter (Tz. 569 ff.).

Vor dem Hintergrund des Ersuchens der Bürgerschaft und der erneut festgestellten Dokumentationsmängel erwartet der Rechnungshof, dass die Anstrengungen zur Verbesserung der Aktenführung intensiviert werden.

## II. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Haushalts- und Konzernrechnung 2022

#### Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Behörden und Ämter haben Kosten verursacht und sind Verpflichtungen eingegangen, ohne über ausreichende Ermächtigungen zu verfügen. Sie haben damit gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft verstoßen.**

#### Bewirtschaftungsgrundsätze

39. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung,
- für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen,
  - für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten und
  - Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen.

Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, diese Ermächtigungen zu beachten und nicht zu überschreiten.

Dementsprechend ist eine Kostenermächtigung so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Mindererlöse sind durch Minderkosten, d. h. mit nicht verbrauchten Kostenermächtigungen, derselben Produktgruppe aufzufangen. Mehrerlöse dürfen (ohne gesonderte Bewilligung der Bürgerschaft) verwendet werden, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken, soweit dies wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist (vgl. § 37 Absatz 1 LHO). Gleiches gilt für den investiven Bereich (vgl. § 37 Absatz 2 LHO). Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“.

Maßnahmen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, sind grundsätzlich nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung (im Folgenden: VE) enthält. Dies gilt auch für Maßnahmen, die zu Auszahlungen für Investitionen oder Darlehen in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können (§ 40 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO).

40. Um die vorgenannten Bewirtschaftungsgrundsätze einzuhalten, sind alle Erlöse und Kosten, Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen sowie die eingegangenen Verpflichtungen laufend zu überwachen und zu steuern (Nr. 1.1 VV zu § 37 LHO). Den Produktgruppen- bzw. Aufgabenbereichsverantwortlichen obliegt die Ressourcenverantwortung. Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass höchstens die im Haushaltsplan veranschlagten Kosten verursacht bzw. investiven Auszahlungen geleistet werden (Nr. 3.3 VV zu § 9 LHO). Soweit die Behördenleitung keine verantwortlichen Personen bestellt hat, nimmt sie diese Aufgabe selbst wahr (§ 9 Absatz 2 LHO).
41. Reichen die von der Bürgerschaft bereits eingeräumten Soll-Bewirtschaftungsinstrumente (Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten, Mehrerlösen und Zentralen Ansätzen) nicht aus, darf die Verwaltung grundsätzlich erst dann neue Verpflichtungen für das laufende Haushaltsjahr eingehen oder Kosten verursachen bzw. investive Auszahlungen leisten, wenn die Bürgerschaft dem Nachbewilligungsantrag des Senats zugestimmt hat. Der sog. Grundsatz der Vorherigkeit sichert das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft in zeitlicher Hinsicht und gewährleistet die Funktion des Haushaltsplans als Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 1 Satz 1 LHO).
42. Wird eine Kostenermächtigung dennoch überschritten und auch bis zum Abschluss der Bücher nicht nachträglich ausgeglichen, entsteht ein Fehlbetrag, der mit Einwilligung der Finanzbehörde auf das nachfolgende Haushaltsjahr vorzutragen ist. Dies gilt entsprechend für investive Auszahlungsermächtigungen sowie für den Fall, dass Mindererlöse oder investive Mindereinzahlungen nicht ausgeglichen werden können. Reicht die Ermächtigung des Folgejahres zur Deckung des vorgetragenen Fehlbetrags voraussichtlich nicht aus, ist die Bürgerschaft im neuen Haushaltsjahr um Nachbewilligung zu bitten (§ 47 Absatz 3 Sätze 1 und 2 LHO in Verbindung mit Nrn. 2.1.1 und 2.2 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO).

## Ausgewiesene Überschreitungen

### Kostenermächtigungen

43. In der Haushaltsrechnung 2022 werden erstmals seit der Haushaltsrechnung 2015 wieder unzulässige Überschreitungen von Kostenermächtigungen ausgewiesen. In allen Fällen wurden gemäß § 47 Absatz 3 Satz 1 LHO Fehlbeträge ins Haushaltsjahr 2023 vorgetragen.

*Kosten-  
ermächtigungen  
überschritten*

Kostenermächtigungen	Soll	Ist	Überschreitungen
	in Euro		
BIS, Einzelplan (EP) 8.1, PG 274.03 „Ausländerangelegenheiten“, <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	75.098.011	81.887.302	6.789.291
BIS, EP 8.1, PG 275.12 „Kriminalpolizei“ <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	11.449.612	12.864.062	1.414.450
BIS, EP 8.1, PG 274.01 „Service“, <i>Sonstige Kosten</i>	104.828	130.861	26.032
Bürgerschaft, EP 1.01, PG 200.03 „Bürgerschaftskanzlei“, <i>Sonstige Kosten</i>	19.867.625	20.515.625	648.000
<b>Summe</b>			<b>8.877.774</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Die beiden höchsten Überschreitungen hat der Rechnungshof näher betrachtet.

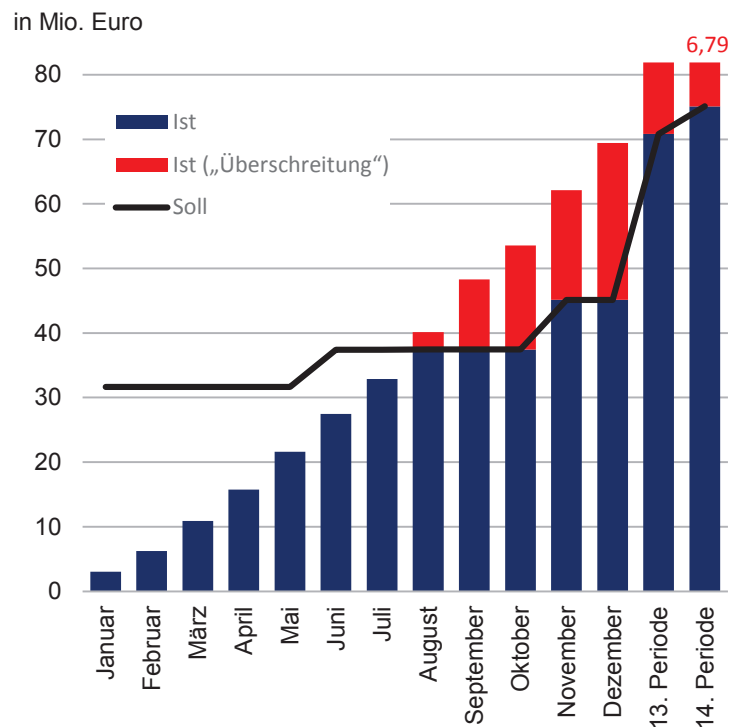
44. Die Überschreitung der Kostenermächtigung *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* in der Produktgruppe (PG) 274.03 „Ausländerangelegenheiten“ in Höhe von 6,8 Mio. Euro wurde in der Haushaltsrechnung damit begründet, dass erst in der 13. Buchungsperiode (zwischen Januar und Mitte März 2023) der Bedarf einer haushaltsrechtlich zwingend zu bildenden Rückstellung im Zusammenhang mit der Registrierung und Unterbringung ukrainischer Flüchtlinge erkannt worden sei. Unter dem hohen Zeitdruck der bereits weit fortgeschrittenen Jahresabschlussarbeiten sei das rechtzeitige Einholen der für die Buchung von Kosten erforderlichen Ermächtigung nicht mehr möglich gewesen. Der Ausgleich [des Fehlbetrags] solle in 2023 erfolgen.<sup>1</sup>

Folgendes Diagramm zeigt die Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll nach Perioden:

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023, Anlage 2, Haushaltsrechnung 2022, Gesamthaushalt, S. 33.



**Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll**  
 Einzelplan 8.1, PG 274.03 „Ausländerangelegenheiten“  
 Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Bereits seit August 2022 lag durchgängig eine Ermächtigungsüberschreitung vor. Der Ansatz wurde unterjährig zwar – u. a. im Wege von zwei Nachbewilligungen der Bürgerschaft im November 2022<sup>2</sup> – verstärkt. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat jedoch – entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit (Tz. 39 ff.) – bereits vor den Nachbewilligungen durch die Bürgerschaft Kosten ohne Ermächtigung verursacht.

Ursächlich für die Überschreitungen ab November war u. a., dass mit der Bürgerschaftsdrucksache 22/9533 keine dem Grundsatz der sachlichen Spezialität entsprechende Verstärkung beantragt wurde, sondern eine unspezifische Verstärkung des Kontenbereichs *Globale Mehrkosten* der PG 274.03 um 17 Mio. Euro, obwohl zum Zeitpunkt der Bewilligung der Bürgerschaft (3. November 2022) bereits signifikante Überschreitungen im „notleidenden“ Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* vorlagen. Erst in der 13. Periode wurden dann die Verstärkungsmittel an die erforderliche Stelle umgebucht.

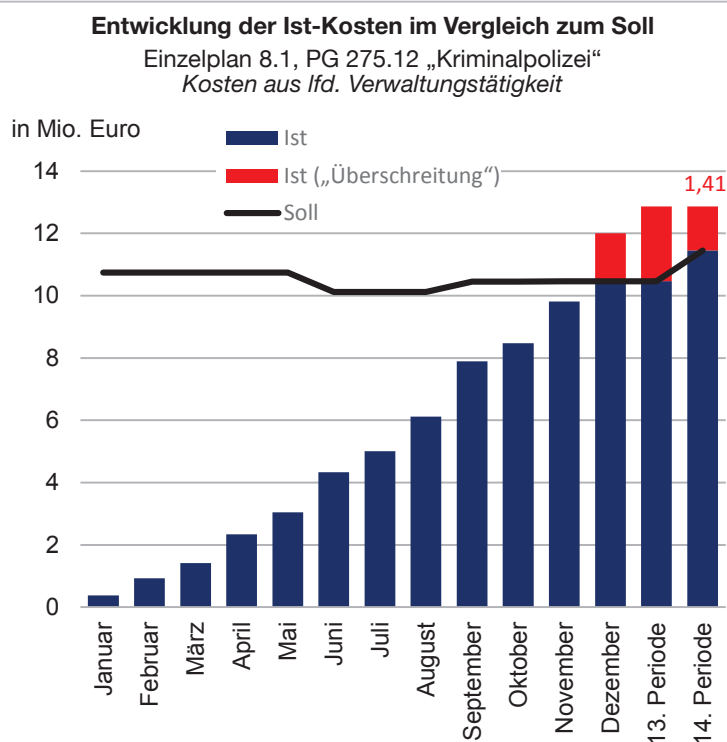
Der vorgenannte Nachbewilligungsantrag steht auch nicht im Einklang mit den Vorgaben des Aufstellungsroundschreibens der Finanzbehörde, wonach Veranschlagungen im Kontenbereich

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/9535 vom 4. Oktober 2022 (7,7 Mio. Euro, beschlossen am 16. November 2022) sowie 22/9533 ebenfalls vom 4. Oktober 2022 (17 Mio. Euro, beschlossen am 3. November 2022, Verstärkung des betreffenden Kontenbereichs in der 13. Periode).

*Globale Mehrkosten* nur in Produktgruppen ohne eigene Leistungen, in denen selbst also keine Kosten verursacht werden, zulässig sind. Hierzu zählen der Einzelplan (EP) 9.2 „Allgemeine Finanzwirtschaft“, die Produktgruppen „Zentraler Ansatz“ der übrigen Einzelpläne sowie Zentrale Programme ohne Leistungen.<sup>3</sup>

45. Die Überschreitung der Kostenermächtigung *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* in der PG 275.12 „Kriminalpolizei“ in Höhe von 1,4 Mio. Euro wurde in der Haushaltsrechnung 2022 damit begründet, dass in der 13. Buchungsperiode erkannt wurde, dass die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen für den vorgesehenen Ausgleich von Mehrkosten im Zusammenhang mit höheren Fahndungs- und Wartungskosten nicht mehr ausgereicht hätten. Unter dem hohen Zeitdruck der bereits weit fortgeschrittenen Jahresabschlussarbeiten sei das rechtzeitige Einholen der für die Buchung von Kosten erforderlichen Ermächtigung versäumt worden. Der Ausgleich solle in 2023 erfolgen.

Folgendes Diagramm zeigt die Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll nach Perioden:



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Die unterjährige Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll zeigt, dass bereits im Dezember 2022 eine Ermächtigungsüberschreitung von 1,5 Mio. Euro vorlag und erst in der 14. Periode ab dem 24. April 2023 Sollverstärkungen um 1 Mio. Euro erfolgten. Die Jahresabschlussarbeiten waren zum Zeitpunkt der Ermäch-

<sup>3</sup> Nr. 5.6 der Anlage 2 zum Aufstellungsgrundschriften 2021/2022.

tigungsüberschreitung also noch nicht weit fortgeschritten. Insofern überzeugt die Begründung der BIS nicht. Ihr hätte bereits vor der 13. Periode auffallen müssen, dass eine Ermächtigungsüberschreitung droht bzw. vorliegt. Die BIS hat es versäumt, rechtzeitig für Deckung zu sorgen.

46. Der Rechnungshof hat die vier Überschreitungen von Kostenermächtigungen als Verstöße gegen den in § 37 Absatz 2 Satz 1 LHO verankerten Bewirtschaftungsgrundsatz (Tz. 39 ff.) beanstandet.
47. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt.

## Verpflichtungsermächtigungen

48. In der Haushaltsrechnung 2022 werden darüber hinaus drei Überschreitungen bei von der Bürgerschaft eingeräumten VE ausgewiesen. Es handelt sich dabei ebenfalls um Verstöße gegen die genannten Bewirtschaftungsgrundsätze (siehe Tz. 39 ff.).

*Verpflichtungsermächtigungen überschritten*

Verpflichtungsermächtigungen (VE)	Soll	Ist	Überschreitung
	in Euro		
<b>konsumtiv</b> BSW, EP 6.1 PG 286.11 „Verwaltung, Recht u. Beteiligungen (VR)“ <i>VE für Sonstige Kosten</i>	0	8.247	-8.247
<b>investiv</b> BUKEA, EP 6. 2AB 292 Naturschutz, Grünplanung und Bodenschutz <i>Auszahlungen Sonstige Investitionen</i>	30.000	55.043	-25.043
BWI, EP 7.0 AB 270 Hafen und Innovation <i>Auszahlungen Sonstige Investitionen</i>	0	1.360.000	-1.360.000

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Obwohl eine budgetrechtliche Ermächtigung überschritten worden ist, beinhaltet die Haushaltsrechnung 2022 keine bzw. nur eine inhaltsleere Erläuterung. Es wurde nicht dargelegt, welche Verpflichtungen die Behörden ohne Ermächtigung zulasten künftiger Jahre eingegangen sind.

49. Der Rechnungshof hat als Verstoß gegen § 40 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO beanstandet, dass die oben genannten Behörden Verpflichtungen eingegangen sind, ohne über die erforderlichen Ermächtigungen der Bürgerschaft zu verfügen. Zugleich hat er jedoch anerkannt, dass die Behörden das Eingehen der Verpflichtung ordnungsgemäß im Ist gebucht und die Überschreitung insoweit in der Haushaltsrechnung transparent gemacht haben.
50. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt.

## Verdeckte Überschreitungen

### Vorbemerkung

51. Wie in den Vorjahren ist der Rechnungshof auch im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 der Frage nachgegangen, ob es verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen gegeben hat. Diese sind Folge von Mängeln in der Soll- oder Ist-Bewirtschaftung. Verdeckte Überschreitungen sind weder unterjährig noch zum Abschluss eines Haushaltsjahres in der Haushaltsrechnung sichtbar. Sie liegen vor, wenn der Ermächtigungsrahmen ausweislich der Haushaltsrechnung zwar numerisch eingehalten wurde, dies aber nur unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regelungen gelungen ist.

### Inanspruchnahme von Mehrerlösen und Deckungsfähigkeiten

52. Die unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten hatte in drei Fällen verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen zur Folge.<sup>4</sup>

Darüber hinaus hat der Rechnungshof in einer Reihe von Fällen verdeckte Überschreitungen als Folge der unzulässigen Verwendung von Mehrerlösen in anderen Produktgruppen festgestellt.<sup>5</sup>

### Ist-Bewirtschaftung

53. Der Rechnungshof hat zudem auch im Haushaltsjahr 2022 verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt, die Folge von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung sind.

*Ermächtigungen durch Mängel in der Anlagenbuchhaltung verdeckt überschritten*

54. Das betrifft u. a. die weiterhin im eingeschränkten Bestätigungsvermerk kritisierten Mängel im Zusammenhang mit den Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ und „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“. Aufgrund der Fehler sind auch im Haushaltsjahr 2022 planmäßige Abschreibungen unterblieben.<sup>6</sup> Da in den betreffenden Produktgruppen in vielen Fällen keine oder nur sehr geringe Ermächtigungen zur Verfügung standen, hätten diese zumeist nicht ausgereicht, um die Kosten aus Abschreibungen zu decken. Ohne anderweitige Deckung wären Ermächtigungsüberschreitungen die Folge gewesen.

<sup>4</sup> Tz. 80 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung“.

<sup>5</sup> Tz. 89 ff. „Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung“.

<sup>6</sup> Entsprechend wurde der Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2022 in diesem Punkt eingeschränkt; siehe Tz. 10 „Teil I“.

55. Im Zusammenhang mit dem ehemaligen Wendebecken Moorfleeter Kanal hat die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) Aufwendungen in Höhe von 13,4 Mio. Euro, die dazu dienten, das Grundstück auf eine mögliche anschließende Nutzung vorzubereiten und baureif zu machen, nicht wie geboten aktiviert.<sup>7</sup> Auszahlungen für eine entsprechende Einzelinvestition waren in 2022 nicht geplant, sodass hier eine verdeckte investive Ermächtigungsüberschreitung vorliegt.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die BWI den Bewirtschaftungsmangel im Haushaltsjahr 2023 heilt. Soweit dies nicht durch das Sperren und Streichen von Auszahlungsermächtigungen möglich ist, dürfen die Mehrerlöse aus der Nachaktivierung nicht zur Deckung von Mehrkosten verwendet werden.

## Temporäre Überschreitung von Kostenermächtigungen

56. Der Rechnungshof hat auch im Haushaltsjahr 2022 eine Vielzahl unterjähriger Ermächtigungsüberschreitungen im konsumtiven Bereich festgestellt – in einigen Fällen auch vor Nachbewilligungen der Bürgerschaft (siehe Tz. 60 ff.). Grund war, dass unterjährig

- Kosten verursacht wurden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine ausreichende Ermächtigung der Bürgerschaft im betreffenden Kontenbereich vorhanden war oder aber
- Ansätze des abgebenden Kontenbereichs (Sender) über das tatsächlich verfügbare Maß hinaus umgebucht wurden.

57. Bei 165 Kostenermächtigungen haben die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen zum Ende mindestens einer Buchungsperiode von wenigstens 0,5 Mio. Euro zugelassen. Quantitativ bedeutsame temporäre Überschreitungen lagen damit auch im Haushaltsjahr 2022 in rund jedem siebten bebuchten Kontenbereich vor. Die festgestellten unterjährigen Überschreitungen verteilten sich auf 40 % aller Produktgruppen. Betroffen waren insbesondere die Kontenbereiche *Personalkosten* (47 Überschreitungen) und *Sonstige Kosten* (46 Überschreitungen).<sup>8</sup>

*Kostenermächtigungen unterjährig überschritten*

58. Bei folgender beispielhaft dargestellten unterjährigen Ermächtigungsüberschreitung lag zwar kein Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit vor, da die Kosten im Ergebnis nicht im Wege einer Nachbewilligung gedeckt werden mussten. Gleichwohl hat das Bezirksamt (BA) Altona entgegen dem Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“ das gesamte Jahr über Kosten verursacht, ohne dass ausreichende Ermächtigungen im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* vorhanden waren. Im Dezember 2022

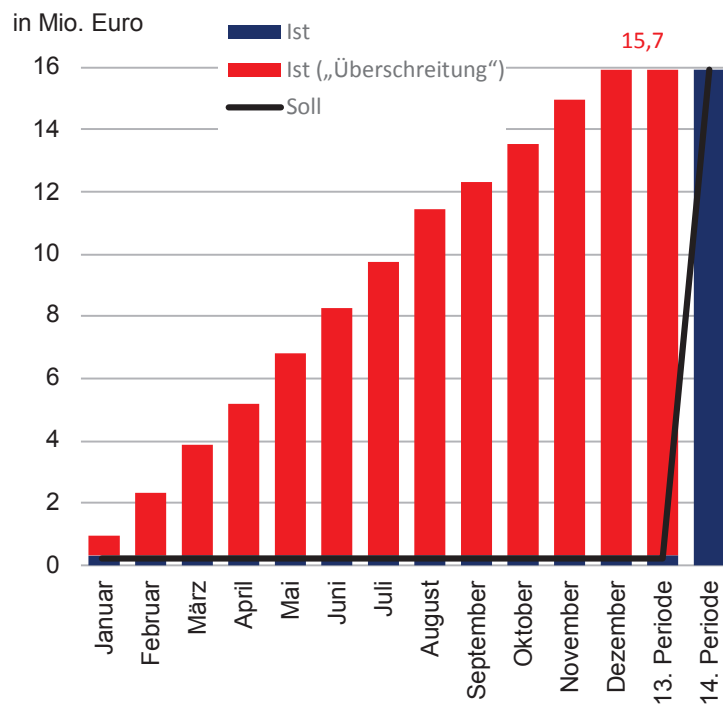
<sup>7</sup> Tz. 125 ff. „Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss“.

<sup>8</sup> *Kosten aus Transferleistungen* (28), *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* (23), *Kosten aus Abschreibungen* (19), *Kosten des Finanzergebnisses* (2).

lag die Überschreitung bei 15,7 Mio. Euro. Der ursprüngliche Planansatz betrug 0 Euro. Im Januar und April wurde die Ermächtigung zwar um insgesamt 255 Tsd. Euro verstärkt, das reichte aber bei Weitem nicht aus, um die Überschreitung auszugleichen. Erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten in der 14. Periode erfolgte der Ausgleich – insbesondere per Sollübertrag (SUB-Buchung) am 21. April 2023 aus dem EP 4, PG 259.04 Bezirkliche Zuweisungen Gesundheit:

#### Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll

Einzelplan 1.3, PG 211.04 „Gesundheit (GA)“  
Kosten aus Transferleistungen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Das BA Altona gab hierzu an, dass die Kosten auf Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen seien. Diese Kosten würden nach bisherigem Verfahren erst am Jahresende per Sollübertrag aus einer Zweckzuweisung der Sozialbehörde gedeckt. Das Verfahren solle überprüft werden.

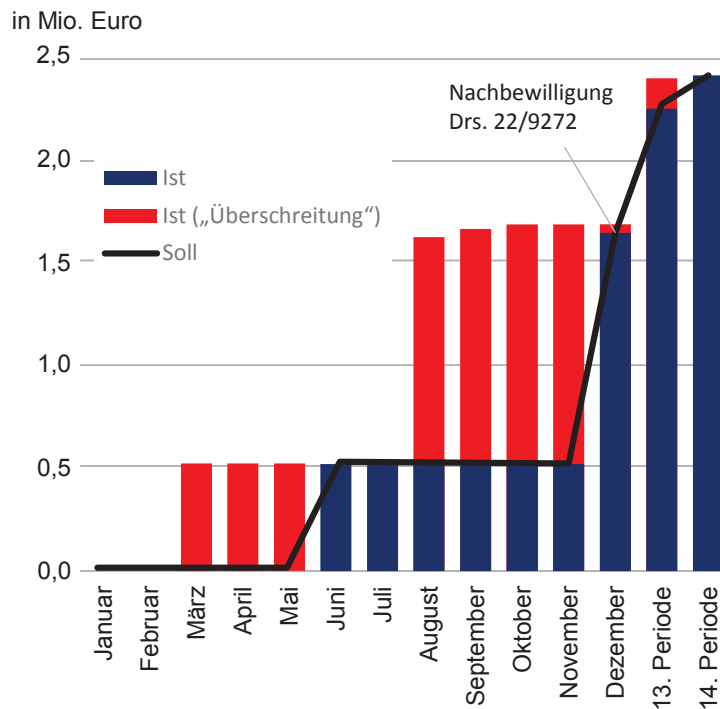
59. Die Haushaltspraxis, die nach wie vor eine Vielzahl an bedeutenden unterjährigen Überschreitungen hervorruft, steht nicht in Einklang mit den geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen (siehe Tz. 39 ff.). Sie birgt v. a. das budgetrechtliche Risiko, dass unterjährige Überschreitungen am Ende nicht mehr mit den vorhandenen Bewirtschaftungsinstrumenten ausgeglichen werden können und folglich (unzulässige) Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssen. Im Haushaltsjahr 2022 ist das Risiko eingetreten: Es konnten nicht alle unterjährigen Überschreitungen nachträglich mithilfe von Nachbewilligungen der Bürgerschaft bzw. im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung

mithilfe von Deckungsfähigkeiten, Sollüberträgen oder Mehrerlösen ausgeglichen werden (siehe Tz. 43 ff.).

60. Zu den budgetrechtlich bedeutsamsten unterjährigen Überschreitungen zählen Kostenermächtigungen, bei denen – unter Missachtung des Grundsatzes der Vorherigkeit (Tz. 41) – eine Überschreitung vorlag, bevor die Bürgerschaft einer Erhöhung des Planansatzes im Wege einer Nachbewilligung zugestimmt hat. Neben dem im Kontext mit den ausgewiesenen Ermächtigungsüberschreitungen bereits dargestellten Sachverhalt (Tz. 44), betraf das im Haushaltsjahr 2022 folgende Fälle:
- Im EP 4 hat die Sozialbehörde bereits im Oktober im Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* der PG 259.02 „Gesund. Versorg., Pflege und Senioren“ Kosten in Höhe von 1,5 Mio. Euro verursacht, bevor die Bürgerschaft dem Nachbewilligungsantrag des Senats (Bürgerschaftsdrucksache 22/9533 vom 4. Oktober 2022) am 3. November 2022 in Höhe von 21 Mio. Euro zugestimmt hat. Maßgeblich ist nicht das Datum des Nachbewilligungsantrags, sondern der Beschluss der Bürgerschaft.
  - Eine weitere Überschreitung vor Nachbewilligung lag im EP 6.1 der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) vor. Mit Bürgerschaftsdrucksache 22/9272 vom 6. September 2022 wurde von der Bürgerschaft u. a. eine Nachbewilligung in Höhe von 1,6 Mio. Euro für *Sonstige Kosten* der Produktgruppe 287.11 „Wohnen“ beantragt. Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 14. Dezember 2022 zugestimmt. Wie nachfolgendes Diagramm verdeutlicht, lag im betreffenden Kontenbereich bereits seit März 2022 eine aufwachsende Ermächtigungsüberschreitung vor.

### Entwicklung der Ist-Kosten im Vergleich zum Soll

Einzelplan 6.1, PG 287.11 „Wohnen“  
Sonstige Kosten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Im Juni wurde die Ermächtigung mit Mitteln des Zentralen Ansatzes (PG 286.12, *Globale Mehrkosten*) um 0,5 Mio. Euro verstärkt. Laut Buchungskommentar handelte es sich um eine „temporäre“ Verstärkung. In der Folge wurde im Halbjahresbericht<sup>9</sup> keine temporäre Ermächtigungsüberschreitung ausgewiesen (Hochrechnung: Ist zum Soll 2022 100 %). Die BSW gab im Halbjahresbericht an, dass die Sonstigen Kosten bei 100 % des Sollwerts lägen. Unterjährig konkretisierte Bedarfe seien mit Entstehung gedeckt worden, sodass der Kontenbereich ganzjährig eine Ausschöpfungsquote von bis zu 100 % aufweise. Die Differenz zwischen dem Fortgeschriebenen Plan 2022 und dem Soll resultiere insbesondere aus den Sollüberträgen in Höhe von rund 517 Tsd. Euro aus der PG 286.12 „Zentraler Ansatz“, um eine Deckung für eine haushaltsrelevante Verrechnung in Zusammenhang mit Kosten für das IT-Projekt Wohnen II herzustellen.

Nach Beschluss der Bürgerschaft über den Nachbewilligungsantrag wurde die „temporäre“ Sollverstärkung am 27. Dezember 2022 wie beabsichtigt wieder rückgängig gemacht.

Aufgrund der Sollverstärkung zum Berichtszeitpunkt hat die BSW gegenüber der Bürgerschaft ein unzutreffendes Bild zur

<sup>9</sup> Anlage 1 zu Bürgerschaftsdrucksache 22/9040 vom 12. August 2022, EP 6.1, S. 31.



Entwicklung der Kostenermächtigung im Halbjahresbericht dargestellt. Das Vorgehen der BSW steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit.

61. Der Rechnungshof kritisiert die unterjährigen Ermächtigungsüberschreitungen seit Jahren, ohne dass bislang eine Besserung zu erkennen ist. Die Bürgerschaft hat daher den Senat ersucht, Maßnahmen einzuleiten, die sicherstellen, dass unterjährige Überschreitungen von Ermächtigungen – insbesondere solche, die für die Verwaltung frühzeitig vorhersehbar sind – künftig unterbleiben.<sup>10</sup>
62. Der Rechnungshof hat erneut die unterjährigen Überschreitungen als Verstoß gegen die in Tz. 39 ff. genannten Bewirtschaftungsgrundsätze beanstandet. Die Überschreitungen vor Nachbewilligungen hat er zudem als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit beanstandet.

Er hat überdies die temporäre Sollverstärkung der BSW, die zu einer unzutreffenden Darstellung im Halbjahresbericht geführt hat, als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit beanstandet. Sollveränderungsbuchungen, die lediglich der zeitlich begrenzten Deckung von Kosten oder Auszahlungen dienen, sind zu unterlassen.

Vor dem Hintergrund des Ersuchens der Bürgerschaft und der auch im Haushaltsjahr 2022 erneut aufgetretenen Bewirtschaftungspraxis hält er es für geboten, dass die betreffenden Behörden und Ämter zeitnah ein funktionierendes Budgetcontrolling und -berichtswesen implementieren, auf dessen Basis die nach § 9 Absatz 2 LHO verantwortlichen Personen ihrer Verantwortung zur Vermeidung unterjähriger Ermächtigungsüberschreitungen nachkommen.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Finanzbehörde die Erwartung geäußert, dass sie weiterhin regelmäßig in ihren Rundschreiben und darüber hinaus auch anlassbezogen die nach § 9 Absatz 2 LHO verantwortlichen Personen auf ihre Ressourcenverantwortung hinweist.

63. Die SAP/BI-gestützten Analysen zu den unterjährigen Ermächtigungsüberschreitungen sind bislang nur für den konsumtiven Bereich möglich. Um auch den investiven Bereich mit vertretbarem Aufwand temporäre Ermächtigungsüberschreitungen identifizieren zu können, ist es erforderlich, dass im Bericht „Sollveränderungsbericht Finanzmittel“ das Merkmal „Periode“ ergänzt wird.
64. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Finanzbehörde will prüfen, den „Sollveränderungsbericht Finanzmittel“ um das freie Merkmal „Periode“ zu erweitern.

<sup>10</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/13225 vom 16. Oktober 2023.

# Nachbewilligungsanträge

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Nachbewilligungsanträge des Senats waren teilweise unzureichend: In einem Fall hat die Behörde für Schule und Berufsbildung den tatsächlichen Bedarf weder dem Grunde noch der Höhe nach zutreffend angegeben. In anderen Fällen wurden die Auswirkungen auf die Leistungszwecke nicht dargestellt.**

## Mehrbedarfe

65. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung auch die in den Nachbewilligungsanträgen für das Haushaltsjahr 2022 dargestellten Mehrbedarfe 2022 näher betrachtet.

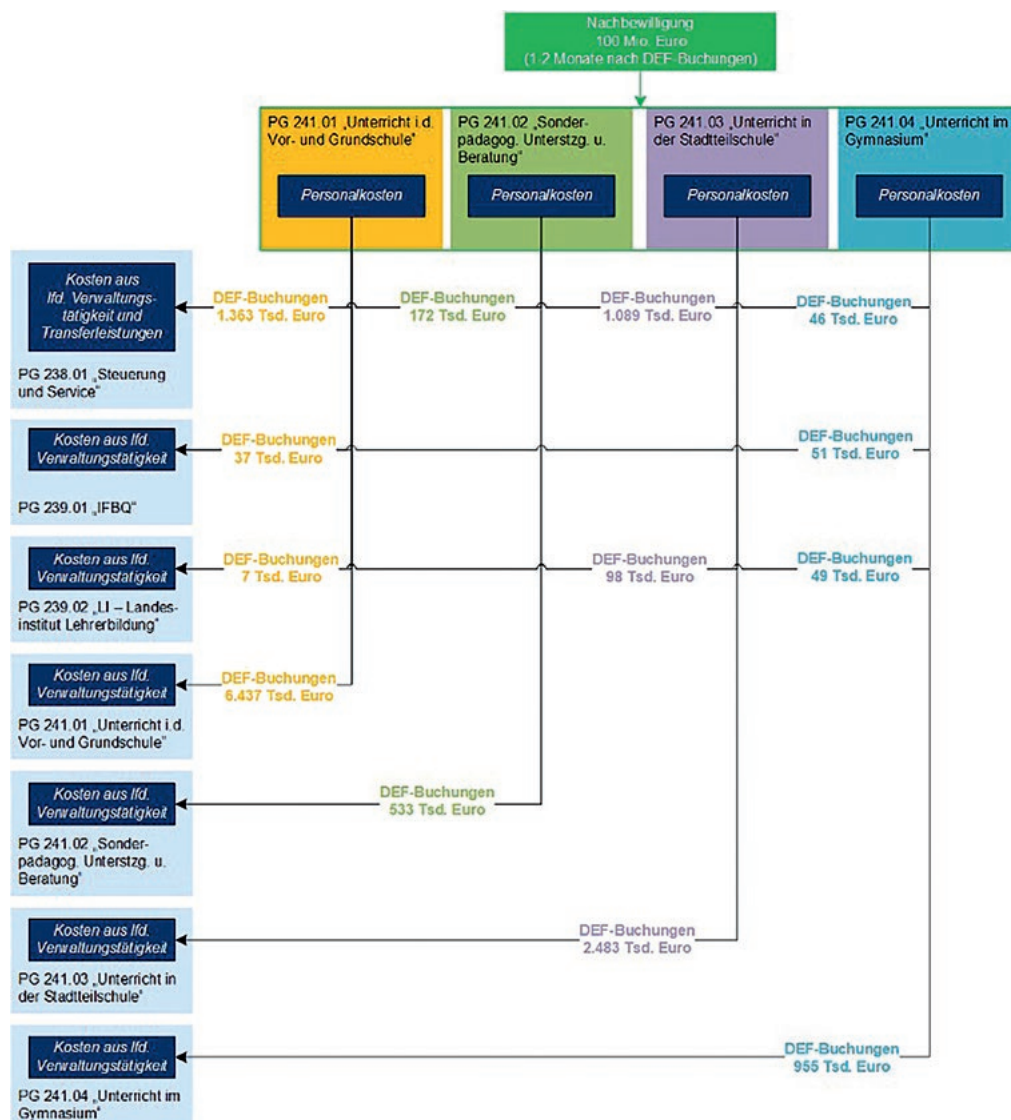
## Feststellungen

66. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat mit der Bürgerschaftsdrucksache 22/9533 vom 4. Oktober 2022 die Verstärkung der *Personalkosten* im Einzelplan (EP) 3.1 beantragt.<sup>1</sup> Sie hat den Mehrbedarf in der Drucksache damit begründet, dass sich mit dem Anstieg der Einwohnerzahl Hamburgs sowohl höhere Steuererträge als auch höhere Personalkosten für die Beschulung der größeren Anzahl an Schülerinnen und Schüler verbänden, wenn das hohe Niveau der Bildung und Betreuung gehalten werden sollte. Aufgrund der resultierenden Kostenentwicklung sei es erforderlich, für das Haushaltsjahr 2022 die Personalkostenermächtigungen der schulischen Produktgruppen 241.01 bis 241.04 um insgesamt 100 Mio. Euro zu erhöhen. Die Bürgerschaft hat dem Nachbewilligungsantrag am 3. November 2022 zugestimmt.
67. In den beiden Monaten vor ihrem Verstärkungsantrag (am 17. August und 20. September 2022) hatte die BSB per Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) 13 Mio. Euro von den betreffenden Ansätzen sollmindernd zugunsten anderer Kostenermächtigungen umgebucht. Die DEF-Buchungen betrafen inhaltlich das Verfahren „Kompetenz Plus“, den „Ganztagsausbau“ sowie das Verfahren „Kompensatorische Unterrichtsangebote“.

---

<sup>1</sup> PG 241.01 „Unterricht i. d. Vor- und Grundschule“ (10 Mio. Euro), PG 241.02 „Sonderpädagog. Unterstz. u. Beratung“ (20 Mio. Euro), PG 241.03 „Unterricht in der Stadtteilschule“ (35 Mio. Euro) und PG 241.04 „Unterricht im Gymnasium“ (35 Mio. Euro).

Von: Personalkosten der Produktgruppen	Nach: Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit bzw. Kosten aus Transferleistungen der Produktgruppen	Summe in Euro
241.01 „Unterricht i. d. Vor- und Grundschule“	241.01 „Unterricht i. d. Vor- und Grundschule“	6.437.374
	238.01 „Steuerung und Service“	1.363.461
	239.01 „IFBQ“	36.837
	239.02 „LI – Landesinstitut für Lehrerbildung“	7.367
241.02 „Sonderpädagog. Unterstz. u. Beratung“	241.02 „Sonderpädagog. Unterstz. u. Beratung“	533.232
	238.01 „Steuerung und Service“	171.730
241.03 „Unterricht in der Stadtteilschule“	241.03 „Unterricht in der Stadtteilschule“	2.483.088
	238.01 „Steuerung und Service“	1.089.430
	239.02 „LI – Landesinstitut für Lehrerbildung“	97.776
241.04 „Unterricht im Gymnasium“	241.04 „Unterricht im Gymnasium“	955.313
	238.01 „Steuerung und Service“	45.941
	239.01 „IFBQ“	50.993
	239.02 „LI – Landesinstitut für Lehrerbildung“	49.361



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

68. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten hat die BSB von den zuvor verstärkten Ermächtigungen 28 Mio. Euro zum Ausgleich der *Globalen Minderkosten* verwendet.

Hinzu kommt, dass sie von den verstärkten Ermächtigungen 20 Mio. Euro nicht verbraucht, sondern als Rest ins Folgejahr übertragen hat.

69. Deckungsfähige Ermächtigungen dürfen – solange sie verfügbar sind – nach Maßgabe der Regelung im Haushaltsplan zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO).

Dem Fälligkeitsprinzip folgend dürfen im Haushaltsplan nur diejenigen Erlöse oder Kosten veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich ergebniswirksam werden (Artikel 66 HV in Verbindung mit § 12 Absatz 2 LHO und Nr. 1 VV zu § 12 LHO). Das Fälligkeitsprinzip verdeutlicht die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans. Es dürfen keine Kosten- bzw. Auszahlungsermächtigungen für ein Haushaltsjahr veranschlagt bzw. im Wege einer Nachbewilligung nachgefordert werden, für das kein Bedarf vorliegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Ermächtigungen voraussichtlich erst in künftigen Haushaltsjahren benötigt werden.

Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit müssen Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, inhaltlich richtig sein. Dieser Grundsatz bezieht sich nicht nur auf die veranschlagten Erträge, Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen, sondern auch auf sämtliche Erläuterungen zum Haushalt einschließlich beantragter Nachbewilligungen.

70. Die Deckungsfähigkeiten in den Monaten August und September 2022 hätten nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Die Ermächtigungen waren im haushaltsrechtlichen Sinn nicht „verfügbar“, da zu diesem Zeitpunkt nicht von voraussichtlichen Minderkosten zum Jahresende bei den betreffenden Kontenbereichen auszugehen war. Dies belegt schon der Nachbewilligungsantrag.

*Mehrbedarfe durch unzulässige Übertragung selbst verursacht*

Als Folge dessen hat die BSB im Nachbewilligungsantrag zum Teil nicht die tatsächlich zu deckenden Mehrbedarfe gegenüber der Bürgerschaft dargestellt. Sie hat vielmehr zum Teil Bedarfe dargestellt, die sie erst durch die Übertragung selbst geschaffen hat. Die tatsächlichen Bedarfe lagen nicht bei den Personalkosten, sondern bei den *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* bzw. *Kosten aus Transferleistungen* der verstärkten Produktgruppen (Tz. 67, 2. Spalte der Tabelle) im Zusammenhang mit den Maßnahmen „Kompetenz Plus“, „Ganztagsausbau“ sowie „Kompensatorische Unterrichtsangebote“.

71. Der Rechnungshof hat zwei Haushaltsrechtsverstöße festgestellt:
- Die BSB hat 13 Mio. Euro aus den *Personalkosten* an andere Produktgruppen übertragen, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits offenkundig war, dass der Personalkostenansatz nicht ausreichend war.

Der Rechnungshof hat diese Inanspruchnahme von nicht verfügbaren Ermächtigungen als Verstoß gegen § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO beanstandet. Er hat die BSB aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Regelungen zu den Deckungsfähigkeiten zu beachten.

- Die Behörde hat in ihrem Nachbewilligungsantrag den tatsächlichen Bedarf falsch dargestellt. Von den für 2022 eingeworbenen zusätzlichen Mitteln von 100 Mio. Euro sind anschließend nur 52 Mio. Euro für Personalkostenmehrbedarfe des Jahres verwendet worden.

*Bedarfe von  
48 Mio. Euro  
gegenüber  
Bürgerschaft  
falsch dargestellt*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB – nach der Verstärkung der *Personalkosten* zum Ende des Haushaltsjahres 2022 um 100 Mio. Euro – von diesen *Personalkostenermächtigungen* 48 Mio. Euro zum Ausgleich von *Globalen Minderkosten* verwendet hat bzw. diese als nicht verbrauchte Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen worden sind (Tz. 68). Die BSB hat die im Haushaltsjahr 2022 zu deckenden Bedarfe im Nachbewilligungsantrag weder richtig dargestellt, noch der Höhe nach zutreffend eingeworben.

## Stellungnahme der Verwaltung

72. Die BSB hat in ihrer Stellungnahme im Prüfungsverfahren insbesondere angegeben, dass für die Schulen die Möglichkeit eines flexiblen Ressourceneinsatzes bestehe, indem diese im Rahmen der Bedarfsplanung ermittelte Personalressourcen für andere Unterrichtszwecke einsetzen könnten. Dies gelte u.a. auch für die Sachverhalte, für die Deckungsfähigkeiten in Höhe von 13 Mio. Euro in Anspruch genommen wurden.

Mit der Drucksache 22/9533 seien die im Haushaltsjahr 2022 im Kontenbereich *Personalkosten* zu deckenden Bedarfe zur Verfügung gestellt worden, und zwar einschließlich derer, die von den Schulen für nicht-eigenes Personal benötigt würden. Dies betreffe u. a. die Maßnahmen „Kompetenz Plus“, „Ganztagsausbau“ sowie „Kompensatorische Unterrichtsangebote“ einschließlich der Vertretungsmittel, also der „Ziehungsrechte“ der allgemeinbildenden Schulen. In Höhe einer erwartbaren Inanspruchnahme von 20 Mio. Euro seien Ermächtigungen für Vertretungsmittel in das Haushaltsjahr 2023 übertragen worden. Indem den Schulen die Möglichkeit eingeräumt wird, die ihnen nach den geltenden Bedarfsgrundlagen zugewiesenen Personalressourcen im Rahmen der bestehenden haushalts- und personalrechtlichen Grenzen anzusparen, werde dem Prinzip der selbstverantworteten Schule Rechnung getragen. Die BSB hat hierzu auf die Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2006 zur Schulreform verwiesen.

Für das gegenüber dem Gesamtbedarf an Vertretungsmitteln verbleibende Restvolumen sei im Einzelplan 9.2 eine Absicherungsposition vorgesehen worden. Dadurch hätten die dann noch verfügbaren Ermächtigungen von 28,4 Mio. Euro im Kontenbereich *Personalkosten* des Einzelplans zur Konkretisierung der *Globalen Minderkosten* eingesetzt werden können.

## Bewertung des Rechnungshofs

73. Die Behörde hat mit ihrer Stellungnahme die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs bestätigt.

Der haushaltsrechtlichen Bewertung des Rechnungshofs hat sie keine haushaltsrechtlichen Argumente entgegengehalten. Vielmehr laufen ihre Äußerungen darauf hinaus, dass sie allgemein erklärt, dass alle Haushaltsmittel im Kontext der Aufgaben und Programme benötigt und verwendet worden seien und die dabei beanspruchte Flexibilität im Rahmen eines weiteren Zusammenhangs wie der selbstverantworteten Schule als gewollt und zulässig angesehen werden könne.

74. Die BSB verkennt, dass die Möglichkeit eines flexiblen Ressourceneinsatzes die Behörde nicht von der Pflicht zu einem haushaltsrechtskonformen und den Bedarf zutreffend darstellenden Nachbewilligungsantrag entbindet. Die Bürgerschaft muss erkennen können, ob mit ihrer Zustimmung *Personalkosten* gedeckt oder tatsächlich *Globale Minderkosten* ausgeglichen werden sollen.

Im Übrigen deckt sich die hier wiedergegebene Stellungnahme der BSB gegenüber dem Rechnungshof nicht mit der zuvor der Bürgerschaft gegebenen Bedarfsbegründung im Nachbewilligungsantrag, die Mehrbedarfe bei den Personalkosten aufgrund gestiegener Schülerinnen- und Schülerzahlen anführte (siehe Tz. 66).

## Auswirkung von Nachbewilligungen auf Leistungszwecke

75. Mit der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ist ein Produkthaushalt eingeführt worden, bei dem die Bürgerschaft sowohl über das Budget als auch die Leistungszwecke entscheidet. Daher werden grundsätzlich in allen Produktgruppen durch den Haushaltsplan auch Leistungszwecke verbindlich festgelegt (§ 16 Absatz 1 LHO). Im SNH werden Input und Output systematisch miteinander verbunden. Dementsprechend müssen in den Nachbewilligungsanträgen die Auswirkungen auf den Leistungszweck aufgezeigt werden (§ 35 Absatz 2 LHO). Mit anderen Worten: Die Behörden und Ämter müssen in den Nachbewilligungsanträgen die Auswirkungen der beabsichtigten Plananpassungen auf die bereits von der Bürgerschaft im Haushaltsplan beschlossenen Ziele, Kennzahlen, Plan-Kennzahlenwerte (im Folgenden: Zielwerte) und Produkte darstellen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, erforderlichenfalls eine Anpassung des Leistungszwecks gegenüber der Bürgerschaft zu beantragen. Wenn nach Einschätzung der Verwaltung ein Leistungszweck durch die Anpassung des Haushaltsplans nicht messbar beeinflusst wird, ist dieses Ergebnis ebenfalls im Nachbewilligungsantrag darzustellen. Das Erfordernis bezieht sich nicht nur auf die zu verstärkende Produktgruppe, sondern gegebenenfalls auch auf den Deckungsvorschlag, d. h. auf die „abgebende“ Produktgruppe (es sei denn, es handelt sich um eine Produktgruppe ohne Leistungen). In Bezug auf den Deckungsvorschlag ist darzustellen, ob die Erfüllung

des Leistungszwecks weiterhin gesichert ist oder aber die Zielwerte der Kennzahlen anzupassen sind.

Eine konsequente Überprüfung und Anpassung der Leistungszwecke ist Grundvoraussetzung, um in einem Produkthaushalt den Blick hin zu einer stärkeren Outputorientierung zu öffnen.

76. Eine Überprüfung von Nachbewilligungsdrucksachen für das Haushaltsjahr 2022 hat ergeben, dass die Auswirkungen auf die ursprünglich festgelegten Leistungszwecke in den Nachbewilligungsanträgen nicht durchgängig dargestellt bzw. Anpassungen nicht vorgenommen wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre. Beispiele:
- Auswirkung auf Leistungszwecke nicht immer dargestellt*
- In der Nachbewilligungsdrucksache 22/9364 vom 13. September 2022 hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) angegeben, dass am 1. August 2022 das 27. BAföG-ÄndG in Kraft getreten sei, welches erneut höhere Bedarfe für die Studierenden vorsehe und nach den Erwartungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung auch die Anzahl der BAföG-Bezieher steigern solle. Dies werde in 2022 und den folgenden Jahren weitere Kostensteigerungen nach sich ziehen. Die Kontenbereiche *Erlöse* und *Kosten aus Transferleistungen* der Produktgruppe (PG) 248.01 „Infrastruktur für Studierende und BAföG“ wurden um jeweils 33 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2022 erhöht.
- Obwohl die Behörde die Auswirkungen auf den Leistungszweck beschrieben hat, hat sie keine Anpassung der Zielwerte der Kennzahlen „Anzahl der BAföG-Anträge“ und „Anzahl der BAföG-Bewilligungen (Förderfälle)“ beantragt.
- In der Nachbewilligungsdrucksache 22/9533 vom 4. Oktober 2022 hat die BSB Mehrkosten in Höhe von 100 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2022 mit der steigenden Anzahl an Schülerinnen und Schülern begründet (siehe Tz. 66).
- Gleichwohl hat sie keinerlei Zielwertanpassungen bei den betreffenden Haushaltskennzahlen, zum Beispiel „Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I der Stadtteilschulen“ beantragt.
- Mit derselben Bürgerschaftsdrucksache hat die Sozialbehörde zusätzliche Ermächtigungen in Höhe von
    - 15 Mio. Euro zugunsten der PG 253.02 „Hilfen z. Existenzsicher. (inkl. KdU)“ für den Härtefallfonds zur Verhinderung von Energiesperren sowie
    - 38,5 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in der PG 253.04 „Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung“ (35,5 Mio. Euro für Soziale Teilhabe, 3 Mio. Euro für die medizinische Rehabilitation)
- beantragt.

In beiden Fällen wurden keine Auswirkungen auf die Leistungszwecke dargestellt bzw. Anpassungen beantragt.

- Die Leistungen im Zusammenhang mit dem Härtefallfonds zur Verhinderung von Energiesperren waren zum Beispiel nicht vom Leistungszweck umfasst. Ein Bezug zu den Zielen der PG 253.02 war hier nicht gegeben. Die Finanzbehörde ist der Auffassung, dass der Härtefallfonds vom Leistungszweck der Produktgruppe insgesamt erfasst sei. Sie stützt dies in einer Gesamtbetrachtung auf die Ausführungen in der Nachbewilligungsdrucksache 22/9536 vom 4. Oktober 2022 und die in diesem Zusammenhang bewilligte haushaltsrechtliche Regelung, die den Senat ermächtigt, aus Gründen der Billigkeit in Härtefällen zur Verhinderung von Energiesperren Kosten zu verursachen. Sie räumt allerdings ein, dass der Katalog der bisher formulierten Ziele hätte ergänzt werden können. Diese Ergänzung war nach der Beurteilung des Rechnungshofs zwingend, da allgemeine Angaben zur Mittelverwendung in der Nachbewilligungsdrucksache den Leistungszweck im Haushaltsplan nicht ändern.
  - Auch wurden die Mehrbedarfe in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung u. a. mit strukturellen Mehrkosten, dem Anstieg der monatlichen Kosten durch das Bildungs- und Teilhabepaket, insbesondere bei „sozialer Teilhabe“ sowie dem Anstieg der Fallzahlen bei Leistungen der medizinischen Rehabilitation begründet. Im Prüfungsverfahren gab die Sozialbehörde an, dass die ursprünglich geplanten Kennzahlenwerte zu hoch geschätzt worden seien. Auch wenn aus diesem Grund keine Anpassung der Zielwerte erfolgte, hätte im Nachbewilligungsantrag dargelegt werden müssen, weshalb hierauf verzichtet wurde.
  - In der Nachbewilligungsdrucksache 22/9535 vom 4. Oktober 2022 beschreibt die Sozialbehörde u. a. Mehrbedarfe in Höhe von 63 Mio. Euro für die Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine in der PG 253.03 („Wohnungslosenhilfe u. öffentl. Unt.“). Sie hat auch hier keine Angaben zu den Auswirkungen auf den Leistungszweck gemacht.
  - Darüber hinaus wurde auch in den Nachbewilligungsanträgen 22/5320 vom 3. August 2021 (1 Mio. Euro für die energetische Sanierung der Fenster- und Glasfassade des Kulturzentrums Rieckhof) sowie 22/7626 vom 15. März 2022 (2 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Verstärkung der PG 251.01 „Theater, Museen und Bibliotheken“) nicht dargestellt, inwieweit die Mehrbedarfe auch Auswirkungen auf die Leistungszwecke der betreffenden Produktgruppen haben.
77. Ein Produkthaushalt zielt darauf ab, den Blick von einer rein monetären und damit inputorientierten Bedarfsbetrachtung zu lösen. Um diesem Kerngedanken einer leistungsorientierten Planung und Steuerung des Haushalts in der Haushaltspraxis Rechnung zu tragen, ist es zwingend erforderlich, dass auch bei den Nach-



bewilligungsanträgen der jeweilige Leistungszweck und die Frage nach den Auswirkungen auf die Zielerreichung stärker in den Mittelpunkt gestellt werden.

78. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörden und Ämter in den Nachbewilligungsanträgen nicht durchgängig auf die Auswirkungen auf die Leistungszwecke eingegangen sind, und gefordert, § 35 Absatz 2 LHO konsequent zu beachten. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt.
79. Er hat darauf hingewiesen, dass nach § 47 Absatz 1 Satz 1 LHO Kostenermächtigungen nur zur Erfüllung des für die jeweilige Produktgruppe im Haushaltsplan bezeichneten Leistungszwecks in Anspruch genommen werden dürfen (Grundsatz der sachlichen Bindung).

# Ordnungsmäßigkeit der Soll-Bewirtschaftung

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Haushaltsrechtliche Bestimmungen zu Deckungsfähigkeiten und zur Verwendung von Mehrerlösen wurden in Einzelfällen durch Kettenbuchungen umgangen.**

## Deckungsfähigkeiten

80. Die Verwaltung ist an die von der Bürgerschaft bewilligten Leistungs-, Kosten- und Investitionszwecke gebunden. Der Grundsatz der sachlichen Bindung ist ein zentraler Haushaltsgrundsatz zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft. Danach dürfen zum Beispiel Kostenermächtigungen nur zur Erfüllung des für die jeweilige Produktgruppe (PG) im Haushaltsplan bezeichneten Leistungszwecks in Anspruch genommen werden. Die sachliche Bindung umfasst u. a. auch die Bindung der Verwaltung an den jeweiligen Kontenbereich nach § 14 Absatz 3 LHO (Kostenzwecke). Auszahlungen für Investitionen und Darlehen dürfen nur zur Erfüllung der für den jeweiligen Aufgabenbereich im Haushaltsplan bezeichneten Investitions- oder Darlehenszwecke geleistet werden (§ 47 Absatz 1 Satz 1 und 2 LHO).

Von der Bürgerschaft zugelassene Deckungsfähigkeiten stellen Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Bindung dar. Ermächtigungen sind deckungsfähig, wenn dies im Haushaltsbeschluss übergreifend oder durch haushaltsrechtliche Regelungen im jeweiligen Einzelplan erklärt wird. Sie dürfen, solange sie verfügbar sind, zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO). Eine deckungsfähige Ermächtigung wird in diesem Sinne nur dann „verwendet“, wenn mit ihr über das vorhandene Soll hinausgehende Mehrkosten bzw. -auszahlungen gedeckt werden sollen. Betrachtungs- und Steuerungsebene ist – vergleichbar mit den Mehrerlösen und -einzahlungen – die Ermächtigung als Ganzes, die – anders als im kameralen Haushalt – nicht selten der Deckung einer Vielzahl an einzelnen Geschäftsvorfällen dient.

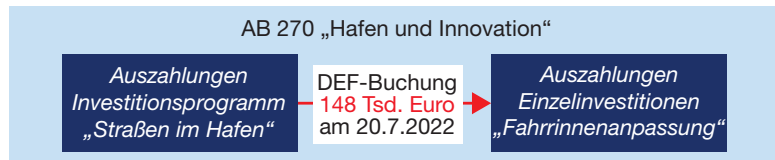
81. Überprüft wurde, inwieweit die Behörden und Ämter Kosten-, Auszahlungs- oder Verpflichtungsermächtigungen per Deckungsfähigkeitsbuchung – gegebenenfalls in mehreren Buchungsschritten (sog. Kettenbuchungen) – zugunsten anderer Ermächtigungen umgebucht haben, ohne über eine entsprechende von der Bürgerschaft eingeräumte haushaltsrechtliche Befugnis zu verfügen.

Im Haushaltsjahr 2022 wurde die von der Bürgerschaft vorgegebene sachliche Bindung fast durchgängig gewahrt. Bei 1.417 überprüften Inanspruchnahmen von Deckungsfähigkeiten durch sog. DEF-Buchungen hat der Rechnungshof vereinzelte Fäl-

le ohne entsprechende Rechtsgrundlage und Kettenbuchungen festgestellt:

82. Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI), Einzelplan (EP) 7

*Nicht  
deckungsfähige  
Ermächtigungen  
umgebucht*

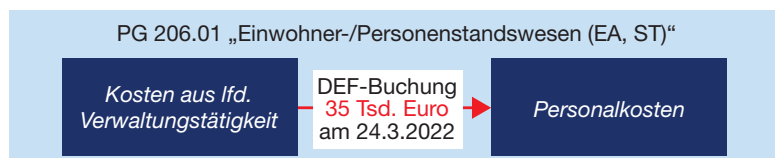


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Nach Nr. 4 der haushaltsrechtlichen Regelungen des Aufgabebereichs (AB) 270 sind Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen des AB 270 „Hafen und Innovation“ zu leisten, in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 bis zur Höhe von 25 % der Auszahlungen der abgebenden Investition einseitig deckungsfähig zugunsten der Einzelinvestition „Fahrrinnenanpassung“.

Die BWI hat nicht beachtet, dass der Planansatz des Investitionsprogramms „Straßen im Hafen“ für das Jahr 2022 mit der Bürgerschaftsdrucksache 22/5269 vom 27. Juli 2021 um 592 Tsd. Euro abgesenkt wurde, was bei der Berechnung der maximal deckungsfähigen Mittel hätte zu einem Viertel mindernd berücksichtigt werden müssen. Die mit 15,5 Mio. Euro in Anspruch genommene Deckungsfähigkeit überstieg das zulässige Maß um 148 Tsd. Euro.

83. Bezirksamt (BA) Hamburg-Mitte, EP 1.2



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

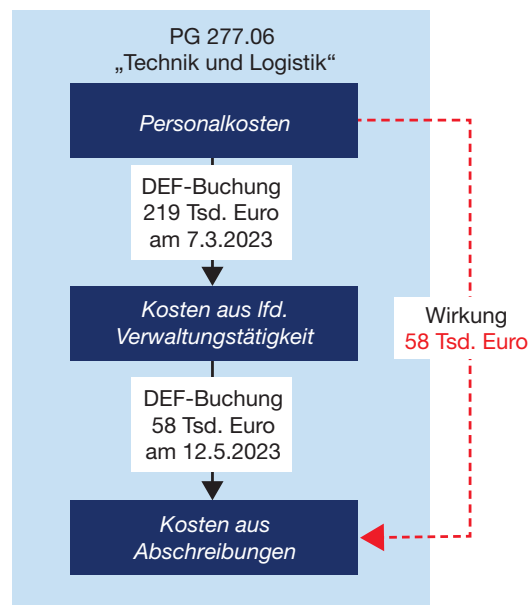
Als Rechtsgrundlage für die betreffenden DEF-Buchungen gab das BA Hamburg-Mitte Artikel 6 Nr. 1 Haushaltsbeschluss 2021/2022 an. Danach sind Kostenermächtigungen, mit Ausnahme der Personalkostenermächtigungen, jeweils bezogen auf den abgebenden Kontenbereich, innerhalb einer jeden Produktgruppe gegenseitig bis zu einer Höhe von 10 vom Hundert, mindestens jedoch 50 Tsd. Euro, deckungsfähig. Die DEF-Buchung war jedoch von dieser Regelung nicht gedeckt, da Personalkostenermächtigungen explizit davon ausgenommen sind. Ohne anderweitige Deckung wäre durch den Verzicht auf diese unzulässige Deckungsfähigkeitsbuchungen eine Ermächtigungsüberschreitung beim verstärkten Kontenbereich in Höhe von 35 Tsd. Euro entstanden (verdeckte Ermächtigungsüberschreitung).

## 84. Behörde für Inneres und Sport (BIS), EP 8.1

*Kettenbuchungen verdecken Ermächtigungsüberschreitungen*

Darüber hinaus hat der Rechnungshof eine unzulässige Kettenbuchung im Aufgabenbereich (AB) „Feuerwehr“ festgestellt. Die BIS hat im Rahmen der Jahresschlussarbeiten innerhalb der PG 277.06 „Technik und Logistik“ nicht verbrauchte *Personalkosten* in Höhe von 219 Tsd. Euro in einem ersten Buchungsschritt am 7. März 2023 zugunsten der Ermächtigung *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* umgebucht.

Mit einer DEF-Buchung vom 12. Mai 2023 hat die BIS dann 58 Tsd. Euro vom zuvor verstärkten Kontenbereich zugunsten der Ermächtigung *Kosten aus Abschreibungen* weitergebucht.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Die BIS gab an, dass sie die Mittel aus der ersten DEF-Buchung beim verstärkten Kontenbereich vollständig benötigt habe, da dort entsprechende Kosten für die Beschäftigung von Dataport-Beratern sowie externen IT-Fachkräften entstanden seien. Diese aufgrund vakanter Stellen ungeplanten Sachkosten hätten durch Minderpersonalkosten aufgrund unbesetzter Stellen ausgeglichen werden können.

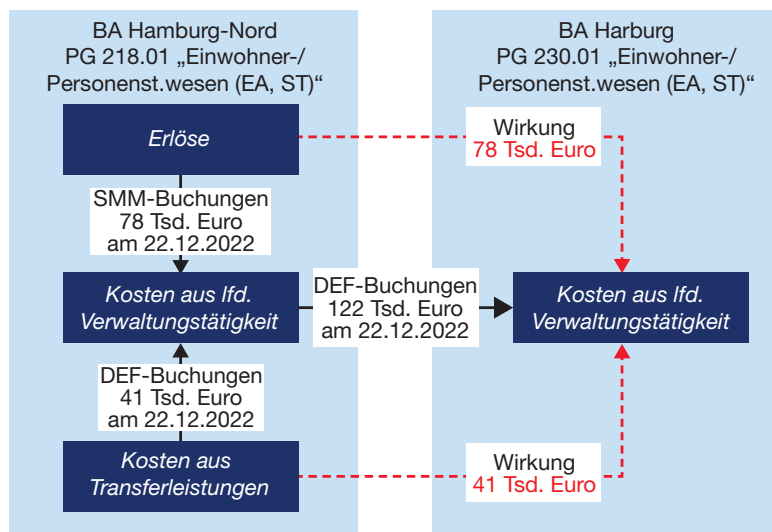
Der ersten Deckungsfähigkeitsbuchung lag jedoch im haushaltsrechtlichen Sinne kein Bedarf zugrunde. Die umgebuchte Ermächtigung wurde nicht gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“. Bei der Frage, ob ein zu deckender Bedarf vorliegt, kommt es nicht auf mögliche Mehrbedarfe einzelner Geschäftsvorfälle an. Maßgeblich ist, ob mit der DEF-Buchung Mehrkosten gegenüber dem vorhandenen Kontenbereichsbudget (Soll) gedeckt werden sollen. Mit anderen Worten: Soll mit der DEF-Buchung eine drohende Ermächtigungsüberschreitung im laufenden Haushaltsjahr vermieden werden? Zu betrachten ist also das Kontenbereichsbudget als Ganzes, das in einem Produkthaushalt mitunter eine Vielzahl an einzelnen Maßnahmen mit Mehr- oder aber Minder-

bedarfen beinhaltet. Insoweit läuft die rein maßnahmenbezogene Begründung der BIS ins Leere.

Ohne anderweitige Deckung wäre durch den Verzicht auf diese unzulässige Kettenbuchung eine Ermächtigungsüberschreitung beim verstärkten Kontenbereich in Höhe von 58 Tsd. Euro entstanden (verdeckte Ermächtigungsüberschreitung).

85. BA Hamburg-Nord, EP 1.5

Weitere Kettenbuchungen hat das BA Hamburg-Nord getätigt.



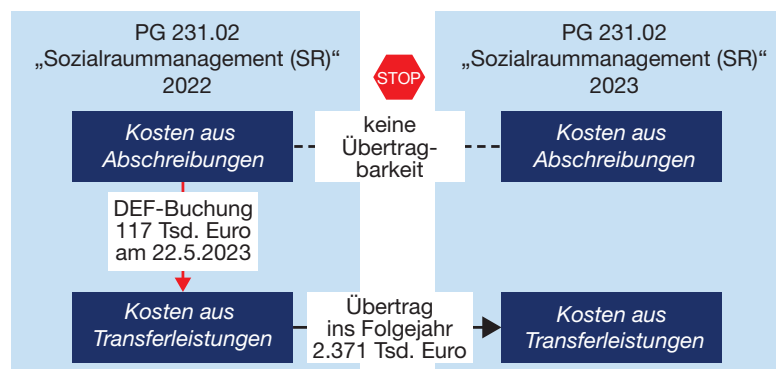
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

In einem ersten Buchungsschritt hat es 41 Tsd. Euro innerhalb der PG 218.01 „Einwohner-/Personenst.wesen (EA, ST)“ vom Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* auf den Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* umgebucht. Der Ansatz des Kontenbereichs wurde zudem aufgrund von Mehrerlösen um 78 Tsd. Euro erhöht. Am selben Tag hat das Bezirksamt vom verstärkten Kontenbereich 122 Tsd. Euro zugunsten der Ermächtigung *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* im EP 1.8 (BA Harburg) umgebucht. Durch die Verkettung von Deckungsfähigkeiten wurden in der Wirkung 41 Tsd. Euro vom Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* der PG 208.01 zugunsten der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 230.01 umgebucht, ohne dass die Bürgerschaft eine solche Deckungsfähigkeit in den haushaltsrechtlichen Regelungen des Haushaltsplans zugelassen hat. Überdies wurden Mehrerlöse in Höhe von 78 Tsd. Euro nicht zur Deckung von Mehrkosten derselben Produktgruppe verwendet, sondern ebenfalls zugunsten der PG 230.01 umgebucht (Würdigung hierzu siehe Tz. 91 ff.).

Ohne anderweitige Deckung wäre durch den Verzicht auch auf diese unzulässige Kettenbuchung eine Ermächtigungsüberschreitung beim verstärkten Kontenbereich entstanden (verdeckte Ermächtigungsüberschreitung).

## 86. BA Harburg, EP 1.8

Das BA Harburg hat am 22. Mai 2023 – also weit nach Ende des Kalenderjahres 2022 – per DEF-Buchung vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* Ermächtigungen in Höhe von 117 Tsd. Euro innerhalb der PG 231.02 „Sozialraummanagement (SR)“ zugunsten des Kontenbereichs *Kosten aus Transferleistungen* umgebucht. Beim verstärkten Kontenbereich wurden im Anschluss nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 2.371 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen – mithin 117 Tsd. Euro zu viel.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

In der Wirkung wurde die Grenze, die eine nicht eingeräumte Übertragbarkeit setzt, umgangen. Die Sollveränderungsbuchung einer nicht durch die Bürgerschaft für übertragbar erklärten Ermächtigung zugunsten einer übertragbaren Ermächtigung mit der Folge, dass bei der übertragbaren Ermächtigung anschließend ein Rest gebildet und ins Folgejahr übertragen wird, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Der erste Schritt, die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit, ist nur zulässig, um einen Bedarf zu decken (im Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO müssen die Mittel tatsächlich „verwendet“ werden). Eine Restbildung ist kein Bedarf, insofern durfte nicht übertragen werden. Dass es an einem Bedarf mangelte, wird durch die Kettenbuchung deutlich, die die Mittel als Rest überträgt. Die haushaltsrechtlichen Regelungen dürfen von der Verwaltung nicht so miteinander verbunden werden, dass im Ergebnis eine von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeit geschaffen wird.

87. Der Rechnungshof hat die Fälle, in denen Deckungsfähigkeiten unzulässig in Anspruch genommen worden sind, als Verstöße gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung sowie gegen § 48 Absatz 1 LHO beanstandet.

Er hat die betreffenden Behörden und Ämter aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu den Deckungsfähigkeiten künftig durchgängig zu beachten und dabei Kettenbuchungen zu unterlassen.

88. Die Behörden und Ämter haben die Feststellungen anerkannt. Das BA Hamburg-Mitte hat zugesagt, Artikel 6 Nr. 1 des Haushaltsbe-

schlusses künftig zu beachten. Das BA Nord will die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten und unzulässige Kettenbuchungen vermeiden. Die Finanzbehörde wird darauf hinwirken, dass die zu viel übertragenen Ermächtigungen (siehe Tz. 86) im Resteverfahren 2023/2024 gestrichen werden.

## Verwendung von Mehrerlösen in anderen Produktgruppen

89. Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung dienen alle Erträge zur Deckung aller Aufwendungen und alle Einzahlungen zur Deckung aller Auszahlungen (§ 8 Satz 1 LHO).

Als Ausnahme von diesem Grundsatz darf die Verwaltung ohne Beteiligung der Bürgerschaft Mehrerlöse verwenden, um Mehrkosten innerhalb derselben Produktgruppe zu decken (§ 37 Absatz 1 Satz 3 LHO). Die Ausnahmeregelung ist nach dem Wortlaut explizit auf Mehrkosten sowie die Produktgruppe beschränkt, in der die Mehrerlöse entstanden sind, da es hier – mit dem gemeinsamen Leistungszweck – einen sachlichen Zusammenhang gibt.

90. Der Rechnungshof hat bereits mit dem Jahresbericht 2020 (Tz. 80 ff.) über Fälle berichtet, in denen Mehrerlöse mittelbar, d.h. in zwei Buchungsschritten (Kettenbuchung) in andere Produktgruppen umgebucht worden sind, insbesondere um *Globale Minderkosten* auszugleichen. Die Finanzbehörde hielt den buchungstechnischen Ausgleich *Globaler Minderkosten* mit Mehrerlösen seinerzeit nicht für kritikwürdig. Der Rechnungshof hatte entgegnet, dass zentral veranschlagte *Globale Minderkosten* schon dem Wortlaut der LHO nach keine „Mehrkosten der Produktgruppe“ sind und diese auch eine andere hauswirtschaftliche Zielrichtung haben: Während die Verwendung von Mehrerlösen Anreize für eine verantwortungsvolle Steuerung setzen soll, wirken *Globale Minderkosten* wie eine allgemeine Einsparvorgabe. Mit der Verwendung von Mehrerlösen kann diese Vorgabe nicht erfüllt werden, da keine Kosteneinsparungen erwirtschaftet werden.

91. Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 hat der Rechnungshof erneut festgestellt, dass es Fälle gibt, in denen Mehrerlöse in andere Produktgruppen umgebucht wurden, um dort die Kostenansätze zu verstärken bzw. *Globale Minderkosten* auszugleichen. Zum Beispiel:

*Mehrerlöse unzulässig in andere Produktgruppen umgebucht*

- Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV), EP 2

Für die Aufgabenbereiche 233 bis 236 hat die BJV im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten aus den Kontenbereichen Erlöse und Erlöse des Finanzergebnisses insgesamt 2,9 Mio. Euro zur Deckung von *Globalen Minderkosten* verwendet.

– BIS, EP 8.1

Die BIS hat in einem Volumen von 22 Mio. Euro Mehrerlöse der Produktgruppen 272.01, 272.03, 273.01, 274.02, 274.04, 277.01, 277.02, 277.05 verwendet, um *Globale Minderkosten* der PG 272.06 „Zentraler Ansatz“ auszugleichen.

– BWI, EP 7

Das gleiche Bild hat sich bei der BWI gezeigt. Hier wurden Mehrerlöse der PG 271.06 und 268.03 in zwei Buchungsschritten zum Ausgleich der *Globalen Minderkosten* verwendet.

92. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit Mehrerlösen Mehrkosten in anderen Produktgruppen gedeckt worden sind. Die Behörden und Ämter haben dies anerkannt.

93. Der Rechnungshof sieht mit Bezug auf die Ausführungen in Tz. 90 und Tz. 91 in der Verwendung von Mehrerlösen zum letztendlichen Ausgleich von *Globalen Minderkosten* weiterhin einen Verstoß gegen § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO.

Die Finanzbehörde hat erneut dargelegt, dass sie die Verwendung für zulässig erachtet. Sie kommt zu dem Schluss, dass *Globale Minderkosten* zwar nicht direkt, aber doch „mittelbar“ durch Mehrerlöse ausgeglichen werden dürften. Eine insoweit unzutreffende Formulierung im Fachkonzept Haushaltssteuerung solle daher geändert und eine Deckung durch mehrere Buchungsschritte künftig ausdrücklich zugelassen werden.

94. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Regelung eines Buchungswegs in einem Fachkonzept die rechtliche Beurteilung nicht ersetzen kann.

Er will die Erörterungen mit der Finanzbehörde zu diesen Prüfungsfeststellungen fortsetzen.



## Ende der coronabedingten Notsituation

Behörden und Ämter  
der Freien und Hansestadt Hamburg

**Nicht in Anspruch genommene „Corona-Ermächtigungen“ dürfen nach Ende der Notsituation nicht weiter zur Verfügung stehen. Dies ist im Ergebnis gewährleistet.**

**Notfallkredite können nach dem Covid-19-Notsituationsgesetz bereits vor dem Jahr 2025 getilgt werden. Es muss das finanzpolitische Ziel sein, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.**

95. Am 31. Dezember 2022 endete die von der Bürgerschaft festgestellte coronabedingte Notsituation. Die mit dem Covid-19-Notsituationsgesetz (CNG) geschaffene haushaltsrechtliche Notsituation betraf zwei Ebenen: Den zusätzlichen Fehlbetrag im Ergebnisplan (maximal 3,5 Mrd. Euro, § 2 CNG) sowie die zusätzliche Kreditaufnahme (maximal 3 Mrd. Euro, § 3 CNG). Auf beiden Ebenen ist sicherzustellen, dass der haushaltsrechtliche Spielraum ab 2023 nicht unzulässig vergrößert wird. Andernfalls wäre der Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation nicht gewahrt.
96. Die Bürgerschaft hat im März 2023 Änderungen des CNG<sup>1</sup> beschlossen. Sie hat damit die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass positive Jahresergebnisse vor 2025 zur Reduktion einer etwaigen notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung genutzt und außerdem die aufgenommenen Notfallkredite möglichst frühzeitig getilgt werden sollten, um die Tilgungsbelastung ab 2025 zu reduzieren.

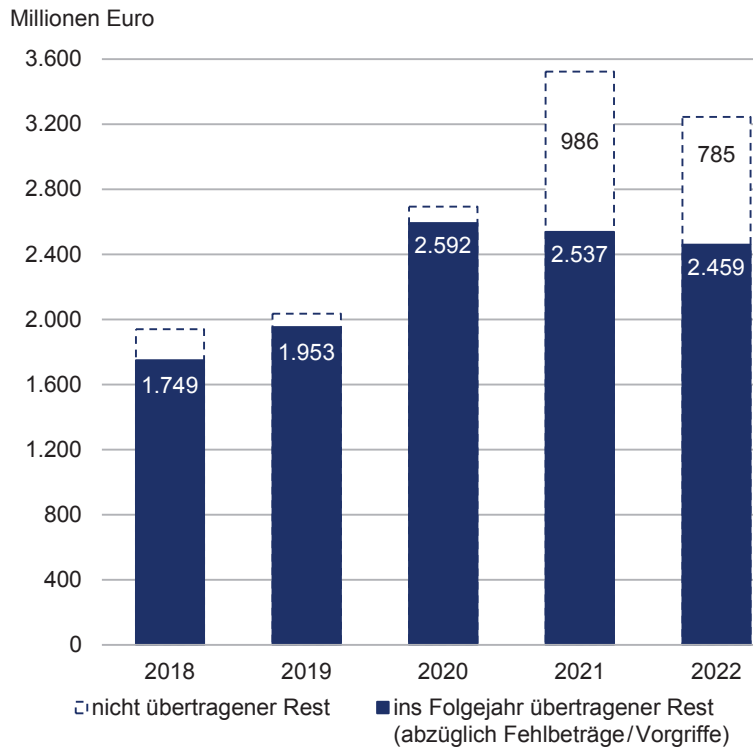
### Nicht verbrauchte Ermächtigungen und Rücklagen zum Ende der coronabedingten Notsituation

97. Das gesamte Volumen an Resten (nicht verbrauchten und ins Haushaltsjahr 2023 übertragenen Ermächtigungen) beträgt 4,6 Mrd. Euro.
98. Auf den konsumtiven Bereich entfallen nach der Haushaltsrechnung 2022 rund 2,5 Mrd. Euro. Das Volumen ist somit abermals

<sup>1</sup> Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Notsituationsgesetz – CNG) vom 2. April 2020, zuletzt geändert am 7. März 2023 (HmbGVBl. S. 108).

etwas geringer als im Vorjahr. 0,8 Mrd. Euro des rechnerischen Rests (Soll-Ist) wurden nicht ins Folgejahr übertragen.

#### Entwicklung des nicht verbrauchten konsumtiven Ermächtigungsvolumens

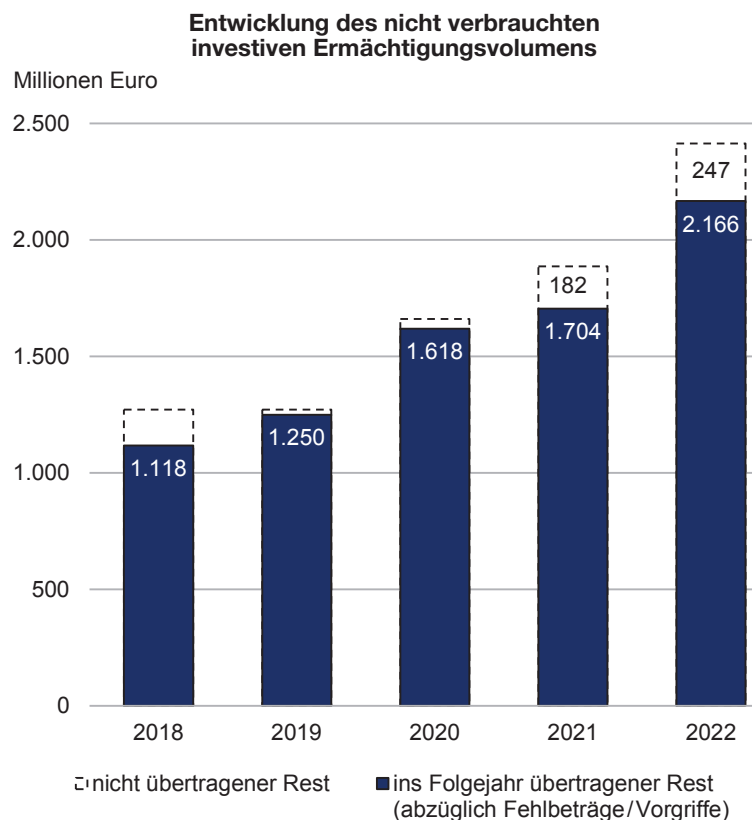


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Hinzu kommen bereits unterjährig erfolgte Anpassungen im Haushaltsplan, die auf Ebene des Gesamthaushalts insgesamt zu einer Verbesserung des geplanten Jahresergebnisses führten. Dies betrifft nicht nur zusätzliche Erlöse, sondern auch übertragbare Kostenermächtigungen, die in einem Volumen von 0,3 Mrd. Euro<sup>2</sup> zugunsten des Gesamthaushalts abgesenkt wurden.

99. Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden. Das stellt einen deutlichen Anstieg von 0,5 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr dar. Das Volumen der ins Haushaltsjahr 2023 übertragenen investiven Ermächtigungen entspricht 96 % der insgesamt im Plan für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Investitionsauszahlungen. Demgegenüber sind investive Auszahlungsermächtigungen in einem Volumen von 0,2 Mrd. Euro nicht übertragen worden.

<sup>2</sup> Nachbewilligungsdrucksache 22/9533 vom 4. Oktober 2022; PG 282.04 „Deckungskredite, Schuldenmanagement“ *Kosten des Finanzergebnisses* -85 Mio. Euro, PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ *Globale Mehrkosten* -134 Mio. Euro, PG 283.05 „Beteiligungen“ *Kosten aus Transferleistungen* -127 Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

100. Damit der Haushaltsspielraum der Folgejahre nicht unzulässig vergrößert wird, durften die (aufgrund von Minderbedarfen oder Verzögerungen) nicht verbrauchten zusätzlichen Corona-Ermächtigungen der Bürgerschaft grundsätzlich nicht als Reste ins Haushaltsjahr 2023 übertragen werden. Um dies sicherzustellen, hatte die Finanzbehörde den Behörden und Ämtern vorgegeben, dass die nicht verbrauchten, aus dem Einzelplan (EP) 9.2 bereitgestellten „Corona-Mittel“ grundsätzlich in den EP 9.2 zurückzuübertragen sind. Dezentral veranschlagte Ermächtigungen des Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramms (HWSP) durften nur ins Folgejahr übertragen werden, wenn an anderer Stelle im Einzelplan übertragbare, reguläre (nicht im Zusammenhang mit der Not-situation ausgebrachte) Ermächtigungen nicht zur Übertragung beantragt wurden. Sofern im jeweiligen Einzelplan keine ausreichenden Ermächtigungen vorhanden waren, konnten im Einzelfall auf Antrag bei dem zuständigen planführenden Referat der Finanzbehörde Ermächtigungen im EP 9.2 gestrichen werden.<sup>3</sup>
101. Der Rechnungshof hat überprüft, ob im Haushaltsjahr 2022 rechnerisch in ausreichender Höhe übertragbare Kosten- und investive Auszahlungsermächtigungen gestrichen wurden, sodass sich im Saldo das Haushaltsvolumen ab 2023 nicht unzulässig vergrößert hat. Dabei wurden auch die 18 vom Rechnungshof im

<sup>3</sup> Rundschreiben „Übertragung von Ermächtigungen zwischen Haushaltsjahren 2022 und 2023, Vortrag von Fehlbeträgen und Vorgriffe“ vom 14. Februar 2023, Nr. 2.1 Buchstabe g.

Sonderbericht „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“ kritisierten HWSP-Maßnahmen berücksichtigt, die die rechtlichen Voraussetzungen eines hinreichenden Zusammenhangs mit der Notlage bzw. der Zusätzlichkeit nicht erfüllten und somit mit „normalen“ Ermächtigungen gedeckt werden mussten.<sup>4</sup>

102. Die Prüfung ergab keine zu beanstandenden Sachverhalte. Als Prüfungsgrundlage zur Ermittlung der nicht verbrauchten Corona-Ermächtigungen diente das anlässlich des Bürgerschaftlichen Ersuchens „Mehrbedarfe zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie – Parlamentarische Kontrolle sicherstellen“<sup>5</sup> implementierte Berichtswesen sowie die Unterlagen des Resteverfahrens. Danach betrug das Volumen an nicht verbrauchten Corona-Ermächtigungen
- konsumtiv rund 0,6 Mrd. Euro und
  - investiv rund 0,2 Mrd. Euro.
- Demgegenüber stehen deutlich höhere Restestreichungen bei übertragbaren Ermächtigungen im Haushaltsjahr 2022<sup>6</sup> von knapp
- 0,9 Mrd. Euro (Kosten) und
  - 0,3 Mrd. Euro (investive Auszahlungen).
103. Die umfangreichen Restestreichungen haben insgesamt auch zu einer Reduzierung des konsumtiven „Resteberts“ gegenüber dem Vorjahr geführt (siehe Tz. 98). Dieser Effekt hat bewirkt, dass das Bereinigte Jahresergebnis mit 28 Mio. Euro sogar positiv ausgefallen ist.<sup>7</sup> Unter Beachtung von Artikel 40 § 5 Absatz 6 SNHG wurden 21 Mio. Euro (75 %) entsprechend § 79 Absatz 5 LHO der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Die Rücklagenbildung war trotz Notsituation in dieser Höhe zulässig. Denn: Angesichts der umfangreichen Restestreichung, die über das Volumen der Corona-Reste hinausging – d. h. in nennenswertem Umfang auch bei den „normalen“ Kostenermächtigungen erfolgte –, ist die Rücklagenbildung rechnerisch nicht auf die Streichung von Corona-Ermächtigungen zurückzuführen.

## Notfallkredite im Haushaltsvollzug

104. Die Regeln der Schuldenbremse erlaubten es dem Senat für den Fall einer außergewöhnlichen Notsituation, wie sie mit der Covid-19-Pandemie eingetreten war, so viele Kredite aufzunehmen, wie zur Abwehr der Notlage und ihrer Folgen gebraucht wurden (sachlicher und zeitlicher Veranlassungszusammenhang). Der Rech-

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/6770 vom 17. Dezember 2021.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/111 vom 22. April 2020.

<sup>6</sup> Mit berücksichtigt sind die Anpassungen zugunsten des Gesamthaushalts mit der Nachbewilligungsdrucksache 22/9533 vom 4. Oktober 2022.

<sup>7</sup> In der Gesamtergebnisrechnung bewirkt die Verringerung des „Resteberts“ gegenüber dem Vorjahr eine Verbesserung des Bereinigten Jahresergebnisses.

nungshof hatte frühzeitig anerkannt, dass die zur Krisen(folgen)abwehr erforderlichen Haushaltsmittel und damit auch die zulässige Kreditaufnahme im Vorhinein schwer konkret zu bemessen waren. Er hatte dabei betont, dass nicht nur die Gefahr bestand, zu viel zu tun, sondern auch die Gefahr, zu wenig zu tun.<sup>8</sup> Zudem hatte er anerkannt, dass der Senat bei der Beurteilung der zur Krisen(folgen)abwehr erforderlichen Maßnahmen grundsätzlich einen weiten Beurteilungsspielraum hatte.<sup>9</sup>

Allerdings sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Schuldenbremse darauf ausgerichtet, die Neuverschuldung auch in Notsituationen auf das Notwendige zu begrenzen. Eine Notfallkreditfinanzierung lässt die Schuldenbremse daher nur zu, wenn und soweit sich diese nicht durch den Einsatz anderer Mittel vermeiden lässt.<sup>10</sup> Stehen im Haushaltsvollzug andere Mittel zur Notfallbekämpfung zur Verfügung und werden gleichwohl Kredite aufgenommen, führen die Notfallkredite letztlich nur dazu, den Zeitraum nach der Notsituation zu finanzieren. Denn wenn die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in den Jahren 2020 bis 2022 durch andere Mittel finanziert werden konnten, befinden sich die aufgenommenen Notfallkredite am Ende der Pandemie – vereinfacht ausgedrückt – noch auf dem Bankkonto der Stadt. Der Rechnungshof hatte deshalb darauf hingewiesen, dass Covid-19-Notfallkredite nicht in Spartöpfen für spätere Zeiten landen dürfen.<sup>11</sup> Auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe hatten auf ihrer Konferenz im April 2023 in München u. a. gefordert: „Notlagenkredite dürfen nicht auf Vorrat aufgenommen und beispielsweise in Sondervermögen oder Rücklagen geparkt werden.“<sup>12</sup>

105. Im Jahresabschluss 2022 bzw. zum Ende der Pandemie weist die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) keine notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung aus. Zwar wurde in den Jahren 2020 und 2021 zunächst ein pandemiebedingter Fehlbetrag von 877 Mio. Euro realisiert, dieser pandemiebedingte Fehlbetrag konnte allerdings durch das positive Jahresergebnis 2022 – im Einklang mit § 4 CNG n.F.<sup>13</sup> – zum 31. Dezember 2022 auf Null reduziert werden. Darüber hinaus wurden 21 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt (Tz. 103).
106. Ausweislich der Haushaltsrechnung 2022 hat die FHH 1,4 Mrd. Euro Notfallkredite aufgenommen.<sup>14</sup> Insgesamt ist die Notfallkreditaufnahme damit deutlich unter der zulässigen Höchstgrenze von 3 Mrd. Euro nach § 3 CNG geblieben. Um zu überprüfen, ob

<sup>8</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 17. Dezember 2020, Haushaltslage 2020/2021, Tz. 2.

<sup>9</sup> Sonderbericht nach § 92 LHO vom 25. November 2021, Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, Tz. 7.

<sup>10</sup> Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, Tz. 39 f.

<sup>11</sup> Haushaltslage 2020/2021, Tz. 6.

<sup>12</sup> Im Internet unter: <https://www.hamburg.de/weitere-veroeffentlichungen/17084452/rechnungshof-muenchner-erklaerung-2023/> veröffentlicht (abgerufen am 23. November 2023).

<sup>13</sup> Siehe Fn. 1.

<sup>14</sup> Geschäftsbericht und Haushaltsrechnung 2022, Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023, Anlage 2 (Gesamthaushalt), S. 11.

die aufgenommenen Kredite im Haushaltsvollzug verausgabt worden sind, hat der Rechnungshof eine Analyse der Gesamtfinauzrechnungen der Jahre 2020 bis 2022 unter Berücksichtigung der ergänzenden Erläuterungen des Senats vorgenommen. Dazu hat er diese Rechenwerke in der Tabelle in Tz. 110 so aufbereitet, dass für jedes Notlagenjahr der laufende Einzahlungsüberschuss bzw. das -defizit (blau) den Unterdeckungen im Investitions- und Darlehenshaushalt (grün) gegenübergestellt wurde. Der sich daraus ergebende Finanzierungsbedarf bzw. -überschuss (rot) wurde dann mit der (Netto-)Kreditaufnahme (gelb) verglichen.

Diese rechnerische Betrachtung auf Ebene des Gesamthaushalts hat ergeben, dass von den aufgenommenen Notfallkrediten **1,1 Mrd. Euro** nicht in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 verausgabt worden sind. Zur Berechnung:

107. Trotz festgestellter Notsituation lagen die Steuererträge in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 durchgängig oberhalb des langjährigen Steuertrendwerts mit der Folge, dass nicht nur in der jeweiligen Gesamtergebnisrechnung eine Zuführung zur Konjunkturposition zu buchen war (§ 79 Absatz 3 LHO), sondern die oberhalb des Steuertrendwerts realisierten Steuereinnahmen auch kassenseitig für Kredittilgungen zu verwenden waren. Unter Berücksichtigung dieser konjunkturellen Tilgungsverpflichtungen von insgesamt 3.050 Mio. Euro (Zeile 4) ergibt sich, dass die Stadt während der Notsituation 3.375 Mio. Euro Deckungskredite neu aufgenommen hat (Zeile 16). Hiervon entfielen 1.431 Mio. Euro auf Notfallkredite (Zeile 13).<sup>15</sup>

108. Haushaltsjahre 2020 und 2021

Lässt man die Salden aus durchlaufenden Posten sowie aus Cashpooling und Liquiditätshilfen (Zeilen 19 und 20) außer Betracht, weil diese keine Finanzierungsquellen für Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung darstellten, so ergaben sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 – unter Berücksichtigung der konjunkturellen Tilgungsverpflichtungen (Zeile 4) und der Sicherheitshinterlegungen für Finanzderivate (Zeile 6) – Finanzierungsbedarfe von 1.716 Mio. Euro (2020) bzw. 427 Mio. Euro (2021, Zeile 11). Die in diesen beiden Jahren aufgenommenen Deckungskredite einschließlich Notfallkrediten überstiegen diese Finanzierungsbedarfe um 558 Mio. Euro bzw. um 534 Mio. Euro (Zeile 17).

- Rechnerisch wurden die in 2020 aufgenommenen Notfallkredite in Höhe von **430 Mio. Euro** (Zeile 13) nicht verausgabt.
- Von den 2021 aufgenommenen Notfallkrediten in Höhe von 914 Mio. Euro (Zeile 13) wurden rechnerisch 380 Mio. Euro verwendet, sodass der übrige Teil in Höhe von **534 Mio. Euro** (Zeile 18) den Bestand an liquiden Mitteln erhöht hat.

<sup>15</sup> Geschäftsbericht und Haushaltsrechnung 2022, Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023, Anlage 2 (Gesamthaushalt), S. 11.

109. Haushaltsjahr 2022

In 2022 überstieg bereits der laufende Zahlungsüberschuss von 2.244 Mio. Euro (Zeile 7) die Unterdeckung im Investitions- und Darlehenshaushalt um 1.034 Mio. Euro (Zeile 11), sodass rechnerisch alle Auszahlungen aus dem laufenden Haushalt ohne jeden Kredit finanziert werden konnten. Die Notfallkredite in Höhe von **87 Mio. Euro** (Zeile 13) befanden sich zum Jahresende daher rechnerisch noch vollständig auf dem Bankkonto.

## 110.

Zeile Nr.	(in Mio. Euro)	2020	2021	2022	Summe
1	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	16.027	19.506	20.759	56.292
2	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-16.156	-18.183	-17.095	-51.434
<b>3</b>	<b>Vorläufiger Zahlungssaldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-129</b>	<b>1.323</b>	<b>3.664</b>	<b>4.858</b>
4	Tilgung der Konjunkturkomponente	-560	-481	-2.009	-3.050
<b>5</b>	<b>Konjunkturbereinigter Zahlungssaldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-689</b>	<b>842</b>	<b>1.655</b>	<b>1.808</b>
6	Zahlungssaldo aus Sicherheitshinterlegungen für Finanzderivate	-140	195	589	644
<b>7</b>	<b>Erweiterter Zahlungssaldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-829</b>	<b>1.037</b>	<b>2.244</b>	<b>2.452</b>
8	Zahlungssaldo aus Investitionstätigkeit	-664	-1.257	-994	-2.915
9	Zahlungssaldo aus Darlehen	-223	-207	-216	-646
<b>10</b>	<b>Zahlungsunterdeckung aus Investitionstätigkeit und Darlehen</b>	<b>-887</b>	<b>-1.464</b>	<b>-1.210</b>	<b>-3.561</b>
<b>11</b>	<b>Finanzierungsbedarf (-)/-überschuss (Summe 7+10)</b>	<b>-1.716</b>	<b>-427</b>	<b>1.034</b>	<b>-1.109</b>
12	Kreditaufnahme finanzielle Transaktionen	12	52	53	117
13	Kreditaufnahme Notsituation	430	914	87	1.431
14	übrige (Netto-)Deckungskreditaufnahme	1.855	0	0	1.855
15	Mindereinzahlungen aus Disagien	-23	-5	0	-28
<b>16</b>	<b>Zahlungssaldo aus Deckungskrediten</b>	<b>2.274</b>	<b>961</b>	<b>140</b>	<b>3.375</b>
<b>17</b>	<b>Finanzielle Überdeckung (Summe 11+16)</b>	<b>558</b>	<b>534</b>	<b>1.174</b>	<b>2.266</b>
18	<i>- davon rechnerisch Notfallkredit</i>	<b>430</b>	<b>534</b>	<b>87</b>	<b>1.051</b>
19	Saldo Ein-/Auszahlungen aus durchlaufenden Posten	104	1	-38	67
20	Saldo Ein-/Auszahlungen aus Cashpooling und Liquiditätshilfen	119	801	-992	-72
<b>21</b>	<b>Veränderung Finanzmittelfonds (Summe 17+19+20)</b>	<b>781</b>	<b>1.336</b>	<b>144</b>	<b>2.261</b>
<i>nachrichtlich:</i>					
22	Finanzmittelfonds zu Beginn der Periode	2.512	3.293	4.629	
23	Finanzmittelfonds am Ende der Periode	<b>3.293</b>	<b>4.629</b>	<b>4.773</b>	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Geschäftsberichte und Haushaltsrechnungen 2020 bis 2022

111. Nach der Berechnung des Rechnungshofs wurden von den aufgenommenen Notfallkrediten rechnerisch **1.051 Mio. Euro** nicht während der Pandemie verausgabt (Zeile 18).

112. Allerdings gilt es bezüglich der in den Haushaltsrechnungen 2020 bis 2022 ausgewiesenen Notfallkreditaufnahmen in Höhe von 1.431 Mio. Euro zu bedenken:
- Von den verfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen sind auch Sondervermögen umfasst. Unter Einbeziehung der Tilgungen des Sondervermögens Schulimmobilien im Zeitraum 2020 bis 2022 hätte sich die der Notsituation zuzurechnende Kreditaufnahme um rund 175 Mio. Euro reduziert.
  - Die Konjunkturposition wurde im Jahr 2023 um rund 2,9 Mrd. Euro abgesenkt.<sup>16</sup> Die Absenkung wurde „in laufender Rechnung“ des Jahres 2023 durchgeführt, eine Neuberechnung vorangegangener Jahre erfolgte nicht. Unter Berücksichtigung einer solchen Neuberechnung wären die Zuführungen zur Konjunkturposition in den Notsituationsjahren 2020 bis 2022 um rund 775 Mio. Euro geringer ausgefallen. Damit wäre auch die rechnerisch ermittelte notsituationsbedingte Kreditaufnahme entsprechend geringer ausgefallen.

Unter Berücksichtigung beider Punkte würde die rechnerisch ermittelte notsituationsbedingte Kreditaufnahme der Jahre 2020 bis 2022 nicht 1,4 Mrd. Euro, sondern weniger als 0,5 Mrd. Euro betragen.

Außerdem beruht die Liquiditätssteuerung auf Annahmen und ist per se mit großen Unsicherheiten verbunden, weil sich unterjährig unvorhergesehene Finanzierungsbedarfe ergeben können. Zudem hängt die als Notfallkredit ausgewiesene Kreditaufnahme von der Zuführung zur Konjunkturposition und der daraus resultierenden Tilgungsverpflichtung ab. In Anbetracht der Unwägbarkeiten bei der konjunkturellen Entwicklung stellt insbesondere die in 2022 ausgewiesene Notfallkreditaufnahme von lediglich 87 Mio. Euro nahezu eine Punktlandung dar.

113. Vor diesem Hintergrund kritisiert der Rechnungshof nicht, dass die Finanzbehörde während der Pandemie mehr Notfallkredite aufgenommen hat, als letztendlich benötigt wurden.
114. Nach § 5 Satz 1 CNG sind die aufgenommenen Notfallkredite ab 2025 zu tilgen. Satz 3 n. F.<sup>17</sup> stellt klar, dass aufgenommene Notfallkredite schon vor dem Haushaltsjahr 2025 getilgt werden können. Für den Anteil an den Notfallkrediten, der bei rechnerischer Betrachtung während der Pandemie nicht verausgabt wurde (rechnerisch 1.051 Mio. Euro), ist es auch finanzpolitisch geboten, entsprechende Tilgungen bereits vor dem Jahr 2025 vorzunehmen, soweit in diesem Zeitraum Darlehen fällig werden, die eine solche Tilgung praktisch umsetzbar machen.

*Nicht verausgabte Notfallkredite vor 2025 tilgen*

<sup>16</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/13025 vom 26. September 2023, S. 6.

<sup>17</sup> Siehe Fn. 1.



115. Gelten Kreditermächtigungen nach § 28 Absatz 4 LHO über das Ende eines Haushaltsjahres fort, stellt dies eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit im Haushaltsvollzug dar. Solche Ausnahmen vom Grundsatz der Jährigkeit gelten für „gewöhnliche“ Kreditermächtigungen, aber nicht für Notfallkredite nach Ende der Notsituation.<sup>18</sup> Die Haushaltsrechnung 2022 weist dementsprechend keine über die Notsituation hinaus fortgeltenden Notfallkreditermächtigungen aus.<sup>19</sup> Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpfte „gewöhnliche“ Deckungskreditermächtigungen nicht in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen werden dürfen, wenn eine daraus resultierende Tilgung den Notfallkrediten zugeordnet wird.

*Fortgeltende Kreditermächtigungen nicht in Anspruch nehmen*

## Stellungnahme der Verwaltung

116. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die Notfallermächtigungen umsichtig und zielgerichtet in Anspruch genommen worden seien. So sei es nicht nur gelungen, zum Abschluss der Pandemie keine notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung auszuweisen. Vielmehr konnten sogar 21 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt werden.

Hinsichtlich der aufgenommenen Notfallkredite von 1,4 Mrd. Euro werde eine frühzeitige Tilgung angestrebt. Die Deckungskreditaufnahme 2023 sei deshalb bereits sehr zurückhaltend gesteuert worden, sodass die Chance bestehe, einen wesentlichen Teil der notsituationsbedingten Kredite bereits in 2023 zu tilgen. Wie hoch diese Tilgung sein werde, hänge jedoch – neben dem Saldo finanzieller Transaktionen – wiederum von der erst im Jahresabschluss 2023 feststellbaren konjunkturellen Komponente ab.

<sup>18</sup> Siehe auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 172, [http://www.bverfg.de/e/fs20231115\\_2bvf000122.html](http://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html).

<sup>19</sup> Haushaltsrechnung 2022, Bürgerschaftsdrucksache 22/12621 vom 5. September 2023, Anlage 2, S. 174.

## Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

**Vom Sondervermögen Stadt und Hafen fertiggestelltes Infrastrukturvermögen wird seit fast zehn Jahren fehlerhaft oder gar nicht bilanziert.**

**Die Kosten für die Herrichtung des ehemaligen Wendebeckens des Moorfleeter Kanals wurden nicht als Anschaffungskosten des Grundstücks bilanziert, sondern fälschlich als Aufwand gegen vorhandene Corona-Mittel gebucht.**

**Jahresabschlüsse der Tochterorganisationen liegen nach wie vor nicht immer rechtzeitig für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses vor.**

### Übertragenes Infrastrukturvermögen

117. Im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass das vom Sondervermögen Stadt und Hafen (Sondervermögen) an die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) übertragene Infrastrukturvermögen im Abschluss der FHH nicht vollständig bilanziert wurde.<sup>1</sup>
118. Das Sondervermögen erhält von der FHH Grundstücke (insbesondere im Bereich der HafenCity), die es im Rahmen von Infrastrukturprojekten entwickelt. Nach Abschluss der Projekte werden die fertiggestellten Bauten der Infrastruktur (Straßen, Straßenbegleitgrün, Ampeln usw.) und die dazugehörigen (Straßen-)Grundstücke unentgeltlich an die FHH oder deren Tochtergesellschaften, wie zum Beispiel die Hamburg Port Authority AöR, übertragen.
119. Bis zum Jahr 2015 buchte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, nun Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI), das vom Sondervermögen übertragene Infrastrukturvermögen auf eine Anlage im Bau. Im Jahresabschluss 2022 werden auf dieser Anlage unverändert 40,1 Mio. Euro ausgewiesen.
120. Ab 2016 lehnte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation die Übernahme weiteren Infrastrukturvermögens ab. Sie begründete dies damit, dass auch andere Behörden und Ämter sowie Tochterorganisationen für das übertragene Vermögen zuständig seien. Darüber hinaus führte sie an, dass das Sondervermögen unzureichende Angaben zu dem übertragenen Infrastruktur-

<sup>1</sup> Jahresbericht 2022, Tz. 125 ff., Jahresbericht 2023, Tz. 140 f.

vermögen liefere. Eine den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) entsprechende Bilanzierung könne so nicht erfolgen. 2021 ist die Zuständigkeit auf die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende übergegangen.

Seit 2016 hat das Sondervermögen Infrastrukturvermögen in Höhe von rund 22 Mio. Euro an die FHH übertragen, ohne dass die Vermögensgegenstände bei der FHH bzw. ihren Tochtergesellschaften bilanziert wurden. Sie fehlen damit im Konzernabschluss der FHH und werden auch nicht abgeschrieben.

*Infrastrukturvermögen fehlt im Konzernabschluss*

121. Zur Prüfung des Abschlusses 2021 legte die Finanzbehörde einen mit den Verfahrensbeteiligten abgestimmten Zeit- und Maßnahmenplan vor, der eine ordnungsgemäße Bilanzierung der Grundstücke bis November 2022 und des Infrastrukturvermögens bis März 2024 vorsieht. Die für das Haushaltsjahr 2022 vorgesehenen Arbeitsschritte wurden nicht abgeschlossen, eine ordnungsgemäße Bilanzierung der Grundstücke erfolgte nicht. Auch die Frage der Zuständigkeit für Kaianlagen und Uferbefestigungen konnte nicht geklärt werden.

*Zeit- und Maßnahmenplan nicht eingehalten*

122. Es sind aus Bilanzierungssicht keine in der Sache liegenden Gründe dafür erkennbar, dass es seit 2015 nicht gelingt, für die vom Sondervermögen Stadt und Hafen fertiggestellten Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens und die zugehörigen Grundstücke einen Übertragungsprozess einzurichten, der die vollständige und richtige Bilanzierung der Vermögensgegenstände sicherstellt. Je länger die Vermögensgegenstände als Anlagen im Bau ausgewiesen werden, desto schwieriger und aufwendiger wird eine ordnungsgemäße Zuordnung. Für die bisher überhaupt nicht bilanzierten Vermögensgegenstände ist fraglich, ob eine den Verwaltungsvorschriften zur Bilanzierung entsprechende Erfassung noch möglich ist.

123. Der Rechnungshof hat die weiterhin fehlerhafte oder teilweise gänzlich fehlende Bilanzierung der vom Sondervermögen an die FHH übertragenen Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens einschließlich der Grundstücke beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, auf die vollständige und richtige Bilanzierung des übertragenen Infrastrukturvermögens hinzuwirken.

124. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

## **Ehemaliges Wendebecken Moorfleeter Kanal**

125. Die FHH hat das ehemalige Wendebecken des Moorfleeter Kanals seit Ende der 1990er-Jahre mit Sedimenten aus dem Moorfleeter Kanal sowie mit Bodenaushub aus verschiedenen Baumaßnahmen verfüllt. Um den Setzungsprozess des Untergrunds zu be-

schleunigen, wurde dort zwischen 2008 und 2010 Aushubmaterial aus dem Bau der Linie U4 abgelagert.<sup>2</sup>

#### Luftbildaufnahme des Wendebeckens des Moorfleeter Kanals



Zustand im Jahr 2022 vor Entfernung des Aushubmaterials,  
Quelle: Google Maps, abgerufen am 7. August 2023

126. Seit die Konsolidierung des Untergrundes abgeschlossen ist, dient das Grundstück der Flächenentwicklung des Industriegebietes Billbrook. Eine konkrete gewerbliche Nutzung des Grundstücks steht nach Angaben der BWI noch nicht fest.

Voraussetzung für die weitere Flächenentwicklung ist die Entfernung des in den Jahren 2008 bis 2010 abgelagerten Aushubmaterials.<sup>3</sup> Für das Abtragen und Entsorgen sind im Haushaltsjahr 2022 Kosten in Höhe von rund 13,4 Mio. Euro angefallen. Diese sind nicht investiv als Anschaffungskosten des Grundstücks aktiviert, sondern konsumtiv als Aufwand erfasst worden.

127. Nach Angabe der BWI sei in diesem Fall eine Ausnahme von der Aktivierung der Kosten gerechtfertigt, da der Bodenaushub aus einem anderen Projekt, dem Bau der Linie U4, stamme und die Ablagerung nur als temporäre Lösung gedacht gewesen sei. Die damals für den Tunnelbau in die HafenCity zuständige Behörde habe keine Vorsorge für eine abschließende Unterbringung des Aushubmaterials getroffen. Auch die anderen in den vergangenen Jahren beteiligten Fachbehörden hätten für die Entsorgung keine Haushaltsmittel eingeplant. Die BWI gab zudem an, dass nur über die Möglichkeit, die abschließende Verbringung des Aushubma-

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/6013 vom 12. Oktober 2021, S. 17 sowie Zustimmungsbescheid „3m Auflast ehemaliges Wendebecken Moorfleeter Kanal“ der damaligen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vom 12. August 2008.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/6013 vom 12. Oktober 2021, S. 17.

terials über Covid-19-Mittel zu finanzieren, die Zwischenlagerung hätte beendet werden können.

128. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs dienten die Ablagerung der Beschleunigung der Setzung und die anschließende Entfernung des Aushubmaterials unmittelbar dazu, das Grundstück auf eine mögliche anschließende Nutzung vorzubereiten und baureif zu machen. Insoweit handelt es sich bei den hierfür angefallenen Aufwendungen um aktivierungspflichtige Anschaffungskosten des Grundstücks (§ 255 Absatz 1 Sätze 1 und 2 HGB, Nr. 2.3.2 VV Bilanzierung). Dass die Verbringung des Aushubmaterials über Covid-19-Mittel finanziert wurde, ist für die Bilanzierung unerheblich. Auch die Frage, ob oder wie Behörden die Kosten geplant hatten, ist für die Bilanzierung unerheblich. Die Bilanzierung erfolgt unabhängig von Entscheidungen in der Haushaltsplanung nach den tatsächlichen Verhältnissen am Bilanzstichtag.

*Anschaffungskosten nicht aktiviert*

Auch dass die Ablagerung des Aushubmaterials von vorneherein nur als temporäre Lösung angesehen wurde, steht der Aktivierung nicht entgegen. Die zeitweise Ablagerung wurde gezielt zur Beschleunigung der Setzung vorgenommen und kam insofern dem Grundstück zugute.

129. Mit Aktivierung der angefallenen Kosten hätte sich der Wert des in der Bilanz ausgewiesenen Grundstücks von 102 Tsd. Euro auf 13,5 Mio. Euro erhöht.
130. Die Finanzbehörde hat auf die entsprechende Forderung des Rechnungshofs hin zugesagt, bei der BWI auf die nachträgliche Aktivierung der Aufwendungen für die Flächenherrichtung als Anschaffungskosten des Grundstücks hinzuwirken.

## **Neuordnung des Areals Grasbrook**

131. Im Zuge der Neuordnung des Areals Grasbrook schlossen die FHH, die Hamburg Port Authority und die Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) eine trilaterale Vereinbarung.<sup>4</sup> Die der HHLA oder der jeweils betroffenen Konzerngesellschaft infolge der Realisierung des Projekts „Grasbrook“ entstehenden Nachteile wegen vorzeitiger Mietvertragsaufgabe und betrieblicher Anpassungsnotwendigkeiten sollen durch die FHH ausgeglichen werden. Der von der FHH zu leistende Ausgleichsbetrag ist auf einen Maximalbetrag von 120 Mio. Euro begrenzt. Die FHH hat sich verpflichtet, über den Maximalbetrag hinaus zusätzlich nachgewiesene Kosten bis zu 10 Mio. Euro zu tragen, sofern weitere, unvorhergesehene Maßnahmen erforderlich sein sollten.
132. Die Vereinbarung steht unter aufschiebenden Bedingungen. Diese müssen zum 31. Dezember 2023 erfüllt sein, andernfalls gelten sie als ausgefallen. Nach Auskunft der BWI ist eine Bedingung (Erteilung der für den Betrieb der HHLA erforderlichen Änderungs-

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Bürgerschaftsdrucksache 21/18963 vom 12. November 2019.

genehmigung durch die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft) bisher nicht erfüllt. Zahlungen an die HHLA wurden noch nicht geleistet. Zum Abschluss auf den 31. Dezember 2022 bilanziert die BWI weder Verbindlichkeiten noch Rückstellungen aufgrund der trilateralen Vereinbarung. Sie geht jedoch davon aus, dass die aufschiebenden Bedingungen in 2023 erfüllt sein werden.

*Verpflichtung aus trilateraler Vereinbarung nicht bilanziert*

Die HHLA bilanziert auf Basis der trilateralen Vereinbarung per 31. Dezember 2022 für bereits durchgeführte bauliche Umstrukturierungen eine Forderung in Höhe von 8,3 Mio. Euro gegen die FHH.

Dies führte auf Ebene des Konzerns FHH zu einer Differenz bei der Abstimmung der Intercompany-Salden<sup>5</sup>.

133. Aufschiebend bedingte Verbindlichkeiten sind grundsätzlich erst mit dem Eintritt der Bedingung zu passivieren. Vor Eintritt der Bedingung ist eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten bereits dann zu bilden, wenn die künftigen Ausgaben wirtschaftlich in der Vergangenheit verursacht sind und der Eintritt der Bedingung hinreichend wahrscheinlich ist. Beide Tatbestandsvoraussetzungen sind gegeben. Entsprechend hätte aus Sicht der FHH per 31. Dezember 2022 eine Rückstellung in Höhe von 8,3 Mio. Euro gebildet werden müssen.
134. Der Rechnungshof hat die fehlende Passivierung der aus der trilateralen Vereinbarung zum Bilanzstichtag resultierenden Verpflichtung beanstandet.
135. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Bilanzierung des Sachverhalts im Jahresabschluss 2023 richtet sich danach, ob die trilaterale Vereinbarung nach Erfüllung aller Bedingungen wirksam und umgesetzt wurde.

## Vorlage der Jahresabschlüsse

- Weiterhin keine rechtzeitige Vorlage aller Jahresabschlüsse*
136. Zum 31. Dezember 2022 bilanziert die FHH 132 Finanzanlagen.<sup>6</sup> Für 30 Finanzanlagen lagen zum Buchungsschluss für den Jahresabschluss der FHH keine (13) oder keine endgültigen (17) Jahresabschlüsse vor. So haben zum Beispiel selbst rechtlich unselbstständige Einheiten wie das Sondervermögen Tierseuchenkasse und der Landesbetrieb Gebäudereinigung, die im unmittelbaren Einflussbereich der FHH stehen, keine Jahresabschlüsse vorgelegt.
137. Damit der Senat der Bürgerschaft die Konzernrechnung zur ersten Sitzung im September zuleiten kann (§ 80 Absatz 1 LHO), ist es erforderlich, dass die Tochterorganisationen ihre Jahres-

<sup>5</sup> Die Abstimmung von Intercompany-Salden ist der Abgleich von Forderungen und Verbindlichkeiten, Aufwendungen und Erträgen im Konzernverbund.

<sup>6</sup> Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen ohne Ausleihungen.

abschlüsse rechtzeitig an die Finanzbehörde für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses übersenden. Auch für die zeitgerechte Prüfung ist dies eine Voraussetzung.

Um dies zu erreichen, hat die Aufsicht führende Behörde darauf hinzuwirken, dass der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Bericht über die Abschlussprüfung der Tochterorganisation, an der die FHH unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, bis zum Ende des vierten Monats des nachfolgenden Geschäftsjahres der Aufsicht führenden Behörde und der Finanzbehörde vorgelegt werden (Nr. 6.5 VV zu § 65 LHO).

138. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit Verspätungen bei der Vorlage der Jahresabschlüsse der Finanzanlagen beanstandet.<sup>7</sup> Ohne rechtzeitige Vorlage der Jahresabschlüsse sind die Finanzanlagen auf Basis der Vorjahresabschlüsse zu bewerten. Vorläufige Abschlüsse bergen das Risiko, dass mit Vorlage des endgültigen Abschlusses Bewertungsänderungen vorzunehmen sind, die aufgrund des Buchungsschlusses nicht mehr berücksichtigt werden können. Eine Bewertung der Finanzanlagen auf Basis der tatsächlichen Verhältnisse ist damit nicht in jedem Fall gewährleistet.
139. Der Rechnungshof erkennt hinsichtlich der rechtzeitigen Vorlage der Jahresabschlüsse durch die Tochterorganisationen keine Verbesserung gegenüber den Vorjahren. Er hat die Finanzbehörde erneut aufgefordert, auf eine für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses fristgerechte Vorlage der Jahresabschlüsse hinzuwirken.
140. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

## Anlagen im Bau / Rethebrücke

141. In seinem Jahresbericht 2021<sup>8</sup> hatte der Rechnungshof beispielhaft eine Übersicht fertiggestellter Bauwerke aufgeführt, die zum Stichtag 31. Dezember 2019 auch nach Fertigstellung noch als Anlagen im Bau ausgewiesen wurden. Die Aufstellung umfasste 31 Anlagen mit einem Buchwert von rund 311 Mio. Euro. Für 2021 wurden im Jahresabschluss davon noch elf Anlagen mit einem Buchwert von rund 144 Mio. Euro falsch als Anlagen im Bau ausgewiesen. Für 2022 wurden immer noch fünf Anlagen mit einem Buchwert von rund 98 Mio. Euro weiterhin als Anlagen im Bau ausgewiesen:

*Umbuchung  
fertiger Anlagen  
unterblieben*

<sup>7</sup> Zuletzt Jahresbericht 2023, Tz. 128 ff.

<sup>8</sup> Jahresbericht 2021, Tz. 99 ff.

### Übersicht nicht umgebuchter Anlagen

(in Mio. Euro)	Buchwert 31.12.2021
Neubau Rethebrücke	44
SV Stadt u. Hafen (Kaimauern, Siele, etc.)	40
Sportplatz Baurstraße	9
Park Mitte Altona	4
Bürgerhaus Bornheide – Außenanlage	1
<b>Summe</b>	<b>98</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des SAP-Systems RVP

Die Rethebrücke sticht als Einzelfall heraus: Weder die bereits in zwei Jahresberichten des Rechnungshofs veröffentlichte Kritik noch ein von der Finanzbehörde zugesagtes Einwirken und auch nicht ein Ersuchen der Bürgerschaft<sup>9</sup> haben es vermocht, die BWI zu einer korrekten Bilanzierung zu bewegen.<sup>10</sup>

Für den Rechnungshof bleibt die Art der Behandlung des Sachverhalts durch die BWI unverständlich. Eine Frist bis 2024 hat die Bürgerschaft vor allem eingeräumt, damit die Fälle aufgearbeitet werden können, bei denen die Fertigstellung noch unklar war. Die Fertigstellung ist hier jedoch unstrittig. Insofern gilt uneingeschränkt: Die Behörde hat zügig eine Anlagenbuchhaltung herbeizuführen, die die tatsächlichen Verhältnisse abbildet.

## Weitere Feststellungen

142. Die Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses auf den 31. Dezember 2022 führte zu folgenden weiteren Feststellungen:

### Aktivierungsgrenze

143. Bewegliche, abnutzbare und selbstständig nutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 800 Euro (ohne Umsatzsteuer) übersteigen, sind zu aktivieren. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat wie in den Vorjahren in ihrem Aufgabenbereich „Staatliche allgemeinbildende Schulen“ Vermögensgegenstände mit Anschaffungskosten zwischen 800 und 5.000 Euro als Aufwand erfasst. Die Behörde hat diese Vermögensgegenstände mit einem Gesamtwert von rund 5,3 Mio. Euro erst im Haushaltsjahr 2023 nachträglich aktiviert.

<sup>9</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/5739 vom 14. September 2021, S. 2.

<sup>10</sup> Bei Abfassung des Jahresberichts am 6. November 2023 waren weiterhin 43 Mio. Euro als Anlage im Bau ausgewiesen. Seit Januar 2016 waren keine Zugänge mehr gebucht worden.



144. Für Zugänge ab dem Haushaltsjahr 2023 beabsichtigt die BSB, die Aktivierungsgrenze vollumfänglich und periodengerecht einzuhalten.

## Sammelanlage für Grundstücksübertragungen

145. Wie in den Vorjahren bilanziert die Finanzbehörde eine Sammelanlage für Grundstücksübertragungen. Sie bildet hilfsweise die bei der Übertragung zwischen der Kernverwaltung und Tochterorganisationen auftretenden (Buchwert-)Differenzen vorübergehend ab. Diese Bilanzierung widerspricht dem Grundsatz der Einzelbewertung.
146. Die Finanzbehörde hat die Sammelanlage überprüft und Korrekturen gebucht. Für 2022 verbleibt ein Saldo in Höhe von rund 2 Mio. Euro auf der Sammelanlage. Sofern der Restsaldo nicht im Rahmen der Inventur 2023 aufgeklärt werden kann, beabsichtigt die Finanzbehörde, den Restsaldo im Haushaltsjahr 2023 auszubuchen und die Sammelanlage aufzulösen. Der Rechnungshof sieht dies angesichts der Umstände als sachgerechte Lösung an.

## Finanzmarktstabilisierungsfonds

147. Der Finanzmarktstabilisierungsfonds sollte Instituten während und nach der Finanzmarktkrise 2008 dabei helfen, Kapital- und Liquiditätsengpässe zu überwinden. Das Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds regelt die Haftung von Bund und Ländern. Im Abschluss 2022 bildete die Finanzbehörde erstmals eine Rückstellung in Höhe von 224 Mio. Euro aufgrund der sich aus dem Gesetz für Hamburg ergebenden Verpflichtung. Bei der Ermittlung der Rückstellung ließ die Finanzbehörde sich aus dem Gesetz ergebende Abzugsbeträge, für die es keine gemeinschaftliche Haftung der Länder gibt, unberücksichtigt. Im Ergebnis hat die Finanzbehörde die Rückstellung um 12,2 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen.
148. Die Finanzbehörde will die Feststellung des Rechnungshofs bei der Bewertung der Rückstellung zum Abschluss 2023 berücksichtigen.

*Verpflichtung für den Finanzmarktstabilisierungsfonds zu hoch bilanziert*

## Lagebericht

149. Im zusammengefassten Lagebericht der FHH werden u. a. die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und des Konzerns sowie Chancen und Risiken dargestellt. Die Erläuterungen zum Kernhaushalt sind ausführlich, während zur Lage des Konzerns wenig bis gar nichts berichtet wird. Beispiel hierfür ist die Finanzlage im Konzern.
150. Der Rechnungshof hat die Unausgewogenheit der Darstellung zwischen Kernhaushalt und Konzern im zusammengefassten Lagebericht beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, zu-

künftig auch wesentliche Entwicklungen und Veränderungen, Chancen und Risiken im Konzern, die nicht auf den Kern zurückzuführen sind, im Lagebericht zu erläutern.

151. Die Finanzbehörde will der Aufforderung nachkommen.

## Bildung

### Förderprogramme des Bundes zur Hochschulfinanzierung

Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke

**Die Haushaltsveranschlagung der Mittel aus den Förderprogrammen des Bundes „Hochschulpakt 2020“ und „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ sowie die Verteilung auf die staatlichen Hochschulen sind intransparent.**

**Das Berichtswesen ist mangelbehaftet. Die Ziele der Förderprogramme sind nicht hinreichend in den mit den Hochschulen abgeschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen verankert.**

**Aktenführung und Dokumentation sind unvollständig.**

152. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) stellt die Grundfinanzierung der Hochschulen durch jährliche Globalzuweisungen sicher. Daneben können den Hochschulen für bestimmte Ziele oder für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zusätzliche Mittel (Sondermittel) zugewiesen werden.<sup>1</sup>
153. Der Bund und die Länder finanzierten auf der Grundlage von Artikel 91b des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland seit 2007 mit dem zeitlich befristeten Programm „Hochschulpakt 2020“ (HSP) vorrangig eine Erhöhung der Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger, um die doppelten Abiturjahrgänge zu kompensieren und eine wachsende Bildungsbeteiligung zu ermöglichen. Der HSP wurde in drei Phasen (HSP I bis III einschließlich einer dreijährigen Ausfinanzierungsphase bis 2023) umgesetzt, für die jeweils eine Bund-Länder-Vereinbarung (BLV HSP I bis III) abgeschlossen wurde.

Für die Jahre 2007 bis 2023 hatte der Bund Hamburg finanzielle Mittel von insgesamt rund 850 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>2</sup> Diese Mittel standen den sechs staatlichen Hochschulen, die aus

<sup>1</sup> § 6 Absatz 1 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG).

<sup>2</sup> Siehe Anlage 1 zur BLV HSP III.

dem Einzelplan 3.2 finanziert werden<sup>3</sup>, zusätzlich zur staatlichen Grundfinanzierung zweckgebunden zur Verfügung.

154. Die Neufassung des Artikel 91b des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ermöglicht Bund und Ländern bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre in Fällen von überregionaler Bedeutung umfassender und ohne zeitliche Begrenzung zusammenzuwirken.<sup>4</sup> Bund und Länder haben auf dieser Grundlage die unbefristete Bund-Länder-Vereinbarung „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ (BLV ZSL) abgeschlossen. Diese gilt seit dem 1. Januar 2021. Danach stellt der Bund der FHH für die Jahre 2021 bis 2023 zusätzlich zur HSP-Ausfinanzierungsphase Mittel in Höhe von insgesamt rund 105,4 Mio. Euro bereit.

Die Bundesmittel und die in gleicher Höhe zur Kofinanzierung bereitzustellenden Landesmittel für die Jahre 2021 bis 2023 sind nachfolgend dargestellt:

Verteilung der Bundes- und Landesmittel in den Jahren 2021 bis 2023 (gerundet in Mio. Euro)			
Jahr	2021	2022	2023
Bundesmittel	18,6	34,5	52,3
Landesmittel	18,6	34,5	52,3
<b>Summe</b>	<b>37,2</b>	<b>69,0</b>	<b>104,6</b>

Quelle: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz – GWK: „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken: Verteilung der Bundes- und Landesmittel“, eigene Darstellung

Die Summe aus Bundes- und Landesmitteln beträgt somit insgesamt rund 210,8 Mio. Euro. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) stellt den Hochschulen die Bundesmittel als Sondermittel und die Mittel aus der Kofinanzierung über die Globalzuweisung zur Verfügung.

155. Ab 2024 stellt der Bund den Ländern für ihre staatlichen Hochschulen ausschließlich ZSL-Mittel zur Verfügung. Anders als beim HSP wird beim ZSL nicht eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Studienanfängerinnen und Studienanfänger finanziert, sondern der Bund finanziert alle Studierenden aller staatlichen Hochschulen anteilig mit.

## Haushaltsveranschlagung

156. Für die Förderprogramme HSP und ZSL weist der Bund Hamburg jährlich zweckgebundene Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zu.

<sup>3</sup> Universität Hamburg, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung, Hochschule für bildende Künste Hamburg, Hochschule für Musik und Theater Hamburg und Technische Universität Hamburg (§ 1 Absatz 1 Nr. 1 bis 6 HmbHG).

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag 18/2710 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“ vom 2. Oktober 2014.

Die Bereitstellung dieser Mittel steht unter dem Vorbehalt der Ko-finanzierung aus dem Landeshaushalt.<sup>5</sup> Die Erlöse (Bundesmittel) und die damit zu deckenden Kosten aus dem HSP III und dem ZSL werden zusammen im Einzelplan 3.2 in der PG 247.11 „Grundsatz Hochschulen“ geplant.<sup>6</sup>

157. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind gemäß § 16 LHO für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Nach § 17 Absatz 1 LHO dürfen für das-selbe Ziel weder Kosten noch entsprechende Verpflichtungser-mächtigungen in verschiedenen Produktgruppen veranschlagt werden (Verbot der Doppelveranschlagung). Sie müssen so klar abgegrenzt sein, dass für die Bürgerschaft transparent ist, aus welcher Produktgruppe für welche Leistungen welche Kosten ver-ursacht werden. Über diese Veranschlagungsregelung der LHO hinaus ist Hamburg gemäß § 6 Absatz 5 BLV ZSL verpflichtet, die jeweiligen Bundes- und Landesmittel unter dem Förderzweck „ZSL“ getrennt von den sonstigen Hochschulmitteln auszuweisen. Dies kann auch durch Erläuterungen im Haushaltsplan erfolgen.

158. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- die Veranschlagung im Haushaltsplan hinsichtlich der Ziele, Kennzahlen und der dahinterstehenden Leistungen für die Pro-gramme HSP III und ZSL unzulässige Überschneidungen zwis-chen den PG 247.11 „Grundsatz Hochschulen“ und den PG 247.12 „Hochschulen I“<sup>7</sup> sowie PG 247.13 „Hochschulen II“<sup>8</sup> aufweist (zum Beispiel: Ziel (Z001) „Angebot an Studienmög-lichkeiten sicherstellen“ in PG 247.11 und Ziel (Z001) jeweils in den PG 247.12 und PG 247.13 „Angebot an Studienplätzen sicherstellen“); was gegen § 17 Absatz 1 LHO verstößt,
- die gebotene Überprüfbarkeit der BLV (§ 6 Absatz 5 BLV ZSL) dadurch eingeschränkt wird, dass die Landeskofinanzierung im Haushaltsplan nicht transparent dargestellt bzw. nicht aus-reichend erläutert wird und
- die im Haushaltsplan verwendeten Kennzahlen hinsichtlich der Studierendenzahlen teilweise unklare Definitionen haben und dadurch intransparent sind. Zum Beispiel sind in der Kennzahl 247.11.007 „Anzahl der Studierenden im 1. Hochschulsemes-ter an Hochschulen in Trägerschaft des Landes“ nicht die Stu-dierenden an Hochschulen, die außerhalb des Einzelplans 3.2 finanziert werden, enthalten.

*Gebot der  
Haushaltsklarheit  
missachtet*

<sup>5</sup> § 6 Absatz 1 BLV ZSL.

<sup>6</sup> Seit dem Haushaltsplan 2023/2024, vorher in der PG 246.02 „Grundsatz und Betreuung Hochschulen“.

<sup>7</sup> Hochschulen I: Universität Hamburg, HafenCity Universität Hamburg – Univer-sität für Baukunst und Metropolenentwicklung, Technische Universität Hamburg sowie Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky.

<sup>8</sup> Hochschulen II: Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Hochschule für bildende Künste Hamburg, Hochschule für Musik und Theater Hamburg sowie sonstige Förderungen.

159. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die BWFGB aufgefordert,
- die Überschneidungen der Produktgruppen im Zuge der Haushaltsplan-Aufstellung 2025/2026 zu beseitigen,
  - den Ausweispflichten der Landeskofinanzierung gemäß § 6 BLV ZSL vollumfänglich nachzukommen und
  - die Definitionen im Kennzahlenbuch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- Außerdem hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, inwieweit die Planung, Bewirtschaftung und Abrechnung der Kofinanzierungsmittel der FHH und der Bundesmittel zusammen
- in den PG 247.12 „Hochschulen I“ und 247.13 „Hochschulen II“ erfolgen kann oder ob diese alternativ
  - in der PG 247.11 „Grundsatz Hochschulen“ in einem Produkt ausgeprägt und den Hochschulen als Sondermittel zugewiesen werden können.
160. Die BWFGB hat zugesagt, die Forderungen und die Empfehlung umzusetzen.

## Zuführungen an die Hochschulen

### Verteilung der Bundesmittel durch die BWFGB

161. Der Bund berechnet die Höhe der Zuschüsse für das Programm ZSL anhand von Daten des Statistischen Bundesamts (Destatis) über die Studierendenzahlen der staatlichen Hochschulen und legt dabei gemäß § 3 Absatz 3 BLV ZSL vereinbarte Parameter zugrunde.<sup>9</sup> Hamburg hat sich gegenüber dem Bund verpflichtet, diese bei der Verteilung der ZSL-Mittel an die staatlichen Hochschulen zu berücksichtigen.<sup>10</sup>
162. Die BWFGB hat die vom Bund für die Programme HSP und ZSL erhaltenen Mittel vollständig an die Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky (SUB) weitergeleitet. Sie hat dem Rechnungshof im Laufe der örtlichen Erhebungen über die Mittelverteilung zwar Tabellen vorgelegt, in denen die Parameter genannt wurden. Eine Prüfung, ob diese auch tatsächlich berücksichtigt wurden, war mit den vorgelegten Unterlagen jedoch nicht zweifelsfrei möglich.

<sup>9</sup> Die Berechnung des Fördervolumens erfolgt jährlich anhand folgender Parameter: Anzahl der Studienanfängerinnen und -anfänger im ersten Hochschulsemester (20 %), Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit zuzüglich zwei Semestern (RSZ+2) (60 %) sowie Anzahl der Absolventinnen und Absolventen (20 %); § 3 Absatz 3 BLV ZSL.

<sup>10</sup> Verpflichtungserklärung der FHH gemäß der BLV ZSL vom 26. Juni 2020.

Auch konnten die Gründe, die zum Abzug von pauschal 5 % der ZSL-Mittel bei allen Hochschulen zur Finanzierung einer sog. „Strukturkomponente“ zur Förderung einzelner Maßnahmen führten, wie zum Beispiel bei der Lehrinfrastruktur und im Rahmen des Lehramtsstudiums, aus den Akten der BWFGB nicht nachvollzogen werden. Zudem hat die Behörde die Grundlagen der Berechnung des Zuschusses an die SUB in Höhe von 2 Mio. Euro in ihren Akten nicht dokumentiert.

163. Bei der Finanzierung der Hochschulen muss sich die BWFGB an nachvollziehbaren, transparenten Kriterien orientieren und die Entscheidungsprozesse in ihren Akten dokumentieren. Dies gilt umso mehr, weil sich die FHH gegenüber dem Bund verpflichtet hat, festgelegte Parameter zur Verteilung der Mittel zu verwenden (vgl. Tz. 161).

Eine bloße Übersicht über das Ergebnis von durchgeführten Berechnungen entspricht diesen Anforderungen an ein transparentes und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln nicht.

164. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFGB keine Unterlagen vorgelegt hat, aus denen zweifelsfrei nachvollzogen werden konnte, ob die mit dem Bund vereinbarten Parameter angewendet wurden und welche Daten sie zur Berechnung der Verteilung der Mittel an die Hochschulen verwendet hat. Er hat die BWFGB aufgefordert, solche Entscheidungen künftig nachvollziehbar zu treffen und vollständig zu dokumentieren.

165. Die BWFGB hat dies zugesagt.

## Staatliche Hochschulen außerhalb des Einzelplans 3.2 der BWFGB

166. Es gibt in Hamburg neun staatliche Hochschulen. Auf sechs dieser Hochschulen findet das HmbHG Anwendung.<sup>11</sup> Sie unterfallen dem Zuständigkeitsbereich der BWFGB und die Veranschlagung erfolgt im Einzelplan 3.2.

Für die folgenden drei staatlichen Hochschulen ist die BWFGB nicht zuständig<sup>12</sup>:

- Fachhochschulbereich der Akademie der Polizei Hamburg (Behörde für Inneres und Sport, Einzelplan 8.1),
- Norddeutsche Akademie für Finanzen und Steuerrecht Hamburg (Finanzbehörde, Einzelplan 9.1) sowie
- Berufliche Hochschule Hamburg – BHH (Behörde für Schule und Berufsbildung, Einzelplan 3.1).

<sup>11</sup> Vgl. Fn. 3.

<sup>12</sup> § 1 Absatz 1 Nr. 7 bis 9 HmbHG.

167. Die BLV ZSL regelt in § 1 Nr. 4 die Zielgruppe der Zahlungsempfangenden wie folgt: „Der Zukunftsvertrag nimmt alle Hochschultypen, Arten des Studiums, Fächergruppen und Abschlussarten (ohne Promotion) in den Blick“. In ihrer Verpflichtungserklärung gegenüber dem Bund (vgl. Tz. 161) bezieht die FHH ebenfalls alle staatlichen Hochschulen ausdrücklich in die Zielgruppe ein. Der Ausbau der dualen Studienangebote zur Verbesserung der Übergänge im Bildungssystem ist zudem ein Schwerpunkt in dieser Verpflichtungserklärung.
168. Die BWFGB verteilt die vom Bund zugewiesenen ZSL-Mittel gleichwohl ausschließlich an Hochschulen, die im Einzelplan 3.2 veranschlagt sind und für die sie als Aufsichtsbehörde zuständig ist. Die drei oben genannten staatlichen Hochschulen, die in anderen Einzelplänen veranschlagt sind (vgl. Tz. 166), berücksichtigt die BWFGB bei der Verteilung der Bundesmittel dagegen nicht.
169. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFGB nicht mit den Behörden, die für die bei der Mittelverteilung unberücksichtigt gebliebenen Hochschulen zuständig sind, geklärt hat, ob und gegebenenfalls wie die ZSL-Mittel künftig auch auf diese Hochschulen bedarfsgerecht verteilt werden sollen. Er hat die BWFGB aufgefordert, dies nachzuholen.
170. Die BWFGB begründet ihre Vorgehensweise damit, dass die Berücksichtigung dieser Hochschulen nicht das Ziel des ZSL sei. Die Verwaltungsfachhochschulen würden nur für die zuvor ermittelten eigenen staatlichen Bedarfe ausbilden und deshalb vollständig vom Land zu finanzieren sein.
- Die BHH sei zudem erst im Aufbau, sodass es bisher noch keine nennenswerte Studierendenzahl gäbe. Die Behörde hat aber zugesagt, mit der Behörde für Schule und Berufsbildung die Einbeziehung der BHH in den ZSL im Kontext künftiger Verpflichtungserklärungen zu prüfen.
- Im Übrigen seien die ZSL-Mittel durch die Hamburger Zukunftsverträge vollständig und verbindlich bis 2027 für die Hochschulen des Einzelplans 3.2 verplant.
171. Die Argumentation der BWFGB überzeugt nicht. Sowohl die BLV ZSL als auch die Verpflichtungserklärung beziehen ausdrücklich alle staatlichen Hochschultypen, Arten des Studiums, Fächergruppen und Abschlussarten (ohne Promotion) in die finanzierbare Zielgruppe ein. Zudem wird auch die Anzahl der Studierenden dieser Hochschulen bei der Bemessung der Zuweisungen der Bundesmittel berücksichtigt (vgl. Tz. 154).
- Ferner können die Rahmenbedingungen der Hamburger Zukunftsverträge – und damit die Festlegung der Mittel bis 2027 – verändert und gegebenenfalls eine Leistungsanpassung im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) mit den Hochschulen vorgenommen werden.
172. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, dass die Berücksichtigung der BHH und der Verwaltungsfachhochschulen



bei der Verteilung von ZSL-Mitteln mit den betreffenden Behörden abschließend zu klären ist.

## Berichtswesen und zweckentsprechende Mittelverwendung

173. Die FHH hat sich im Zusammenhang mit den Programmen HSP III und ZSL verpflichtet, jährlich gegenüber dem Bund über die Durchführung der Programme zu berichten. Durch den Bericht an den Bund wird gleichzeitig die zweckentsprechende Verwendung sowohl der Bundes- als auch der Landesmittel belegt.<sup>13</sup> Die Hochschulen sind verpflichtet, die Behörde bei ihrer Berichterstattung gegenüber dem Bund zu unterstützen. Die Behörde hat hierfür Berichtsformate vorgegeben.

Darüber hinaus haben die Hochschulen insbesondere aus den ZLV gegenüber der BWFGB weitere regelmäßige Berichtspflichten über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel.

174. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass die Dokumentation des Berichtswesens intransparent und der Umgang der Behörde mit den durch die Hochschulen zur Verfügung gestellten Informationen nicht nachvollziehbar war:

*Berichtswesen in Teilen mangelhaft*

- Die Verwertung der Hochschulberichte durch die BWFGB für die Berichterstattung zur Umsetzung des HSP III und des ZSL an den Bund war mangelbehaftet. Insbesondere waren die Zahlen in den an den Bund abgegebenen Berichten im Hinblick auf die eingesetzten Landesmittel nicht nachvollziehbar.
- Es fehlten Auswertungen, ob und in welchem Umfang die Hochschulen die von Hamburg gegenüber dem Bund zugesagte Förderung von Schwerpunkten wie zum Beispiel die „Verbesserung des Studienerfolgs“ erreichen und ob bzw. welche Handlungsbedarfe daraus abzuleiten sind.
- Wesentliche Informationen über den jeweiligen Geschäftsgang, wie zum Beispiel, ob und wann die Berichtsunterlagen versandt wurden, sowie die Überwachung der Berichtseingänge fehlten.

175. Das jeweilige Bundesland hat nach § 5 Absatz 4 BLV ZSL die zweckentsprechende Verwendung der ZSL-Mittel zu prüfen.

*Keine Prüfung der Mittelverwendung*

Die BWFGB hat bisher keine entsprechende Prüfung der Verwendung der zur Verfügung gestellten Landes- und Bundesmittel durchgeführt.

176. Der Rechnungshof hat diese Defizite im Berichtswesen sowie die fehlende Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung beanstandet und die BWFGB aufgefordert, künftig

<sup>13</sup> §§ 5 und 7 BLV ZLV in Verbindung mit BLV HSP III und Verpflichtungserklärung (vgl. Tz. 161).

- sich einen hinreichenden Überblick über die von den Hochschulen für Zwecke des ZSL eingesetzten Landes- und Bundesmittel zu verschaffen und die tatsächlich nachgewiesenen Ist-Werte gegebenenfalls anhand der Wirtschaftspläne der Hochschulen bei der Berichterstattung zugrunde zu legen,
  - für die Berichterstattung zum ZSL-Bundesprogramm ein übersichtlicheres Berichtswesen zu etablieren,
  - zu dokumentieren, welche von den Hochschulen gelieferten Daten und Fakten in die Berichte an den Bund eingegangen sind und
  - die nach § 5 BLV ZSL vorgesehene Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der ZSL-Mittel durchzuführen und diese zu dokumentieren.
177. Der Rechnungshof hat empfohlen, das komplexe Berichtswesen zu vereinfachen.
178. Die BWFGB hat zugesagt, die Forderungen und die Empfehlung umzusetzen.

## Ziel- und Leistungsvereinbarungen

179. Die Anstrengungen zur Stärkung der Hochschulen, die mit dem Hochschulpakt 2020 begonnen worden sind, sollen auf der Grundlage der BLV ZSL fortgesetzt und strategisch weiterentwickelt werden. Ausdrückliche Ziele dieser BLV sind
- eine flächendeckend hohe Qualität von Studium und Lehre,
  - gute Studienbedingungen in der Breite der Hochschullandschaften sowie
  - der bedarfsgerechte Erhalt von Studienkapazitäten.

Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Länder bei der Verwendung der Mittel Schwerpunkte setzen.<sup>14</sup>

180. Die in der BLV ZSL ausdrücklich genannten Ziele werden durch die zwischen dem Bund und Hamburg abgeschlossene Verpflichtungserklärung (vgl. Tz. 161) konkret ausgestaltet. Vorgesehen ist, dass zu verfolgende Schwerpunktsetzungen mit qualitativen und quantitativen Indikatoren zu unterlegen sind.<sup>15</sup>

Da Hamburg die Landeskofinanzierung über die Globalzuweisungen an die Hochschulen erbringt, sind zudem die mit den Hochschulen abgeschlossenen ZLV heranzuziehen. Diese regeln für die einzelnen Hochschulen die Aufteilung ihrer Globalzuweisung in

<sup>14</sup> § 1 BLV ZSL.

<sup>15</sup> § 2 Absatz 2 BLV ZSL.

das Grundbudget und das indikatoren gesteuerte Leistungsbudget sowie die anzuwendenden Kennzahlen.

181. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Ziele und Indikatoren der Verpflichtungserklärung nur in Teilen in den Kennzahlen der ZLV mit den Hochschulen wiederfinden. Sowohl in der Verpflichtungserklärung als auch bei der entsprechenden Operationalisierung in den ZLV fehlen Indikatoren zur Bemessung der Verbesserung der Betreuungsverhältnisse bzw. zur Bemessung der Betreuungssituation. Zudem fehlen dort Indikatoren zur Messung des Kapazitätserhalts.
182. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass in den ZLV mit den Hochschulen maßgebliche Indikatoren des Förderprogramms ZSL nicht enthalten sind. Erst eine Vorgabe von Indikatoren schafft die Voraussetzung, Anstrengungen und qualitative Erfolge sichtbar zu machen. In einer ZLV wären daher insbesondere die Erklärungen und Kennzahlen aufzunehmen, die den wesentlichen Kern des Förderprogramms ausmachen, wie die Studienanfängerinnen und Studienanfänger im 1. Hochschulsemester und Erklärungen bzw. Kennzahlen zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse bzw. der Betreuungssituation.

*Ziele und Indikatoren des Förderprogramms nicht berücksichtigt*

Dies ist auch insoweit von Bedeutung, als dass die Messzahl „Studienanfängerinnen und Studienanfänger im 1. Hochschulsemester“ für den Bund ressourcenbegründend ist. In der Folge bemisst sich danach auch die Landeskofinanzierung.

183. Der Rechnungshof hat die BWFGB aufgefordert zu prüfen, wie sie die bisher fehlenden bzw. abweichenden Ziele und Indikatoren aus der Verpflichtungserklärung (vgl. Tz. 181) künftig als Kennzahlen in die ZLV mit den jeweiligen Hochschulen verbindlich aufnehmen kann. Entsprechendes gilt für die Aufnahme in den Haushaltsplan. Erst durch diese für die Umsetzung der BLV ZSL wesentlichen Indikatoren, die mit den ZLV, der Verpflichtungserklärung und dem Haushaltsplan kompatibel und aufeinander aufbauend angelegt sein sollten, wird die Grundlage für eine wirksame Erfolgskontrolle und ein einheitliches Berichtswesen geschaffen.
184. Die BWFGB hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

## **Aktenführung in ELDORADO**

185. In der Verwaltung der FHH erfolgt die elektronische Aktenführung im Fachverfahren ELDORADO. Für elektronische Akten gilt ergänzend zur Aktenordnung der BWFGB die IT-Richtlinie Regelwerk ELDORADO.
186. Bei der Einsichtnahme der Unterlagen und Vorgänge zu den Programmen HSP und ZSL hat der Rechnungshof erneut festgestellt<sup>16</sup>, dass Aktenführung und Dokumentation in ELDORADO

*Fortdauernde Mängel in der Aktenführung*

<sup>16</sup> Vgl. Jahresbericht 2023 des Rechnungshofs, Tz. 758 ff.

nicht vollständig waren. Zudem erfolgte die Ablage aktenwürdiger Unterlagen nicht rechtzeitig.

187. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFGB aufgefordert, die festgestellten Mängel zu beheben und künftig eine den Vorschriften entsprechende Schriftgutverwaltung zu gewährleisten.
188. Die BWFGB hat dies zugesagt.

## Ressourceneinsatz in Stadtteilschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Für Stadtteilschulen mit Gymnasialklassen und Campusschulen gibt es keine rechtliche Grundlage.**

**An Stadtteilschulen zeichnet sich ein deutlicher Anstieg des Lehrkräftemangels ab.**

**Nur in rund einem Drittel der Stadtteilschulen unterstützen Verwaltungsleitungen die Schulleitungen und Lehrkräfte.**

**Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat keinen Überblick über die Kursgrößen in der Oberstufe.**

189. Seit dem Schuljahr 2010/2011 bilden in Hamburg die Stadtteilschulen neben den Gymnasien die zweite Säule der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen. Dort können alle allgemeinbildenden Schulabschlüsse – vom ersten allgemeinbildenden Schulabschluss bis zum Abitur – erreicht werden. In den Stadtteilschulen werden Schülerinnen und Schüler in der Regel von der Jahrgangsstufe 5 bis zur Jahrgangsstufe 13 unterrichtet. Bis zum Abitur dauert der Schulbesuch in der Regel neun Jahre.

Im Schuljahr 2022/2023 gab es 59 staatliche Stadtteilschulen, davon sieben ohne Oberstufe. Stadtteilschulen ohne Oberstufe enden mit der Jahrgangsstufe 10 und führen daher nicht zum Abitur.

190. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Stadtteilschulen ab Jahrgangsstufe 5 hat sich in der vergangenen fünf Schuljahren folgendermaßen entwickelt:

**Anzahl der Schülerinnen und Schüler ab der Jahrgangsstufe 5**

Schuljahr	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
SuS <sup>1</sup>	53.918	54.867	55.508	56.297	57.919
Anstieg		951	641	789	1.622

Quelle: Schulstatistik der jeweiligen Schuljahre ohne Vorschule, Grundschule, Gymnasialklassen, Streckerabitur und doppeltqualifizierendem Bildungsgang

<sup>1</sup> Schülerinnen und Schüler.

## Campusschulen und Gymnasialklassen in Stadtteilschulen

191. Im August 2021 gründete die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) die erste sog. Campusschule und im August 2023 die zweite. Campusschulen sind weiterführende Schulen, die Gymnasialklassen und Stadtteilschulklassen in einer Schule unter einer Leitung organisieren. In Campusschulen ist es möglich, das Abitur sowohl nach 12 Jahren (wie in Gymnasien) als auch nach 13 Jahren (wie in Stadtteilschulen) abzulegen.

Die erste Campusschule differenziert ab Klassenstufe 5 nach Gymnasial- bzw. Stadtteilschulklassen. In der zweiten Campusschule gibt es erst nach der Beobachtungsstufe ab Klassenstufe 7 getrennte Klassen.

192. Campusschulen sollen nach den Plänen der BSB weiter ausgebaut werden, um – so die Behörde – eine maximale Flexibilität in der Angebotsvielfalt und Wahlmöglichkeit für die Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Die BSB plant vier weitere Campusschulen.

193. Unabhängig von den Campusschulen gibt es zwei Stadtteilschulen, die das Abitur sowohl nach 12 (wie Gymnasien) als auch nach 13 Jahren (wie die übrigen Stadtteilschulen) anbieten. Diese Schulen sind aus ehemaligen kooperativen Gesamtschulen<sup>2</sup> hervorgegangen. Dort beginnt die Trennung von Gymnasial- und Stadtteilschulklassen erst ab der Jahrgangsstufe 7.

*Campusschulen nicht im HmbSG geregelt*

194. Sämtliche in Hamburg angebotene Schulformen sind für das Schulsystem wesentlich. Sie unterliegen dem Gesetzesvorbehalt und sind somit – zumindest in den Grundzügen – durch ein förmliches parlamentarisches Gesetz und nicht nur durch eine Entscheidung der Verwaltung zu regeln.<sup>3</sup>

Die neue Schulform Campusschule und die historisch gewachsenen Stadtteilschulen mit Gymnasialklassen sind bislang weder im Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG) noch sonst gesetzlich geregelt. Die BSB hat eine neue Schulform eingerichtet und plant die Einrichtung weiterer Schulen dieser Art, ohne hierfür zuvor die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen zu haben.

195. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert, die Campusschulen sowie die Stadtteilschulen mit Gymnasialklassen gesetzlich zu regeln.

196. Die BSB vertritt die Ansicht, Campusschulen und die Stadtteilschulen mit Gymnasialklassen seien besondere Erscheinungsformen einer rechtlich ausreichend geregelten Schulform. Es handele

<sup>2</sup> Kooperative Gesamtschulen vereinten Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien in einer gemeinsamen Schule.

<sup>3</sup> Dies folgt aus der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie. Aus dem Bereich des Schulrechts beispielsweise: Entscheidungssammlung des BVerfG (BVerfGE) 45, 400 (417 f.); BVerfGE 47, 46 (78); BVerfGE 58, 257 (268); BVerfGE 98, 218 (251); BVerfGE 108, 282 (311 f.).

sich um Stadtteilschulen mit erweitertem Bildungsangebot, die – wie Gymnasien – das Abitur nach 12 Jahren anbieten.

197. Dieser Ansicht folgt der Rechnungshof nicht. Das HmbSG sieht nicht vor, dass an Stadtteilschulen Gymnasialklassen geführt und gymnasiale Bildungsangebote unterbreitet werden. Auch weichen sowohl die zweite Campusschule als auch die beiden Stadtteilschulen mit Gymnasialklassen vom HmbSG ab, indem die Gymnasialklassen erst ab Klassenstufe 7 und nicht wie im Gesetz festgelegt ab Klassenstufe 5 beginnen. Deshalb müssen für Schulen, die solche Bildungsangebote vorsehen, die rechtlichen Voraussetzungen durch ein förmliches parlamentarisches Gesetz geschaffen werden.

## Lehrkräftebedarf in Stadtteilschulen

198. Die BSB ermittelt den Lehrkräftebedarf der Stadtteilschulen auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben<sup>4</sup> zweimal im Jahr und weist jeder einzelnen Schule die errechnete Lehrkräfteressource zu. In diese Berechnung fließt insbesondere die Anzahl der Schülerinnen und Schüler ein, d. h. jede zusätzliche Schülerin bzw. jeder zusätzlicher Schüler löst einen zusätzlichen Bedarf der Schule aus.
199. Infolge des starken Anstiegs der Schülerinnen und Schüler in Stadtteilschulen in den letzten fünf Jahren (vgl. Tz. 190) stieg daher auch der Lehrkräftebedarf der Stadtteilschulen deutlich.

Der Gesamtbedarf an Vollzeit-Lehrkräften in Stadtteilschulen der letzten fünf Jahre stellt sich wie folgt dar:

<b>Gesamtbedarf an Vollzeit-Lehrkräften aller Stadtteilschulen</b>					
<b>Jahr</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Bedarf	4.871	5.047	5.145	5.234	5.415
Anstieg		176	98	89	182

Quelle: Personalbedarfsfeststellung der allgemeinbildenden Schulen zum Stichtag 1. Februar der jeweiligen Jahre

## Versorgung mit Vollzeit-Lehrkräften

200. Die Versorgung der Schulen mit Lehrkräften wird zunehmend schwierig. Grundsätzlich betrifft der Lehrkräftemangel alle Bundesländer, wenngleich deutliche regionale Unterschiede bestehen. Die Kultusministerkonferenz (KMK) prognostiziert, dass bis 2025 bundesweit rund 25.000 Vollzeit-Lehrkräfte fehlen werden. Die Ständige Wissenschaftliche Kommission der KMK hat daher

<sup>4</sup> Siehe Haushaltsplan 2023/2024, Einzelplan 3.1, Bedarfsgrundlagen des Schulpersonals an allgemeinbildenden Schulen, ab S. 235.

Empfehlungen zum Umgang mit dem akuten Lehrkräftemangel veröffentlicht.<sup>5</sup>

201. Der Rechnungshof hat zu den Stichtagen 1. Februar 2022 und 1. Februar 2023 die Anzahl der fehlenden Vollzeit-Lehrkräfte in den Stadtteilschulen ermittelt. Es ergibt sich folgendes Bild:

<b>Anzahl fehlender Vollzeit-Lehrkräfte</b>		
<b>Fehlende Vollzeit-Lehrkräfte</b>	<b>1. Feb. 2022</b>	<b>1. Feb. 2023</b>
Insgesamt	246	412
In % des Gesamtbedarfs <sup>6</sup>	4,8 %	7,8 %

Quelle: Kapazitäts- und Strukturplanungen aller Stadtteilschulen zu den oben angegebenen Stichtagen

Ohne Berücksichtigung der Vertretungs- und Organisationsbedarfe, die den Schulen als Teil des Gesamtbedarfs zugewiesen werden und auch für Neueinstellungen zur Verfügung stehen<sup>7</sup>, stellt sich die Entwicklung der fehlenden Vollzeit-Lehrkräfte wie folgt dar:

<b>Anzahl fehlender Vollzeit-Lehrkräfte (ohne Vertretungs- und Organisationsbedarfe)</b>		
<b>Fehlende Vollzeit-Lehrkräfte</b>	<b>1. Feb. 2022</b>	<b>1. Feb. 2023</b>
Insgesamt	84	244
In % des Gesamtbedarfs <sup>8</sup>	1,7 %	4,8 %

Quelle: Kapazitäts- und Strukturplanungen aller Stadtteilschulen zu den oben angegebenen Stichtagen

Unabhängig von der Betrachtungsweise ist in Stadtteilschulen ein deutlicher Anstieg fehlender Vollzeit-Lehrkräfte von 2022 auf 2023 erkennbar.

202. Das Fehlen von Lehrkräften führt nach Aussage der befragten Stadtteilschulen schon jetzt dazu, dass diese beispielsweise
- Doppelbesetzungen auflösen,
  - Klassen nicht mehr in kleinere Lerngruppen zum Beispiel nach unterschiedlichem Lernniveau aufteilen,
  - Förderungen nicht erteilen,

<sup>5</sup> Als Maßnahmen, die ergriffen werden können, um dem Lehrkräftemangel zu begegnen, werden u. a. die erleichterte Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, die Entlastung der Lehrkräfte von Organisations- und Verwaltungsaufgaben und die Anpassung der Klassengrößen genannt.

<sup>6</sup> Bezogen auf den Gesamtbedarf an Vollzeit-Lehrkräften aller Stadtteilschulen.

<sup>7</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/5470 vom 16. Oktober 2012 sowie Haushaltsplan 2023/2024, Einzelplan 3.1, Anhang 1 zu Anlage 1, ab S. 235.

<sup>8</sup> Bezogen auf den Gesamtbedarf an Vollzeit-Lehrkräften aller Stadtteilschulen ohne Vertretungs- und Organisationsbedarfe.



- Lehrkräfte unter dem bisherigen Qualitätsniveau einstellen und
- vereinzelt auch den Ganztagsbetrieb einschränken.

203. Der Rechnungshof hat die teilweise erhebliche Unterversorgung der Stadtteilschulen mit Lehrkräften kritisiert. Die BSB muss ihrer Letztverantwortung für das Schulwesen (§ 85 Absatz 2 HmbSG), die durch das Prinzip der Selbstverantworteten Schule nicht aufgehoben ist, gerecht werden und für eine auskömmliche Ausstattung mit Personalressourcen in sämtlichen Stadtteilschulen sorgen.

*Lehrkräftemangel  
deutlich angestiegen*

Er hat die BSB aufgefordert, unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ständigen Wissenschaftlichen Kommission der KMK (vgl. Tz. 200) ein Konzept zu erstellen, um der bereits vorhandenen und künftig zunehmenden Unterversorgung mit Lehrkräften in Stadtteilschulen entgegenzuwirken.

Zudem hat der Rechnungshof die BSB aufgefordert, eine grundsätzliche Aufgabenkritik im Hinblick auf nicht unterrichtliche und unterrichtsunterstützende Aufgaben in den Stadtteilschulen durchzuführen.<sup>9</sup>

204. Die BSB hat erklärt, dass sie kontinuierlich weitere Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Personalversorgung der Schulen prüfe und bereits Maßnahmen zur Sicherung der Personalversorgung auf den Weg gebracht habe. U. a. werde sie die Zahl der Ausbildungsplätze im Vorbereitungsdienst erhöhen. Die BSB führe zudem mit der Universität Hamburg Gespräche über die Erhöhung der Lehramtsstudienplätze. Darüber hinaus würden die Möglichkeiten eines Quereinstiegs ausgeweitet und ein qualifizierter Seiteneinstieg eingeführt.
205. Der Rechnungshof bewertet die Aktivitäten der BSB positiv. Allerdings gibt er zu bedenken, dass die neu eingerichteten Ausbildungsplätze im Vorbereitungsdienst den Schulen frühestens ab dem Jahr 2025<sup>10</sup> zur Verfügung stehen und die Erhöhung der Lehramtsstudienplätze frühestens im Jahr 2030<sup>11</sup> Wirkung zeigen kann. Daher sollten die von der KMK gemachten weiteren Vorschläge zur Reduzierung des Lehrkräftemangels auch auf ihre zeitnahe Umsetzbarkeit geprüft werden.

## Verwaltungsleitungen

206. Bereits 2014 hatte der Rechnungshof kritisiert, dass die pädagogischen und nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben der

<sup>9</sup> Entsprechendes hat die BSB bereits im Rahmen des Ganztags für den Einsatz von externem Trägerpersonal, das bislang lediglich in der nachmittäglichen Betreuung tätig war, für den schulischen Vormittag durchgeführt. Vgl. Bürgerchaftsdrucksache 22/12702 vom 16. August 2023, „Potenziale nutzen – Ganztags stärken: Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes“.

<sup>10</sup> 18-monatiges Referendariat.

<sup>11</sup> In der Regel beträgt die Lehramtsstudienzeit insgesamt zehn Semester. Das anschließende Referendariat dauert 18 Monate.

Schulen nicht definiert und voneinander abgegrenzt sind. Er hatte gefordert, die nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben nur in einem unverzichtbaren Umfang von den Schulleitungen bzw. Lehrkräften wahrnehmen zu lassen. Zudem hatte er gefordert, den regelhaften Einsatz von Verwaltungsleitungen für nichtpädagogische Aufgaben zu prüfen.<sup>12</sup> Die BSB hatte dies zugesagt.

207. Auch nach der Rahmenvereinbarung zur Sicherung des Schulstrukturfriedens sollen sich Lehrkräfte und Schulleitungen besser auf den Unterricht und die pädagogische Arbeit mit Schülerinnen und Schülern konzentrieren und von anderen Aufgaben u. a. durch Verwaltungsleitungen entlastet werden.<sup>13</sup>
208. Bis August 2022 haben 20 der 59 Stadtteilschulen eine Verwaltungsleitung eingestellt. Folglich werden nur in rund einem Drittel der Stadtteilschulen die Schulleitungen und Lehrkräfte durch Verwaltungsleitungen von ihren Verwaltungsaufgaben entlastet.
- Zwei Drittel der Stadtteilschulen weiterhin ohne Verwaltungsleitung* 209. Insbesondere vor dem Hintergrund der fehlenden Lehrkräfte kritisiert der Rechnungshof die zögerliche Einstellung von Verwaltungsleitungen an den Stadtteilschulen. Er hat die BSB daher aufgefordert, ihre Anstrengungen zur Etablierung von Verwaltungsleitungen an Stadtteilschulen zu verstärken, um die Lehrkräfte und Schulleitungen von Verwaltungsaufgaben zu entlasten.
210. Die BSB hat mitgeteilt, sie habe inzwischen ein Konzept zur Einführung von Verwaltungsleitungen erarbeitet und zum 1. Februar 2021 begonnen, es umzusetzen. Die BSB werde dies zwar nicht gegen den Willen der einzelnen Schulen durchsetzen, sie werde aber weiterhin für den Einsatz von Verwaltungsleitungen werben.
211. Der Rechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass die BSB ihre Anstrengungen verstärken muss, um die Schulen von der Notwendigkeit und dem Vorteil einer Entlastung von Lehrkräften und Schulleitungen durch Verwaltungsleitungen zu überzeugen. Hierzu sollten gezielt die Gründe erhoben werden, warum Schulen gegebenenfalls keine Verwaltungsleitungen wollen, um dann zielgerichtet mit den Schulen gemeinsam Lösungen zu finden.

## Sollgrenzen der Klassengrößen

212. Nach dem HmbSG soll an Stadtteilschulen in den Jahrgangsstufen 5 und 6 keine Klasse größer sein als 23 Schülerinnen und Schüler. In den übrigen Jahrgangsstufen (ab Klasse 7) sollen es nicht mehr als 25 Schülerinnen und Schüler sein. Diese Sollgrenzen des HmbSG dürfen nur in Ausnahmefällen überschritten werden.

<sup>12</sup> Jahresbericht 2014, Tzn. 306 bis 323.

<sup>13</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/18362 vom 19. September 2019, „Rahmenvereinbarungen zur Sicherung des Schulstrukturfriedens“, S. 2, Nr. 2.3 „Besserer Unterricht durch Entlastung der Lehrkräfte von Verwaltungsaufgaben.“

213. Der Rechnungshof hat für das Schuljahr 2022/2023 für 57 Stadtteilschulen<sup>14</sup> ermittelt, ob diese gesetzlichen Vorgaben in der Sekundarstufe I (Jahrgangsstufen 5 bis 10) eingehalten wurden.
- Die Auswertung hat u. a. ergeben, dass rund 27 % der Jahrgangsstufen die durchschnittliche Sollgrenze überschreiten.
214. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass nicht nur in Ausnahmefällen, sondern bei einem signifikanten Anteil der Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I die gesetzliche Sollgrenze der maximalen Anzahl der Schülerinnen und Schülern pro Klasse überschritten wurde.
- Er hat die BSB vor dem Hintergrund des Lehrkräftemangels und der „Empfehlung zum Umgang mit dem akuten Lehrkräftemangel“ der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der KMK aufgefordert, zu prüfen, ob die Sollgrenzen verändert werden müssen.
215. Obwohl auch die BSB erkannt hat, dass der Bedarf an Lehrkräften in den kommenden Jahren weiter anwachsen wird, teilte die Behörde mit, sie plane derzeit keine Anhebung der gesetzlichen Sollobergrenzen in der Sekundarstufe I.
216. Nach Überzeugung des Rechnungshofs stünde den Schulen durch eine Flexibilisierung der Klassengrößen ein wirksames Instrument zur Verfügung, um dem Lehrkräftemangel entscheidend entgegenzuwirken.

## Kursfrequenzen in der Oberstufe

217. 52 der 59 Stadtteilschulen führen eine Oberstufe (vgl. Tz. 189). Um ein breites Unterrichtsangebot bereitzustellen, kooperieren die Stadtteilschulen sowohl untereinander als auch mit Gymnasien.
- In der Jahrgangsstufe 11 wird nicht durchgehend in Klassenverbänden, sondern teilweise in Kursform unterrichtet. In den Jahrgangsstufen 12 und 13 wird nur noch in Kursen unterrichtet.
218. Das Zuweisungssystem für die Lehrkräftressourcen ist so konzipiert, dass ein auskömmliches Unterrichtsangebot nur dann realisiert werden kann, wenn die Mindestgröße (sog. Basisfrequenz) von 21 bzw. 22 Schülerinnen und Schülern bei der Klassen- und Kursorganisation im Durchschnitt innerhalb jeder Schule eingehalten wird.
219. Bereits 2013 hatte der Rechnungshof kritisiert, dass zahlreiche Kurse in den Oberstufen diese erforderliche Mindestgröße nicht erreichen.<sup>15</sup>
- Ungeachtet dessen erfasst die BSB die Größe der einzelnen Kurse der Oberstufe bis heute nicht.

*Anzahl der Schülerinnen und Schüler in den Kursen der Oberstufe unbekannt*

<sup>14</sup> Zwei Stadtteilschulen unterrichten jahrgangsübergreifend. Eine Auswertung der Klassengrößen pro Jahrgangsstufe ist mit den vorliegenden Daten daher nicht möglich.

<sup>15</sup> Jahresbericht 2013, Tzn. 48 bis 74.

220. In Zeiten des Lehrkräftemangels kann es sinnvoll sein, Klassen oberhalb der Basisfrequenzen einzurichten, um Lehrkräfteresourcen einzusparen. Dieser Einspareffekt darf allerdings nicht dadurch zunichte gemacht werden, dass die Schulen eine „Querfinanzierung“ vornehmen, indem sie auf Kosten der Sekundarstufe I unterfrequente Kurse in den Oberstufen einrichten.
221. Eine Auswertung der durchschnittlichen Klassengrößen in den Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I für das Schuljahr 2022/2023 hat ergeben, dass in rund 88 % der Fälle die Basisfrequenz von 21 Schülerinnen und Schülern pro Klasse zum Teil deutlich überschritten wurde.
222. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB keinen Überblick darüber hat, ob und inwiefern in den Kursen der Oberstufe die Basisfrequenz eingehalten wird und diese somit auskömmlich finanziert sind. Er hat die BSB aufgefordert, sich einen Überblick über die Kursfrequenzen in den Oberstufen zu verschaffen, um auszuschließen, dass zu kleine Oberstufen zulasten von zu großen Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I finanziert werden.
223. Die BSB hat mitgeteilt, dass oben beschriebene Querfinanzierung (vgl. Tz. 220) innerhalb einer Selbstverantworteten Schule zulässig sei.
224. Die BSB hatte 2013 zugesagt, für die Organisation der Oberstufe keine Ressourcen der Sekundarstufe I einzusetzen. Sie trägt die Gesamtverantwortung für den pädagogischen, finanziellen und personellen Handlungsrahmen. Obwohl eine Querfinanzierung begrenzt zulässig ist, muss die BSB ein auskömmliches Unterrichtsangebot – unter Berücksichtigung der Sollgrenzen der Sekundarstufe I – sicherstellen (vgl. Tz. 212). Ohne einen Überblick über die Kursgrößen in den Oberstufen, hat die BSB auch keine Kenntnis über die hierfür – gegebenenfalls zusätzlich – erforderlichen Ressourcen. Sie wird dadurch ihrer Gesamtverantwortung nicht gerecht.

## Reduzierung des Unterrichtsausfalls

225. Die Rahmenvereinbarung zur Sicherung des Schulstrukturfriedens sieht vor, den Unterrichtsausfall an den Schulen nachhaltig zu reduzieren. Ziel der Rahmenvereinbarung ist es u. a., die Zahl der „Vertretungsstunden durch Arbeitsauftrag“<sup>16</sup> schrittweise zu reduzieren und mittelfristig zu halbieren.
226. Mit dem von der BSB genutzten IT-Fachverfahren Untis kann bisher nicht gemessen werden, in welchem Umfang eine „Vertretung durch Arbeitsauftrag“ erfolgt. Folglich kann auch keine schrittweise Reduzierung bzw. Halbierung gemessen werden. Ursache hier-

---

<sup>16</sup> Beim „Vertretungsunterricht durch Arbeitsauftrag“ erledigen Schülerinnen und Schüler vorgegebene Aufgaben selbstständig ohne Begleitung durch pädagogisches Personal.

für ist, dass „Vertretungen durch Arbeitsauftrag“ und Vertretungen durch „Zusammenlegung oder Aufteilung von Klassen“ gemeinsam in einer Summe dargestellt werden.

227. Nach Aussage der BSB werde das Ziel, „Vertretungsstunden durch Arbeitsauftrag“ zu reduzieren nur in den Jahrgangsstufen 11 bis 13 verfolgt. Die Möglichkeit, Klassen zusammenzulegen oder aufzuteilen, bestehe in Oberstufen nicht. In den Jahrgangsstufen 5 bis 10 sei es nicht zulässig, eine Vertretung in Form eines Arbeitsauftrags durchzuführen.
228. Dass sich das Ziel, den Unterrichtsausfall in Form der „Vertretung durch Arbeitsauftrag“ zu reduzieren, allein auf die Oberstufe und damit lediglich einen kleinen Teil der Schülerinnen und Schüler bezieht, hat die BSB weder in der Rahmenvereinbarung noch in den Umsetzungsberichten zum Schulstrukturfrieden erläutert.
229. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Die BSB hätte gegenüber der Bürgerschaft klarstellen müssen, dass sich das Ziel einer Reduzierung der „Vertretungsstunden durch Arbeitsauftrag“ nur auf Schulen mit einer Oberstufe bezieht und diese Maßnahme damit nur einen kleinen Teil der Schülerinnen und Schüler betrifft.
230. Er empfiehlt der BSB, dies im nächsten Umsetzungsbericht klarzustellen und das IT-Fachverfahren Untis so zu ergänzen, dass die „Vertretung durch Arbeitsauftrag“ getrennt von der „Zusammenlegung oder Aufteilung von Klassen“ dargestellt werden kann.
231. Die BSB hat zugestimmt, im dritten Umsetzungsbericht darauf hinzuweisen, dass sich das Ziel einer Halbierung der Vertretung durch Arbeitsauftrag ausschließlich auf die Oberstufen bezieht. Darüber hinaus will sie prüfen, ob das Fachverfahren Untis künftig die Vertretungsarten „Vertretung durch Arbeitsauftrag“ und „Zusammenlegung von Klassen“ getrennt darstellen kann.

## Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Die Darstellungen der BSB im Haushaltsplan zur Produktgruppe „Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“ sind teilweise unzutreffend.**

**Die BSB veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 960.000 Euro, obwohl diese nicht erforderlich waren.**

**Eine von der BSB organisierte tägliche Schülerbeförderung verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.**

**Die Behörde hat ihr Verwaltungshandeln unvollständig und häufig nicht revisions-sicher dokumentiert.**

232. Soziale Leistungen für bedürftige Schülerinnen und Schüler werden im Haushaltsplan der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) im Aufgabenbereich (AB) 240 in der Produktgruppe 240.01 (PG 240.01) zusammengefasst. 2021 entstanden in dieser Produktgruppe Kosten von rund 61 Mio. Euro.

Nicht darin enthalten sind die Kosten für die sozialen Leistungen für Schülerinnen und Schüler, die nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) berechtigt sind.<sup>1</sup>

233. Zu den sozialen Leistungen gehören u. a.
- die Gewährung von Schülerfahrgeld für leistungsberechtigte<sup>2</sup> Schülerinnen und Schüler,
  - die Schülerbeförderung (diese umfasst u.a. Fahrten zum Schwimmunterricht und die Flüchtlingsbeförderung zum täglichen Schulbesuch),
  - der Schülerfahrkartenzuschuss im HVV-Geltungsbereich Hamburg (Ringe A/B) bzw. seit 1. Mai 2023 zum Deutschlandticket und

<sup>1</sup> Die Veranschlagung dafür erfolgt im Einzelplan 4 der Sozialbehörde. Dies betrifft die Produkte „Mittagsverpflegung“ und „Gewährung von Schülerfahrgeld“.

<sup>2</sup> Leistungsberechtigt aus der PG 240.01 sind Beziehende von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, Empfangende von Berufsausbildungsbeihilfe oder Ausbildungsgeld, Heim- und Pflegekinder nach dem SGB VIII und Leistungsberechtigte nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz.

- die kostenlose Mittagsverpflegung für leistungsberechtigte Schülerinnen und Schüler, die anteilige Finanzierung von Mittagsverpflegung nach der Hamburger Sozialstaffel<sup>3</sup> sowie die Mitfinanzierung der Mittagsverpflegung für alle Schülerinnen und Schüler in der Ganztagschule bzw. -betreuung.

Insgesamt sind in der Produktgruppe zehn verschiedene Produkte enthalten.

## Haushaltsrechtliche Verstöße

### Anteil gesetzlicher Leistungen

234. Beginnend mit dem Haushaltsplan 2015/2016 steht in der Basisinformation zum AB 240, dass dieser Bereich vorrangig gesetzlich normiert sei. Daher seien das Antragsaufkommen und der Leistungsumfang wenig steuerbar.

Unter Ziffer 4.3.5 „Wesentliche gesetzliche Leistungen des AB 240 Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“, in der diese konkret benannt werden, wird dagegen regelmäßig nur etwa ein Drittel der Produkte (vgl. Tz. 233) aufgeführt. Demzufolge ist der AB 240 nicht vorrangig von gesetzlichen Aufgaben dominiert. Außerdem wird dort das Produkt „vorbeugende Gesundheitshilfe“<sup>4</sup> aufgeführt, das seit 2017 nicht mehr gesetzlich normiert ist.

*Anteil gesetzlicher Leistungen unzutreffend dargestellt*

235. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Darstellung der wesentlichen gesetzlichen Leistungen des AB 240 als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit beanstandet. Er hat die BSB aufgefordert, sowohl die Basisinformation als auch die Darstellung unter 4.3.5 „Wesentliche gesetzliche Leistungen des AB 240 Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler“ mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026 zu korrigieren.
236. Die BSB hat eine entsprechende Anpassung bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2025/2026 zugesagt.

### Verpflichtungsermächtigungen

237. Nach § 6 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen können (Verpflichtungsermächtigungen), zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig sind. Verpflichtungsermächtigungen (VE) sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen (Grundsatz der Haushaltswahrheit).

<sup>3</sup> Schülerinnen und Schüler in der Grundschule (Vorschule bis Klasse 4) in Abhängigkeit vom Einkommen der Erziehungsberechtigten und Anzahl der Geschwisterkinder.

<sup>4</sup> Seit Haushaltsplan 2023/2024 „vorbeugende Schülererholung“.

238. Seit dem Doppelhaushalt 2017/2018 hat die Behörde im Haushaltsplan in der PG 240.01 durchgehend jährlich *VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* in Höhe von 960.000 Euro veranschlagt. Die BSB hat diese VE seit ihrer Einstellung in den Haushaltsplan nie in Anspruch genommen. Sie hat dem Rechnungshof im Prüfungsverfahren nicht darlegen können, weshalb sie die VE jährlich fortgeschrieben hat.
239. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Veranschlagung beanstandet und die BSB aufgefordert, zukünftig VE nur dann und auch nur in der erforderlichen Höhe in den Haushaltsplan einzustellen, wenn sie für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig sind.
240. Die BSB hat eine sachgerechte Veranschlagung im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2025/2026 zugesagt.

## Ermittlung von Ist-Kennzahlenwerten

241. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen, Kosten zu verursachen und Verpflichtungen einzugehen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt (§ 16 Absatz 1 LHO).
242. Der Rechnungshof hat die fünf Kennzahlen der PG 240.01 geprüft. Bei den Kennzahlen
- „Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die aufgrund der Schülerfahrgeldbestimmungen gefördert werden“ sowie
  - „Anzahl der Schülerinnen und Schüler, deren Mittagsverpflegung bezuschusst wird“
- wurden Ist-Kennzahlenwerte fehlerhaft in der Haushaltsrechnung 2020 und 2021 ausgewiesen. So gab es deutliche Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den ausgewiesenen Kennzahlenwerten.<sup>5</sup>
243. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert, für eine fehlerfreie Darstellung zu sorgen.
244. Die BSB hat dies zugesagt.

<sup>5</sup> Bei der Kennzahl zum Schülerfahrgeld betrug die Abweichung im Haushaltsjahr 2020 rund 14 %. Bei der Kennzahl zur Mittagsverpflegung betrug die Abweichung im Haushaltsjahr 2021 rund 12 %. Eine Abweichung von bis zu 2 % hält der Rechnungshof für vernachlässigbar.



## Schülerbeförderung

245. Für den Schulweg ihrer Kinder, einschließlich etwaiger hierbei entstehender Fahrtkosten, sind grundsätzlich die Sorgeberechtigten (in der Regel also die Eltern) verantwortlich. Die BSB kann jedoch für diejenigen Schülerinnen und Schüler Fahrten zum täglichen Schulbesuch organisieren, die ihre zuständige Schule nur mit erheblichem Zeitaufwand mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können.
246. Im Bezirk Harburg wurde im Jahr 1967 eine Grundschule geschlossen. Die nächstgelegene Grundschule war damals für die Schülerinnen und Schüler aus dem Einzugsbereich der geschlossenen Grundschule nur schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Um den täglichen Schulbesuch sicherzustellen, hat die BSB einen Schulbus für den Schulweg zur nächstgelegenen Grundschule angemietet und bezahlt. Die Kosten der Schülerbeförderung betragen im Schuljahr 2021/2022 rund 58.000 Euro. Diese Schülerbeförderung besteht bis heute fort. In dem angemieteten Bus werden nach Angaben der BSB ca. 45 Schülerinnen und Schüler befördert.
247. Die Anbindung dieses Gebiets an den ÖPNV hat sich inzwischen erheblich verbessert, sodass die nächstgelegene Grundschule von dort auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden kann.<sup>6</sup> Die jetzige Situation stellt daher im Vergleich zu anderen Gebieten der Freien und Hansestadt Hamburg keine Ausnahme mehr dar.
248. Der Rechnungshof hat die unnötige Schülerbeförderung als Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit beanstandet und die BSB aufgefordert, sie einzustellen.
249. Die BSB hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

*Schülerbeförderung nicht notwendig*

## Aktenführung

250. Die BSB verfügt über eine Aktenordnung und führt Akten in Papierform oder elektronisch. Die dem Rechnungshof vorgelegten Papierakten sowie die elektronisch geführten Akten für die Produkte der sozialen Leistungen waren vielfach unvollständig. Sofern Vorgänge in Akten abgelegt wurden, waren diese häufig auf einem sehr alten Stand (teilweise über zehn Jahre alt).

*Aktenführung mangelhaft*

Beispielsweise existierten zu weiteren von der BSB organisierten und finanzierten Schülerbeförderungen keine vollständigen Unterlagen, sodass eine abschließende Beurteilung, ob diese Schülerbeförderungen notwendig sind, nicht möglich war.

<sup>6</sup> Es verkehren jeweils im 20-Minuten-Takt zwei HHA-Buslinien.

251. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB ihr Verwaltungshandeln und ihre Entscheidungsfindung weder nachvollziehbar noch revisions sicher dokumentiert. Die Behörde hat – wie schon im letzten Jahresbericht festgestellt<sup>7</sup> – ihre eigene Aktenordnung nicht eingehalten.
252. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.
253. Die BSB hat dies zugesagt.

---

<sup>7</sup> Jahresbericht 2023, Tz. 183 ff.

# Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen

Behörde für Kultur und Medien

**Die Zuwendungsgewährung an die Stiftung wies in allen Verfahrensschritten Mängel auf.**

**Die Stiftung führte vielfach keine ordnungsgemäßen Vergabeverfahren durch. So bestimmte sie Auftragswerte fehlerhaft und vergab in der Folge Beschaffungsaufträge ohne den erforderlichen Wettbewerb. Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen konnte sie damit nicht belegen.**

254. Aufgabe der Hamburger Öffentlichen Bücherhallen (HÖB), einer Stiftung privaten Rechts, ist es, ein leistungsfähiges System öffentlicher Bücherhallen zu unterhalten. Hierfür betreibt sie eine Zentralbibliothek, 32 Stadtteilbüchereien, zwei Bücherbusse und die digitalen Angebote der eBuecherhalle. Die Freie und Hansestadt Hamburg fördert dies mit Zuwendungen für den laufenden Betrieb und für Projekte im Volumen von jährlich mehr als 31 Mio. Euro. Bis zu 15 % ihrer Ausgaben erwirtschaftet die HÖB aus eigenen Erträgen, insbesondere durch Entgelte für Le-seausweise.

## Zuwendungsverfahren

### Institutionelle Förderung

255. Die Behörde für Kultur und Medien (BKM) gewährt der HÖB jährlich eine institutionelle Förderung als Festbetragsfinanzierung. Der Rechnungshof hat Mängel sowohl im Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch im Überwachungsverfahren festgestellt.
256. Nach den VV zu § 46 LHO sollte die Festbetragsfinanzierung nur gewählt werden, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben und Einnahmen so konkret zu ermitteln sind, dass wesentliche Veränderungen nicht zu erwarten sind oder die Höhe der Zuwendung im Verhältnis zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gering ist. Eine Festbetragsfinanzierung bietet zwar einen besonderen Anreiz zum wirtschaftlichen Verhalten. Die Entscheidung für eine Festbetragsfinanzierung hat die BKM jedoch nicht begründet, obwohl vor Bewilligung der Zuwendung zu prüfen ist, welche Finanzierungsart den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

*Fehlende Begründung der Finanzierungsart*

257. Die Antragsunterlagen waren überdies unvollständig. Bei der Prüfung der Zuwendungsanträge verzichtete die BKM auf die Vorlage von Stellen- und Organisationsplänen. Die Überprüfung der Stellenpläne ist jedoch erforderlich, weil sie den quantitativen und qualitativen Rahmen für Personalbedarfe festlegen. Organisationspläne sind erforderlich, weil sie die Grundlage für die Ausbringung neuer sowie die Streichung bestehender Organisationseinheiten bilden. Beide Pläne binden den Zuwendungsempfängenden bei der Mittelverwendung.
- Erforderliche Stellen- und Organisationspläne nicht angefordert*
258. Die HÖB verfügt über eine mit liquiden Mitteln hinterlegte Ergebnismrücklage in Millionenhöhe. Obwohl Zuwendungen nachrangig (subsidiär) zu gewähren sind, hat die BKM nicht geprüft und dokumentiert, ob und inwieweit die Ergebnismrücklage als Eigenmittel der HÖB hätte berücksichtigt werden müssen. Die Angemessenheit der Höhe der Zuwendung war somit nicht belegt.
- Vorrangige Verwendung der Eigenmittel nicht geprüft*
259. Die maßgeblichen Zuwendungsbescheide erließ die Behörde regelmäßig erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums, ohne Gründe für die verspätete Bewilligung zu dokumentieren.
260. Im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise hat die BKM keine eigenen Prüfungshandlungen vorgenommen. Stattdessen hat sie ausschließlich auf die testierten Jahresabschlüsse der HÖB und die Bestätigung des Abschlussprüfers über die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungsmittel (erweiterter Prüfauftrag) verwiesen. In der Bestätigung erklärte der Abschlussprüfer jedoch regelmäßig, dass diese nicht die Prüfung durch die Bewilligungsbehörde gemäß § 46 LHO ersetze.
- Keine Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Behörde*
- Die BKM berief sich auf eine Ausnahmeregelung in ihrer Dienstvorschrift<sup>1</sup>. Diese sieht in Fällen eines erweiterten Prüfungsauftrags bei bestimmten Zuwendungsempfängenden wie der HÖB nur eine sog. Standardprüfung, also eine erleichterte Prüfung des Verwendungsnachweises vor. Selbst diese hat die Behörde jedoch nicht vorgenommen.
- Im Ergebnis erfolgte damit überhaupt keine Verwendungsnachweisprüfung.
261. Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel im Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die unzureichende Verwendungsnachweisprüfung beanstandet. Er hat die BKM u. a. aufgefordert, die gewählte Finanzierungsart zu überprüfen und künftig die Ergebnismrücklage bei der Antragsprüfung zu berücksichtigen sowie eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise vorzunehmen.

<sup>1</sup> Dienstvorschrift zur Vergabe, Abrechnung und Nachweis von Zuwendungen in der BKM.

## Projektförderungen

262. Neben der institutionellen Förderung erhält die HÖB für Einzelmaßnahmen und Projekte weitere Fördermittel, für die sie nach Ablauf des Förderzeitraums Nachweise zu erbringen hat, dass die Mittel wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend verwendet wurden.

Verwendungsnachweise sind in allen Zuwendungsfällen unverzüglich nach Eingang zu prüfen (Standardprüfung). In bestimmten Fällen ist darüber hinaus eine weitergehende Prüfung erforderlich.

Der Rechnungshof hat bei den von ihm geprüften Projektförderungen festgestellt, dass die vorgelegten Verwendungsnachweise über Projektförderungen entweder noch gar nicht oder jedenfalls nicht unverzüglich von der BKM geprüft wurden. In zwei Fällen unterblieb eine erforderliche weitergehende Verwendungsnachweisprüfung.

*Verwendungsnachweise gar nicht oder verspätet geprüft*

263. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, für ein ordnungsgemäßes Verwendungsnachweisverfahren Sorge zu tragen.

## Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

264. Der Rechnungshof hat die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen geprüft. Da die HÖB zu mehr als 85 % durch Zuwendungen finanziert wird (vgl. Tz. 254), gilt sie als öffentliche Auftraggeberin im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Als solche hat sie zum Beispiel bei der Beschaffung von Leistungen oberhalb der EU-Schwellenwerte das EU-Vergaberecht zu beachten. Daneben verpflichten auch die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung bzw. zur Projektförderung die HÖB zur Beachtung von vergaberechtlichen Regelungen. Im Ergebnis muss die HÖB – je nach Art und Umfang der Beschaffung – zum Beispiel Auftragswertschätzungen zur Bestimmung des richtigen Vergabeverfahrens vornehmen, Wettbewerbe mit Einholung von Vergleichsangeboten durchführen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Gleichbehandlung und den Transparenzgrundsatz (Dokumentation) einhalten.

265. Die HÖB hat bei ihren Beschaffungen wiederholt und zum Teil erheblich gegen vergaberechtliche Regelungen verstoßen. Dies betraf u. a. folgende Aufträge:

*Erhebliche vergaberechtliche Verstöße*

## Reinigungsdienstleistungen, Hausmeistertätigkeiten und Veranstaltungsservice

266. 1995 hatte die HÖB ein Unternehmen mit der Reinigung von Büro- und Ausleihflächen auf unbestimmte Dauer beauftragt. In der Folge änderte sich der vereinbarte Leistungsumfang durch

*Vergaben ohne Wettbewerb*

zusätzliche bzw. weggefallene Standorte. In den Jahren 2015 bis 2020 wurden zahlreiche wesentliche Vertragsänderungen und -ergänzungen vereinbart, ohne dass die HÖB zuvor geprüft hatte, ob ein neues Vergabeverfahren erforderlich gewesen wäre. Sie holte weder Vergleichsangebote ein noch führte sie ein wettbewerbliches Vergabeverfahren durch. Die jährlichen Kosten für die Leistungsbeschaffung beliefen sich in dieser Zeit auf mehr als 500 Tsd. Euro.

2021 hat die HÖB einen neuen Vertrag mit demselben Unternehmen über Reinigungsleistungen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Obwohl der EU-Schwellenwert<sup>2</sup> deutlich überschritten wurde, führte die HÖB das erforderliche europaweite wettbewerbliche Vergabeverfahren nicht durch.

267. Darüber hinaus hat die HÖB Hausmeistertätigkeiten sowie Auf- und Abbauarbeiten für Veranstaltungen an dieses Unternehmen vergeben. Die Beauftragungen erfolgten vielfach ohne die hierfür erforderlichen wettbewerblichen Verfahren durchzuführen oder auch nur Vergleichsangebote einzuholen.
268. Anhand der vorgelegten Unterlagen war in keinem Fall erkennbar, ob die HÖB von wettbewerblichen Verfahren bzw. der Einholung von Vergleichsangeboten absehen durfte. Mangels Durchführung von wettbewerblichen Verfahren und aufgrund fehlender Dokumentation war auch nicht ersichtlich, dass die HÖB bei Beauftragung von Reinigungsdienstleistungen, Hausmeistertätigkeiten und Veranstaltungsservice den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet hat.

## Sortierarbeiten

269. Ohne wettbewerbliches Verfahren und ohne den Abschluss eines schriftlichen Vertrages beauftragte die HÖB 2010 ein Unternehmen mit der Durchführung von Sortierarbeiten in der Zentralbibliothek. Erst 2016 wurde der Vertrag im Rahmen einer Preisanpassung schriftlich fixiert. Von 2017 bis 2021 zahlte die HÖB monatlich pauschal 10.500 Euro und somit allein für diesen Zeitraum ca. 630 Tsd. Euro an das Unternehmen. 2022 nahm die HÖB erneut ein „Angebot“ zur Vertragsanpassung an. Der monatliche Pauschalpreis beträgt seitdem 11.500 Euro.
270. Die HÖB hat im Rahmen der Beschaffung der Sortierarbeiten gegen EU-Vergaberecht verstoßen. Sie hätte die Sortierarbeiten nicht direkt bzw. ohne Wettbewerb vergeben dürfen. Es wäre vielmehr die Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens erforderlich gewesen. Bei ordnungsgemäßer Bedarfsermittlung und Auftragswertschätzung hätte die HÖB erkennen müssen, dass der voraussichtliche Auftragswert für die Beschaffung den 2010 geltenden EU-Schwellenwert<sup>3</sup> deutlich überschritt.

*Direktvergabe  
statt erforderlicher  
europaweiter  
Ausschreibung*

<sup>2</sup> Dieser betrug 214 Tsd. Euro netto.

<sup>3</sup> Dieser betrug 193 Tsd. Euro netto.

271. Zusätzlich hatte das Unternehmen die Sortierarbeiten zunächst ausgeführt, ohne dass die wesentlichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien transparent und nachvollziehbar in Textform geregelt waren.
272. Auch die schriftliche Preisanpassung 2016 hatte die HÖB nicht zum Anlass genommen, die Sortierarbeiten im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens neu zu vergeben, obwohl sie eine Preiserhöhung von mehr als 30 % beinhaltete und damit eine wesentliche Vertragsänderung erfolgte. In diesem Fall wäre ein neuerliches Vergabeverfahren erforderlich gewesen.

Im Rahmen der Preisanpassung 2022 hat sich die HÖB abermals nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine wesentliche Vertragsanpassung vorliegt und mithin ein wettbewerbliches Verfahren angezeigt gewesen wäre.

Aufgrund der vergaberechtlichen Verstöße war bei den Sortierarbeiten auch nicht gewährleistet, dass die HÖB bei der Beschaffung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet hat.

## Netzwerkanbindung

273. Für die Netzwerkanbindung aller Bibliotheksstandorte holte die HÖB 2015 drei Angebote ein. Sie wählte ein Unternehmen aus, welches monatlich anfänglich 10 Tsd. Euro bei einer Mindestvertragslaufzeit bis Ende 2022 forderte; allein in 2022 zahlte sie insgesamt 139 Tsd. Euro.
274. Die HÖB hat die Netzwerkanbindung auf Basis von drei Vergleichsangeboten vergeben, ohne zuvor das erforderliche europaweite Vergabeverfahren durchzuführen. Bei ordnungsgemäßer Bedarfsermittlung und Auftragswertschätzung hätte sie – spätestens nach Eingang des ersten Angebots – erkennen müssen, dass der Auftragswert über die Gesamtlaufzeit deutlich über dem EU-Schwellenwert von 2015<sup>4</sup> lag.

*Vergleichsangebote statt europaweiter Vergabe*

## Fazit

275. Der Rechnungshof hat die vorgenannten Vergabemängel und die ungenügende Dokumentation der Beschaffungsvorgänge beanstandet.
276. Er hat die BKM aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die HÖB die vergaberechtlichen Regelungen beachtet. Die Behörde hat ferner darauf hinzuwirken, dass die HÖB Beschaffungsvorgänge so dokumentiert, dass eine Kontrolle darüber, ob sie diese unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung durchgeführt hat, möglich ist.

---

<sup>4</sup> Dieser betrug 207 Tsd. Euro netto.

## Stellungnahme der Verwaltung

277. Die BKM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.



# IT in der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky

Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke /  
Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg  
Carl von Ossietzky

**In der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky fehlt es an einem Gesamtkonzept zur Informationssicherheit. Es bestanden erhebliche Mängel bei der Sicherheit der Serverräume.**

**Die Vorgaben der Freigaberichtlinie wurden überwiegend nicht eingehalten.**

**Durch den verstärkten Einsatz von FHH-weit erprobten und bewährten IT-Verwaltungsverfahren ließen sich Synergieeffekte erzielen.**

## Informationssicherheit

278. Nach den Vorgaben des Senats hat die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky (SUB) ihre IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auszurichten. IT-Grundschutz ist die vom BSI entwickelte Vorgehensweise zur Identifikation und Umsetzung von Informationssicherheitsmaßnahmen.
279. Folgende Maßnahmen sind danach im Rahmen einer vollständigen und umfassenden Schutzbedarfsanalyse aller Daten und Komponenten notwendig:
- Risikoanalyse und Bewertung der Risiken,
  - Bestimmung von Schutzmaßnahmen und deren Bewertung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und
  - Umsetzung der Maßnahmen und Prüfung auf Wirksamkeit.
280. Die SUB hat dies nur teilweise umgesetzt. Die vorgelegten Dokumente setzen sich lediglich mit einzelnen Sicherheitsaspekten auseinander. Ohne vollständige Kenntnis der Schutzbedarfe ihrer Daten fehlen der SUB jedoch die Informationen, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen – auch unter Kosten- und Nutzenaspekten – ableiten zu können. Ohne Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Schutzmaßnahmen kann die SUB nicht feststellen, ob der Schutzzweck erreicht worden ist.

*IT-Grundschutz  
nur teilweise um-  
gesetzt*

281. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die SUB aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Senatsvorgaben vollständig umgesetzt werden.

## Serverräume

282. Bei der Begehung der beiden Serverräume der SUB hat der Rechnungshof die folgenden Sachverhalte vorgefunden:
- Die Serverräume werden als Lager genutzt. Es befinden sich Gegenstände wie Regale, Werkzeug, Kartons, Kabel und andere technische Geräte vor Ort. In der Mitte des einen Raumes steht ein Container für die datensichere Entsorgung von Unterlagen.
  - An Server angeschlossene Kabel sind lose über den Fußboden verlegt. Die Serverracks stehen offen, die Blenden sind gar nicht oder nicht korrekt angebracht und nicht abgeschlossen.
  - Die Zugänge werden in beiden Serverräumen nicht protokolliert.

### Mängel in Serverräumen



Fotos: Rechnungshof

283. Nach dem IT-Grundschutzkompendium des BSI muss sichergestellt werden, dass in den Serverräumen keine besonderen Brandlasten vorhanden, Fluchtwege nicht versperrt, elektrotechnische Anlagen fachgerecht installiert sind und Zugänge zu den Serverräumen protokolliert werden.
- Die Serverräume der SUB werden diesen Anforderungen des IT-Grundschutzes nicht gerecht.
284. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die SUB aufgefordert, alle im Grundschutzkompendium enthaltenen Anforderungen zu erfüllen.

*Mängel in den Serverräumen*

### **Freigaberichtlinie**

285. Die SUB hat in ihrem Geschäftsbereich 109 IT-Verfahren im Einsatz. Für 104 davon hat die SUB entgegen der Freigaberichtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) keine Tests mit systematisch entwickelten Fall-Konstellationen nach einem Testplan durchgeführt. Der für den ordnungsgemäßen Produktionsbetrieb erforderliche Nachweis der Freigabe gemäß Freigaberichtlinie fehlt.
286. Ohne die Durchführung entsprechender Tests einschließlich der Freigabe hätten die in der SUB eingesetzten IT-Verfahren nicht in Betrieb genommen werden dürfen. Diese Mängel bergen Risiken für einen verlässlichen IT-Betrieb.
287. Der Rechnungshof hat den Verstoß beanstandet und die SUB aufgefordert, für ihre IT-Verfahren zeitnah eine ordnungsgemäße Freigabe nachzuholen und künftig die Freigaberichtlinie zu beachten.

*Verfahrensfreigaben fehlen*

### **Nutzung von IT-Verwaltungsverfahren**

288. Eine elektronische Zeiterfassung ist in der SUB nicht vorhanden. Die Beschäftigten nutzen noch eine Zeitwertkarte. Die Archivierung von Akten erfolgt in Papierform. Für interne Prozesse, wie zum Beispiel die Beantragung von Dienstreisen, werden fast ausschließlich Umlaufmappen, nicht aber bestehende elektronische Möglichkeiten genutzt.
289. Der Rechnungshof hat die SUB für ihre geringe Nutzung von FHH-weit erprobten und erfolgreich eingesetzten IT-Verwaltungsverfahren für Zeiterfassung, Aktenführung und -archivierung sowie für Dokumentenumläufe kritisiert.
290. Er hat der SUB empfohlen, die bisherigen Verfahren mit den FHH-weit zur Verfügung stehenden IT-Verwaltungsverfahren zu ersetzen, um interne Prozessabläufe zu optimieren und um damit Synergieeffekte zu erzielen.

*Geringe Nutzung von erprobten IT-Verwaltungsverfahren*

## **Stellungnahme der Verwaltung**

291. Die SUB hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

## Soziales

### Wohn-Pflege-Aufsicht

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,  
Familie und Integration /  
Bezirksamt Altona/Bezirksamt Wandsbek

**Die Regelprüfungen in vollstationären Pflegeeinrichtungen werden nicht in der vorgeschriebenen Anzahl durchgeführt. In den Einrichtungen der Eingliederungshilfe fanden über Jahre gar keine Regelprüfungen statt.**

**Seit Inkrafttreten des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes im Jahr 2010 ist der Personalstellenbedarf der Wohn-Pflege-Aufsicht nicht korrekt ermittelt worden. Es fehlt daher an der zur sachgerechten Erledigung der gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personalausstattung.**

292. Das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz (HmbWBG) soll die Rechte älterer, behinderter oder auf Betreuung angewiesener Menschen bei der Nutzung von Wohn- und Betreuungsformen stärken und die Wohn- und Betreuungsqualität sicherstellen. Seinem Anwendungsbereich unterliegen 1.200 Anlagen, Gemeinschaften, Einrichtungen und Dienste:

#### Wohn- und Betreuungsformen nach dem HmbWBG

Wohn- und Betreuungsform	Anzahl
Servicewohnanlagen	192
Wohngemeinschaften	70
(seit 2018) Wohnassistentengemeinschaften	42
Wohneinrichtungen	335
Gasteinrichtungen	60
Ambulante Dienste	501
<b>Gesamt</b>	<b>1.200</b>

Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 22/8439 vom 7. Juni 2022

Die bei den Bezirksamtern angesiedelte Wohn-Pflege-Aufsicht ist für die Durchführung des HmbWBG zuständig. Die Fachaufsicht liegt bei der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde).

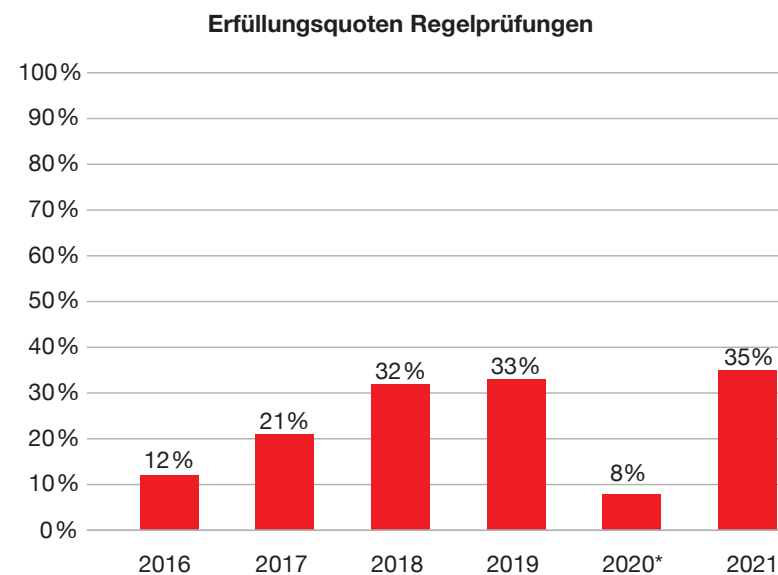
293. Der Rechnungshof hat in Bezug auf die Wohneinrichtungen der vollstationären Pflege und der Eingliederungshilfe untersucht, inwieweit die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben durch die Wohn-Pflege-Aufsicht in den Bezirken Altona und Wandsbek wahrgenommen wurden und ob eine bedarfsgerechte Personalausstattung vorlag.

## Regelprüfungen

294. In allen Wohneinrichtungen ist gemäß § 30 Absatz 1 Nr. 2 HmbWBG die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen regelhaft einmal pro Kalenderjahr umfassend zu überprüfen (Regelprüfung).<sup>1</sup> Regelprüfungen stellen ein zentrales Element für den Schutz der Nutzenden dar. Sie ermöglichen es, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen in den Wohneinrichtungen wirksam zu überwachen und drohenden oder bereits eingetretenen Mängeln entgegenzuwirken. Werden Regelprüfungen nicht wie vorgeschrieben durchgeführt, besteht die Gefahr, dass Gefährdungen der Nutzenden der Wohneinrichtungen zum Beispiel durch Ausbeutung, Gewalt, Missbrauch oder Vernachlässigung unentdeckt bleiben.

295. Trotz der gesetzlich vorgeschriebenen Quote von 100 % wurden bereits vor der Corona-Pandemie im Zeitraum von 2016 bis 2019 lediglich 12 % bis 33 % der Regelprüfungen durchgeführt:

*Maximal ein Drittel der vorgeschriebenen Prüfungen durchgeführt*



\* Insbesondere im Jahr 2020 waren Regelprüfungen in Wohneinrichtungen durch die SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung ausgesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung aus der Haushaltsrechnung 2016 (Bürgerschaftsdrucksache 21/10405 vom 26. September 2017) sowie auf Grundlage von Fachkennzahlen der Sozialbehörde

<sup>1</sup> Bei zwei aufeinander folgenden Regelprüfungen ohne wesentliche Beanstandung verlängert sich der Zeitraum bis zur nächsten Regelprüfung auf zwei Jahre. Tritt in einer darauffolgenden Prüfung eine wesentliche Beanstandung auf, verkürzt sich der Zeitraum bis zur nächsten Regelprüfung wieder auf ein Jahr. Eine Statistik, wie viele Fälle dies betrifft, wird nicht geführt.

## Vollstationäre Pflegeeinrichtungen

296. § 30 Absatz 1 Nr. 2 HmbWBG eröffnet die Möglichkeit, den Medizinischen Dienst Nord (MD Nord) mit Regelprüfungen in Wohn-einrichtungen der vollstationären Pflege nach dem HmbWBG zu beauftragen, in denen dieser ohnehin Qualitätsprüfungen nach § 114 SGB XI vorzunehmen hat. Eine entsprechende Beauftragung durch die Sozialbehörde erfolgt seit dem Jahr 2019. Der MD Nord ist verpflichtet, der Behörde jährlich in einer Gesamtdarstellung über die Anzahl der durchgeführten Regelprüfungen zu berichten und hierbei darzulegen, ob das Ziel der Prüfungen erreicht wurde bzw. die Gründe für eine Zielverfehlung zu benennen.
297. Nach § 114 SGB XI obliegt dem MD Nord nur die Prüfung von 90 % aller vollstationären Pflegeeinrichtungen, 10 % werden vom Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherungen e.V. (PKV-Prüfdienst) geprüft. Diese Verteilung hat zur Folge, dass die nicht durch den MD Nord geprüften Wohneinrichtungen weiterhin von der Wohn-Pflege-Aufsicht geprüft werden müssen.
298. Diese Prüfungen finden bislang nicht statt. Es ist auch nicht vorge-sehen, dass die Wohn-Pflege-Aufsicht frühzeitig Kenntnis darüber erhält, welche Pflegeeinrichtungen in einem Jahr durch den MD Nord nicht geprüft werden. Bereits aufgrund dieses systembe-dingten Mangels liegt daher eine Prüfungslücke von 10 % bezo-gen auf die Pflegeeinrichtungen vor. *Systembedingte Prüfungslücke*
299. Die Sozialbehörde hat erklärt, dass sowohl die Prüfberichte des MD Nord als auch die des PKV-Prüfdienstes nach § 114 SGB XI durch die Wohn-Pflege-Aufsicht systematisch ausgewertet und bei Bedarf von dort eigene Maßnahmen nach dem HmbWBG ergriffen werden würden. Insoweit könne grundsätzlich nicht die Situation entstehen, dass Einrichtungen in einem Jahr der Über-wachung entzogen seien.
300. Der Rechnungshof hat auf die Unterschiede der Prüfungen nach dem HmbWBG sowie dem SGB XI und die Unabdingbarkeit einer lückenlosen Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Regelprüfungen für die Sicherstellung der Wohn- und Betreuungsqualität hingewiesen.
301. Zudem hat der MD Nord zwar die einzelnen Berichte durchge-führter Prüfungen vorgelegt, die vertraglich vereinbarte jährliche Gesamtberichterstattung (Tz. 296) ist jedoch nicht erfolgt. Sie ist Grundlage für die Kontrolle seiner vertragsmäßigen Aufgaben-wahrnehmung. Die Sozialbehörde hat hierzu ausgeführt, dass die Berichterstellung angesichts der Belastung durch die Corona-Pandemie nicht stattgefunden habe. *Keine Gesamtbe-richterstattungen durch den MD Nord über Regel-prüfungen*
302. Der Rechnungshof hat die systemische Prüfungslücke und die fehlende Berichterstattung durch den MD Nord beanstandet und die Sozialbehörde sowie die Bezirksämter Altona und Wandsbek aufgefordert, die Durchführung aller nach dem HmbWBG in einem Jahr vorzunehmenden Regelprüfungen sicherzustellen. Die Sozi-

albehörde hat er zudem aufgefordert, sich jährlich vom MD Nord berichten zu lassen.

303. Die geprüften Stellen haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen. Der MD Nord hat nach Abforderung durch die Sozialbehörde die Berichte für die Jahre 2019 bis 2022 zwischenzeitlich nachgereicht.

## Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe

- Regelprüfungen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe über Jahre unzureichend*
304. Auch die Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe wurden seit dem Inkrafttreten des HmbWBG nur zum Teil einer Regelprüfung (Tz. 294) unterzogen. Die Akteneinsicht zu 14 Einrichtungen hat für die Jahre 2010 bis 2018 eine Erfüllungsquote von lediglich 23 % ergeben. Seitdem die Sozialbehörde im Jahr 2019 die Durchführung von Regelprüfungen mangels eines systematischen Prüfkatalogs ausgesetzt hatte, fanden Regelprüfungen bis einschließlich 2022 überhaupt nicht mehr statt. Die Einführung des Prüfkatalogs hatte sich aus verschiedenen Gründen mehrfach verzögert.
305. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Regelprüfungen nur zum Teil durchgeführt wurden. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, umgehend die Voraussetzungen für die jährlichen Regelprüfungen in den Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe zu schaffen und die Prüfungen durchzuführen.
306. Die Sozialbehörde sowie die Bezirksamter Altona und Wandsbek haben dies zugesagt.

## Stellenausstattung

307. Jegliches Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) richten. Grundvoraussetzung für eine sachgerechte und effiziente Aufgabenerledigung durch die Verwaltung ist die Ermittlung des hierfür erforderlichen Personalbedarfs. Dabei sollten der Ermittlung des Bedarfs Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierungen mit dem Ziel vorausgehen, eine zeit- und sachgerechte Aufgabenerledigung bei angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen.
- Unzureichende Ermittlung des Personalbedarfs*
308. Eine Evaluation im Jahr 2017 hatte einen Stellenmehrbedarf bei der Wohn-Pflege-Aufsicht ergeben. Angesichts einer geplanten Neuorganisation fand im Jahr 2018 erneut eine Personalbedarfsermittlung statt. Zwar ergab diese keine weiteren Stellenbedarfe, allerdings berücksichtigten die Berechnungen nicht alle in der Wohn-Pflege-Aufsicht anfallenden Aufgaben. Insbesondere wurden lediglich zwei Stellen für die Durchführung der Regelprüfungen der 177 Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe berücksichtigt. Die Regelprüfungen in 10 % der vollstationären Pflegeeinrichtungen (Tz. 298) fehlten in der Bemessung gänzlich. Eine Aufgabenkritik oder Geschäftsprozessoptimierungen waren der Ermittlung des Bedarfes im Hinblick auf die geplante Neuorganisation nicht vorausgegangen.



309. Der Rechnungshof hat Zweifel daran, dass die Wohn-Pflege-Aufsicht mit der bisherigen Anzahl an Personalstellen befähigt ist, ihren gesetzlichen Aufgaben nachkommen zu können. So deuten auch die festgestellten Vollzugsdefizite und die teilweise über Jahre bestehenden Überlastungsanzeigen in der Wohn-Pflege-Aufsicht darauf hin, dass eine Personalausstattung zur sachgerechten Erledigung der gesetzlichen Aufgaben bis heute unterblieben ist.
310. Die Sozialbehörde hat mitgeteilt, dass erst nach einer Abschluss-evaluation Ende 2024 / Anfang 2025 Aussagen zum erforderlichen Personalbedarf getroffen werden könnten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nicht zuletzt in Anbetracht des besonders schutzbedürftigen Personenkreises (Tz. 294) eine angemessene Stellenausstattung der Wohn-Pflege-Aufsicht nicht weiter aufgeschoben werden darf, sondern so schnell wie möglich erfolgen sollte.
311. Der Rechnungshof hat die bisher nicht hinreichende Ermittlung des tatsächlich erforderlichen Personalbedarfs beanstandet. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, als kurzfristige Übergangslösung den Personalbedarf qualifiziert zu schätzen und für den sich daraus ergebenden Stellenbedarf den vorgesehenen stellenwirtschaftlichen Prozess einzuleiten. Nach Abschluss der Neuorganisation sind die geprüften Stellen aufgefordert, auf Grundlage optimierter Prozesse den erforderlichen Personalbedarf festzustellen und in den Haushaltsberatungen anzumelden.
312. Die geprüften Stellen haben eine Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs zugesagt.

## Gebühren

313. Die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) haben nach dem Gebührengesetz Anspruch auf Zahlung von Gebühren. Nur in engen Grenzen kann der Senat für bestimmte Amtshandlungen eine Gebührenermäßigung oder -befreiung vorsehen. Die Behörden und Ämter sind jährlich zur Prüfung aufgefordert, ob bestehende Gebührenbefreiungen aufgehoben oder eingeschränkt werden können und müssen diese auf ihre Lenkungswirkung hin kontrollieren.
314. Die Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem HmbWBG sieht lediglich acht Gebührentatbestände vor. Beabsichtigt war, nur solche Amtshandlungen mit einer Gebühr zu belegen, die vor allem durch ein Verschulden des Betreibers zu Mängeln (zum Beispiel bei der pflegerischen Betreuung) führen und einen besonderen Verwaltungsaufwand auslösen. Dagegen sollten keine Gebühren erhoben werden, wenn sie einer Bereitschaft der Träger zur präventiven Zusammenarbeit mit der Wohn-Pflege-Aufsicht entgegenwirken könnten. Die FHH hat jedoch auch Amtshandlungen der Wohn-Pflege-Aufsicht von Gebühren befreit, die keine präventive Wirkung entfalten. So werden zum Beispiel für die Prüfung von Anträgen auf Befreiung von gesetzlichen Mindestanforderungen keine Gebühren erhoben.

*Umfangreiche  
Gebühren-  
befreiungen*

315. Die weitgehenden Gebührenbefreiungen verdeutlicht auch der Vergleich der Anzahl der Gebührentatbestände mit der anderer Landesverwaltungen:

**Anzahl Gebührentatbestände aus den Gebührenordnungen zu den Landesheimgesetzen**

Land	Anzahl	Land	Anzahl
Bayern	28	Thüringen	14
Schl.-Holstein	24	Brandenburg	13
Berlin	24	Sachsen-Anhalt	12
Niedersachsen	23	NRW	12
Hessen	17	Rheinland-Pfalz	9
Saarland	16	<b>Hamburg</b>	<b>8</b>
Sachsen	15	Bremen	6
Meckl.-Vorp.	15	Baden-Würt.	nicht landes-einheitlich

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: 1. Oktober 2022)

- Keine Überprüfung der Lenkungswirkung der Gebührenbefreiungen*
316. Die Sozialbehörde hat bislang nicht überprüft, ob die mit den Gebührenbefreiungen angestrebte Lenkungswirkung tatsächlich erzielt wird. Sie hat damit keine Kenntnis darüber, ob und in welchem Umfang die Gebührenbefreiungen überhaupt notwendig sind.
317. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Sozialbehörde aufgefordert, den Gebührenkatalog zum HmbWBG zu überprüfen und entsprechend anzupassen, damit zukünftig Gebührenbefreiungen nur noch bestehen, wenn mit ihnen eine Lenkungswirkung verbunden ist.
318. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Budgetrecht der Bürgerschaft

### Vertragsabschluss ohne Verpflichtungsermächtigung

319. Nach § 40 Absatz 1 LHO sind Maßnahmen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, grundsätzlich nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung enthält.
- Keine Verpflichtungsermächtigung für mehrjährigen Vertrag*
320. Die Sozialbehörde hat den MD Nord im Dezember 2018 mit der Durchführung von Regelprüfungen nach dem HmbWBG ab Januar 2019 beauftragt (Tz. 296). Der Vertrag wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen. Eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung für das Haushaltsjahr 2018 hatte die Behörde nicht veranschlagt.

321. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, Verträge, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, nur abzuschließen, soweit der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung enthält.
322. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Bericht an die Bürgerschaft

323. Gemäß § 16 Absatz 1 LHO sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck wird u. a. durch Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt. Diese dürfen nur mit Zustimmung der Bürgerschaft gestrichen, geändert oder hinzugefügt werden.
324. Der Haushaltsplan 2021/2022 enthält im Vorbericht der Bezirksämter eine Kennzahl, welche die Quote der durchgeführten Regelbegehungen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe im Verhältnis zu den durchzuführenden Regelbegehungen benennt. Geplant war, dass 100 % dieser Regelbegehungen durchgeführt werden. Im Halbjahresbericht 2021 wurde der Kennzahlenwert im fortgeschriebenen Plan allerdings nicht mehr mit 100 %, sondern mit 0 % ausgewiesen. Eine Zustimmung der Bürgerschaft für die Änderung des Kennzahlenwertes lag nicht vor. Das federführende Bezirksamt Altona gab an, dass die Planfestlegung bereits im Jahr 2019 erfolgte und die Regelprüfungen zwischenzeitlich ausgesetzt worden seien (Tz. 304).
325. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass unterjährige Entwicklungen die Verwaltung nicht berechtigen, von der Bürgerschaft mit dem Haushaltsplan beschlossene Kennzahlenwerte zu verändern. Durch die daraus resultierende falsche Darstellung des Bewirtschaftungsstandes wird die parlamentarische Kontrolle stark beeinträchtigt.
326. Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Bezirksamts Altona beanstandet und es aufgefordert, künftig keine Veränderung von Planwerten des Haushaltsplans ohne Zustimmung der Bürgerschaft in den Berichten vorzunehmen.
327. Das Bezirksamt Altona hat dies zugesagt.

*Änderung eines Kennzahlenwertes ohne Zustimmung der Bürgerschaft*

## Grundsatz der sachlichen Bindung

328. Der Grundsatz der sachlichen Bindung ist ein zentraler Haushaltsgrundsatz zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft. Er gebietet u. a., dass Kostenermächtigungen des korrekten Kontenbereiches nach § 14 Absatz 3 LHO in Anspruch genommen werden. In der Bewirtschaftung ist hierfür die von der Finanzbehörde vorgegebene Kontierungsrichtlinie zu beachten. Sie gibt Sachkonten vor, die buchungstechnisch mit einem Kontenbereich verknüpft sind.

- Falsche Kosten-  
ermächtigung  
in Anspruch  
genommen*
329. Die Sozialbehörde hat die Kosten für die Tätigkeiten des MD Nord (Tz. 296) teilweise auf unzutreffende Sachkonten gebucht, wodurch Kostenermächtigungen eines falschen Kontenbereichs in Höhe von 366 Tsd. Euro in Anspruch genommen wurden.
330. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, künftig für eine Inanspruchnahme des jeweils sachlich zutreffenden Kontenbereiches Sorge zu tragen.
331. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Frühe Hilfen

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,  
Familie und Integration /  
Bezirksämter Hamburg-Mitte,  
Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord,  
Wandsbek, Bergedorf und Harburg

**Die Sozialbehörde hat Hamburg zustehende Bundesmittel in Höhe von rund 400.000 Euro im Jahr 2019 nicht abgerufen.**

**Das Zuwendungsverfahren der Bezirksämter wies zahlreiche Mängel auf.**

**Die Steuerung der Bezirke durch die Sozialbehörde ist verbesserungsbedürftig.**

332. Frühe Hilfen sind Angebote für Eltern ab der Schwangerschaft und Familien mit Kindern bis drei Jahre. Sie sind niedrigschwellig und richten sich besonders an Familien in belasteten Lebenslagen. Sie dienen der Stärkung der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenz und sollen dazu beitragen, potenzielle Kindeswohlgefährdungen frühzeitig wahrzunehmen und mit präventiven, begleitenden und unterstützenden Maßnahmen gegenzusteuern.
333. Das „Landeskonzzept Frühe Hilfen Hamburg 2019–2022“<sup>1</sup> beschreibt die strategischen Vorgaben und allgemeinen Ziele der Frühen Hilfen. Danach haben Angebote der Gesundheits- und Familienförderung im Rahmen des präventiven Kinderschutzes das Ziel, förderliche Entwicklungsbedingungen für Säuglinge und Kleinkinder bis drei Jahren in ihren Familien zu schaffen und zu stärken. Im Mittelpunkt des Landeskonzpts stehen drei Kernelemente:
- Die Entwicklung und der Ausbau regionaler Netzwerke Frühe Hilfen,
  - die frühzeitige Abklärung eines Hilfebedarfs in den Hamburger Geburtskliniken durch Babylotsen und
  - die regionalen Familienteams.
334. In Hamburg gibt es 26 regionale Familienteams, davon werden 22 von elf Trägern der freien Jugendhilfe, eins durch den Landesbetrieb Erziehung und Beratung (LEB) und drei unmittelbar durch die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Harburg betrieben.

<sup>1</sup> Landeskonzzept „Frühe Hilfen Hamburg 2019–2022: Guter Start für Hamburgs Kinder“ vom 15. August 2019, Link: <https://www.hamburg.de/fruehe-hilfen/13590134/landeskonzzept/>, Abruf am 11. Oktober 2023.

335. Für die Finanzierung der Frühen Hilfen hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) von der Bundesstiftung Frühe Hilfen Mittel erhalten. Allein im Jahr 2021 betragen diese rund 1,6 Mio. Euro. Davon entfielen auf die Finanzierung der regionalen Familienteams rund 670.000 Euro. Die Bundesstiftung Frühe Hilfen finanziert die regionalen Familienteams mit einem Anteil von 20 %. Aus Landesmitteln der FHH werden 80 % (rund 2,63 Mio. Euro) der Kosten getragen. Insgesamt wurde 2021 ein Betrag in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro für die Familienteams aufgewendet. Die finanzielle Förderung der Familienteams der freien Träger erfolgt durch Zuwendungen.

## Abruf von Bundesmitteln

336. Die der FHH über die Bundesstiftung Frühe Hilfen zustehenden Mittel sind im entsprechenden Bewilligungszeitraum<sup>2</sup> gemäß § 37 Absatz 5 Landeshaushaltsordnung (LHO) rechtzeitig und vollständig abzufordern.
337. Die Sozialbehörde hat es im Jahr 2019 versäumt, die der FHH zustehenden Mittel in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro vollständig und fristgerecht abzurufen. Dadurch ist der FHH ein finanzieller Schaden in Höhe von 400.262,34 Euro entstanden.
338. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig dafür Sorge zu tragen, dass der Abruf der Bundesmittel vollständig und fristgerecht erfolgt.

*Finanzieller Schaden in Höhe von 400.262,34 Euro*

## Zuwendungsverfahren

339. Der Rechnungshof hat die Zuwendungsverfahren für die 22 Familienteams der freien Träger für die Jahre 2019, 2020 und 2021 anhand der im Fachverfahren INEZ gespeicherten Unterlagen und zusätzlich für elf Familienteams von acht freien Trägern die Papierakten der Bezirksämter geprüft.

## Antragsprüfung

340. Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Antragsprüfung voraus. Die Bewilligungsbehörde hat die Antragsunterlagen sowohl unter fachlichen als auch unter zuwendungsrechtlichen Aspekten zu prüfen. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist in einem Vermerk zu begründen und zu dokumentieren (Nr. 5.3 VV zu § 46 LHO).
341. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- in den Bezirksämtern Eimsbüttel, Wandsbek und Bergedorf die Antragsprüfungen nach Nr. 5.3 der VV zu § 46 LHO unvollständig

*Mangelhafte Antragsprüfungen*

<sup>2</sup> Der Bewilligungszeitraum entspricht dem Haushaltsjahr, in dem die Mittel im Wirtschaftsplan der Bundesstiftung Frühe Hilfen zur Verfügung stehen.

dig waren. So fehlten zum Beispiel in den Bezirksämtern Eimsbüttel, Wandsbek und Bergedorf fachliche Stellungnahmen und in den Bezirksämtern Eimsbüttel und Wandsbek zudem auch teilweise Prüfvermerke,

- die Antragsprüfvermerke der Bezirksämter Bergedorf, Eimsbüttel, Hamburg-Nord und Wandsbek Defizite aufwiesen (zum Beispiel unvollständige bzw. fehlende Antragsunterlagen oder unvollständige Prüfungen der Zuwendungsanträge).

## Zuwendungsbescheid

342. Ein Zuwendungsbescheid muss eine so genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks enthalten, dass die sachgerechte Verwendung im Sinne der zuwendungsgebenden Stelle durch die Zuwendungsempfangenden ermöglicht wird und die Zweckerfüllung in der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt werden kann. Um dies zu erreichen, ist der Zuwendungszweck gegebenenfalls durch konkretisierende Festlegungen im Zuwendungsbescheid wie zum Beispiel Ziel- und Erfolgskennzahlen zu ergänzen.<sup>3</sup> Zuwendungsbescheide müssen grundsätzlich vor Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen werden.<sup>4</sup>

343. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte versäumte es, in den Jahren 2020 und 2021 bei einem freien Träger Ziel- und Erfolgskennzahlen im Zuwendungsbescheid festzulegen. Zudem hat es Zuwendungsbescheide häufig erst mehrere Monate nach Beginn des neuen Zuwendungszeitraums erlassen und die verspätete Bewilligung weder in INEZ noch in den Papierakten begründet.

*Zuwendungsbescheide mangelhaft und verspätet erlassen*

In den Zuwendungsbescheiden des Bezirksamts Hamburg-Nord fehlten in den Jahren 2019 bis 2021 die erforderlichen Zweckbeschreibungen.

## Verwendungsnachweisprüfungen

344. Die Zuwendungsempfangenden müssen deren bestimmungsgemäße Verwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monat der Bewilligungsbehörde nachweisen (Verwendungsnachweis), soweit im Zuwendungsbescheid keine abweichende Frist bestimmt ist.<sup>5</sup>

345. Die Bewilligungsbehörde muss nach Nr. 13.1 VV zu § 46 LHO unverzüglich nach Eingang eines Verwendungsnachweises feststellen, ob

- dieser den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht,

<sup>3</sup> Nr. 6.2.3 VV zu § 46 LHO.

<sup>4</sup> Nr. 6.1 VV zu § 46 LHO.

<sup>5</sup> Nr. 6.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) der VV zu § 46 LHO.

- Mangelhafte Verwendungsnachweisprüfungen*
- die Zuwendung nach den gemachten Angaben und gegebenenfalls den beigelegten Belegen zweckentsprechend verwendet worden ist und
  - der Verwendungszweck nach den Angaben der oder des Zuwendungsempfängenden im Sachbericht erfüllt wurde.
346. Die Verwendungsnachweise bzw. deren Prüfung wiesen u. a. folgende Mängel und Versäumnisse auf:
- Die freien Träger legten Verwendungsnachweise wiederholt verspätet vor, ohne dass die Bezirksämter dies monierten,
  - die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona, Hamburg-Nord, Wandsbek und Bergedorf führten die erforderlichen Prüfungen nicht in jedem Fall durch,
  - die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Bergedorf haben fehlende oder unvollständige Angaben in den Sachberichten der freien Träger nicht beanstandet und
  - obwohl die Voraussetzungen hierfür vorlagen, widerrief das Bezirksamt Hamburg-Mitte zwei Zuwendungsbescheide nicht und forderte Zuwendungen nicht zurück.

## Fazit

347. Der Rechnungshof hat die Mängel und Versäumnisse in den Zuwendungsverfahren (Antragsprüfung, Zuwendungsbescheid, Verwendungsnachweisprüfungen) beanstandet. Er hat die Bezirksämter aufgefordert, zukünftig die Vorgaben der LHO einzuhalten.

## Ministerielle Steuerung

348. Nach § 44 Absatz 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) überwacht die zuständige Fachbehörde die Einhaltung der für die Erledigung der Aufgaben des Bezirksamtes maßgeblichen Rechtsvorschriften und Senatsbeschlüsse (Rechtsaufsicht). Gemäß § 45 Absatz 1 BezVG wird die Rechts- und Fachaufsicht durch Fachanweisungen und Weisungen im Einzelfall wahrgenommen. Zuständige Fachbehörde ist die Sozialbehörde.
349. Das Landeskonzept Frühe Hilfen beschreibt zwar die strategischen Vorgaben und allgemeinen Ziele (vgl. Tz. 333). Es enthält aber keine operativen Vorgaben oder Handlungsanweisungen gegenüber den Bezirksämtern, die die Frühen Hilfen mit den ihnen zugewiesenen Mitteln ganz überwiegend durch freie Träger durchführen lassen.

Auch die bezirklichen Konzepte zur Umsetzung des Landeskonzepts Frühe Hilfen enthalten keine operationalisierbaren Vorgaben oder Ziele.



350. Allein anhand der Personaleinsatzzeiten und der Personalkosten ist es nicht möglich, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes (§ 7 LHO) zu überprüfen.

Hierzu wäre es erforderlich, die Wirkung bzw. den Output des Personaleinsatzes so zu beschreiben, dass das Ergebnis gemessen und damit im Rahmen der Zielerreichungskontrolle objektiv bewertet werden kann.<sup>6</sup>

351. Operationalisierbare Vorgaben zur Erfolgsmessung der Familienteams hat die Sozialbehörde jedoch nicht gemacht.

Zudem hat die Sozialbehörde auch keine Vorgaben für die personelle Ausstattung der Familienteams und deren Arbeit erlassen wie zum Beispiel Angaben zur Anzahl der Beschäftigten sowie zu den Personalkosten.

*Ministerielle  
Steuerung durch  
die Sozialbehörde  
verbesserungs-  
bedürftig*

352. Der Rechnungshof hat die unzureichende ministerielle Steuerung der Frühen Hilfen im Bereich der Familienteams durch die Sozialbehörde beanstandet. Er hat sie aufgefordert, ihre Rolle als Aufsichtsbehörde und die sich daraus ergebenden Aufgaben künftig umfassender wahrzunehmen.

## Vereinbarungen zu Frühen Hilfen

353. Für die Inanspruchnahme ambulanter Leistungen, zu denen auch die Frühen Hilfen gehören<sup>7</sup>, sind nach § 77 SGB VIII Vereinbarungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung sowie über die Kostenübernahme anzustreben. Durch den Abschluss von Vereinbarungen über die Höhe der zu übernehmenden Kosten werden u. a. die Abrechnung der Kosten erleichtert, konfliktträchtige Fragen im Vorfeld gelöst sowie Beständigkeit geschaffen.<sup>8</sup> Sie können demnach eine sinnvolle Alternative zur Vergabe von Zuwendungen darstellen.

354. Die Sozialbehörde hatte die Bezirksamter 2017 über die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII zwar informiert, jedoch keine Hinweise und Erläuterungen gegeben, wie solche Vereinbarungen rechtssicher und einheitlich abzuschließen sind. Einen 2022 in der Behörde erarbeiteten Handreichungsentwurf<sup>9</sup> hat die Behörde bis heute nicht fertiggestellt.

Infolgedessen haben nur zwei Bezirksamter (Altona und Wandsbek) die Möglichkeit genutzt, für Frühe Hilfen Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII abzuschließen.

<sup>6</sup> Nr. 13.3 der VV zu § 46 LHO in Verbindung mit Nr. 4 der VV zu § 7 LHO.

<sup>7</sup> § 26 Absatz 3 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (AG SGB VIII).

<sup>8</sup> Vgl. Wiesner/Wapler, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 6. Auflage 2022, § 77 Rn. 1.

<sup>9</sup> Arbeitstitel „Finanzierung gestalten – Verträge (rechts)sicher abschließen“.

- Vorgaben für die Ausgestaltung von Vereinbarungen fehlen*
355. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde als zuständige Fachbehörde (vgl. Tz. 348) die notwendigen Prüfungen, ob und wie Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII rechtssicher und einheitlich von den Bezirksamtern abgeschlossen werden können, bisher noch nicht abschließend durchgeführt hat, obwohl sie die Bezirksamter bereits 2017 über diese Möglichkeit informiert hatte.
356. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, den Bezirksamtern nunmehr zügig Musterkontrakte für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII mit den Trägern der freien Jugendhilfe zur Verfügung zu stellen und zu prüfen, welche weiteren Hinweise und Hilfestellungen den Bezirksamtern mit Blick auf solche Vereinbarungen gegeben werden können.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

357. Die Sozialbehörde und die Bezirksamter haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

## Beratung älterer Menschen

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,  
Familie und Integration /  
Bezirksamt Eimsbüttel

**Nachdem sich die Zahl der Kundenkontakte seit Einrichtung der Pflegestützpunkte im Jahr 2009 nahezu verdoppelt hat, müssen die Personalausstattung und die Beratungsstrukturen überprüft werden.**

**Die Öffentlichkeitsarbeit der bezirklichen Beratungsstellen sowie ihre örtliche und persönliche Erreichbarkeit müssen verbessert werden.**

### Bezirkliche Beratungsangebote

358. Um Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und älteren Menschen die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken, ist nach § 71 SGB XII Altenhilfe zu gewähren. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hält hierfür neben anderen Leistungen ein Beratungs- und Betreuungsangebot mit dem Ziel vor, die Selbstbestimmung und eigenständige Lebensführung von älteren Menschen zu unterstützen. Hierzu zählen insbesondere die in allen Bezirken organisatorisch miteinander verbundenen Pflegestützpunkte und bezirklichen Seniorenberatungsstellen sowie der präventive „Hamburger Hausbesuch“ anlässlich des 80. Geburtstages. Fachlich ist für diese Angebote die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) zuständig, die Bereitstellung der Hilfen erfolgt überwiegend in den Bezirksamtern. Das Bezirksamt Eimsbüttel ist federführend zuständig.

### Bedarfsbemessung

359. Die FHH hat mit den Kranken- und Pflegekassen im Jahr 2009 zur Einrichtung von acht Pflegestützpunkten einen Landesrahmenvertrag abgeschlossen, der die Arbeit und Finanzierung der Stützpunkte regelt. Zu ihren Aufgaben zählen insbesondere die unabhängige Beratung zu den bestehenden Sozialleistungen einschließlich einer Pflegeberatung sowie die Koordinierung der Hilfsangebote für die wohnortnahe Versorgung und Betreuung der älteren Menschen. Der Landesrahmenvertrag sieht vor, dass die Inanspruchnahme und Bedarfsbemessung der Pflegestützpunkte beobachtet werden sollen.
360. Schon eine zwei Jahre später erstellte Begleitstudie kam zum Ergebnis, dass bei damals gezählten 6.300 Erstkontakten in den

Pflegestützpunkten pro Jahr die vorhandenen Beratungskapazitäten einen Mindeststandard darstellen würden und diese in einzelnen Pflegestützpunkten bereits voll ausgeschöpft seien. Die Zahl der Erstkontakte wird seitdem fortlaufend erhoben und von der Sozialbehörde und den Kranken- und Pflegekassen in einem Steuerungsausschuss zur Kenntnis genommen. Der Frage, ob die Personalausstattung ausreichend ist und ob noch eine effektive Aufgabenwahrnehmung erfolgen kann, wurde dort jedoch nicht nachgegangen.

- Keine Bedarfsbemessung*
361. Seit einigen Jahren liegt die Zahl der Erstkontakte insgesamt bei mehr als 10.000, die Frequentierung der Pflegestützpunkte hat sich seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 damit nahezu verdoppelt. Eine Bedarfsbemessung oder Evaluierung der Pflegestützpunkte fand bislang aber nicht statt.
362. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Frequentierung der Pflegestützpunkte und die in den Bezirksamtsbereichen vorgehaltenen Beratungsstrukturen näher zu untersuchen sowie gegebenenfalls mit externer Begleitung eine Bedarfsbemessung durchzuführen und die Beratungsstrukturen den Bedarfen entsprechend anzupassen.
363. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Erreichbarkeit

364. Nach dem Landesrahmenvertrag (Tz. 359) sollen die Pflegestützpunkte an zentralen Standorten im jeweiligen Bezirk eingerichtet werden, die barrierefrei und mit dem ÖPNV erreichbar sind. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Voraussetzungen nicht für alle Standorte gegeben sind. Zum Beispiel wird der Pflegestützpunkt im Bezirk Altona mit öffentlichen Verkehrsmitteln vom zuständigen Bezirksamt aus erst nach 45 Minuten erreicht. Er wird gemessen an der Größe der Zielgruppe dieses Bezirks daher unterdurchschnittlich häufig frequentiert.
365. Pflegestützpunkte sollen zumindest telefonisch und mit Anrufaufzeichnung rund um die Uhr ansprechbar sein. Diese Kommunikationsmöglichkeit ist jedoch nur für einen Stützpunkt ausgewiesen. Im Übrigen sind die Öffnungszeiten aus Sicht des Rechnungshofs eher knapp gehalten<sup>1</sup>.
- Erreichbarkeit der Beratungszentren und Pflegestützpunkte optimierbar*
366. Der Rechnungshof hat die örtliche Erreichbarkeit von Beratungszentren und Pflegestützpunkten sowie ihre kurzen Öffnungszeiten kritisiert und die Sozialbehörde aufgefordert, diese zu überprüfen. Er hat angeregt, zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Beratungseinrichtungen die Einrichtung eines zentralen Beratungsangebots mit kundenorientierten Öffnungszeiten im

<sup>1</sup> Überwiegend Öffnungszeiten Montags von 8:00 bis 12:00 Uhr und Donnerstags von 14:00 bis 18:00 Uhr.

Innenstadtbereich zu prüfen, um die Möglichkeit der Wahrnehmung der Beratungsangebote zu erhöhen.

367. Die Sozialbehörde und das federführende Bezirksamt Eimsbüttel haben zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs zu prüfen.

## Öffentlichkeitsarbeit

368. Für die Pflegestützpunkte steht nach dem Landesrahmenvertrag ein Etat für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Das Angebot der bezirklichen Seniorenberatung wird jedoch nicht offensiv beworben und der breiten Öffentlichkeit nicht näher vorgestellt. Der Sozialbehörde ist aus regelmäßigen Erhebungen bekannt, auf welchen Zugangswegen die Ratsuchenden den Weg zu den Beratungsstellen finden. Die Hauptinformationsquelle ist dabei das Internet. Flyer oder Zeitungsartikel spielen eine eher untergeordnete Rolle.

369. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den Pflegestützpunkten und Beratungsstellen zwar Flyer und Broschüren vorhanden waren, diese aber oft nicht aktuell, teilweise wenig aussagekräftig und ohnehin nur bei bereits bestehendem Kontakt zur Beratungseinrichtung zugänglich waren. Die im Internet zu den Angeboten für ältere Menschen eingestellten Informationen der Sozialbehörde und der Bezirksamter waren unübersichtlich, unvollständig sowie uneinheitlich gestaltet und teilweise schwer zu finden. Unter anderem fehlte es an Verlinkungen, um zum Beispiel erkennen zu können, welches Beratungsangebot dem Wohnort am nächsten liegt.

370. Der Rechnungshof hat die unzureichende Öffentlichkeitsarbeit zu den bezirklichen Beratungsangeboten für ältere Menschen kritisiert. Er hat die Sozialbehörde und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, im Einvernehmen mit den anderen Bezirksamtern

*Öffentlichkeitsarbeit verbessern*

- zu klären und festzulegen, wie die Informationen unter Berücksichtigung der von den Zielgruppen bevorzugten Zugangskanäle am besten an sie vermittelt werden können,
- zu prüfen, ob Flyer mit Hinweisen auf die Beratungsangebote zum Beispiel anlässlich von sog. „runden“ Geburtstagen zusammen mit einem Glückwunschsreiben versandt werden sollten,
- die Informationen zu den Angeboten für ältere Menschen im Internet zu vereinheitlichen, zu präzisieren sowie die Webseiten und Verlinkungen benutzerfreundlich neu zu strukturieren.

371. Die Sozialbehörde und das Bezirksamt Eimsbüttel haben dies zugesagt. Die Behörde stellt inzwischen unter „<https://www.hamburg.de/senioren/>“ umfangreichere Informationen zur Verfügung.

## Aktualität der Verträge

372. Zur Einrichtung und Finanzierung ihrer Pflegestützpunkte haben die Bezirksamter nach Abschluss des Landesrahmenvertrags (Tz. 359) in den Jahren 2009 und 2010 mit den jeweiligen Pflege- und Krankenkassen sog. Stützpunktverträge abgeschlossen. In diesen wurden u. a. die Modalitäten für das von den einzelnen Kassen in den jeweiligen Pflegestützpunkten einzusetzende Personal bzw. für Personal- und Betriebskostenerstattungen festgelegt. Neben dem Landesrahmenvertrag sind außer in Hamburg-Nord auch die Stützpunktverträge seitdem unverändert geblieben.
373. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksamter
- teilweise den Personalmangel der Pflege- und Krankenkassen zulasten ihrer eigenen Mitarbeitenden in den Pflegestützpunkten und Seniorenberatungsstellen kompensieren,
  - die Personalrekrutierung auch für die von den Pflege- und Krankenkassen zu stellenden Stellen finanzieren und
  - um die Kostenübernahme für Schulungen des Personals, das eigentlich von den Pflege- und Krankenkassen zu stellen wäre, mit diesen aufwendig verhandeln müssen.
374. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das im Jahr 2009 erstellte Vertragswerk zur Einrichtung und Finanzierung der Pflegestützpunkte bislang trotz dieser Schwachstellen und Regelungslücken nicht überarbeitet und aktualisiert worden ist. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, unter Berücksichtigung seiner Hinweise die Überarbeitung des Landesrahmenvertrags und der Stützpunktverträge anzustoßen und hierbei sicherzustellen, dass die Interessen der FHH und insbesondere der Bezirksamter gewahrt werden.
375. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

*Verträge zur Wahrung der Interessen der FHH überarbeiten*

## Hamburger Hausbesuch

376. Mit dem im Jahr 2018 gestarteten Projekt „Hamburger Hausbesuch“ sollen mit einem präventiven, aufsuchenden und freiwilligen Angebot solche Seniorinnen und Senioren frühzeitig erreicht werden, die nicht von sich aus aktiv Hilfs- und Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen. Rund 15.000 Menschen erhalten jährlich mit einem Gratulationsschreiben zu ihrem 80. Geburtstag ein Gesprächsangebot für den Hamburger Hausbesuch.
377. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass rund 50 % der angesprochenen Personen den Besuch direkt absagen und weitere ca. 17 % die Tür nicht öffnen, wenn die Besuchskraft vor der Tür steht. Bei den tatsächlich Besuchten wird von den Besuchskräften in einem Viertel der Gespräche ein Hilfebedarf beobachtet, doch Hilfsangebote wie zum Beispiel eine Vermittlung zu den Beratungsstellen werden nur selten angenommen. Das angestrebte Ziel des Hamburger Hausbesuchs, frühzeitig Hilfebedarfe zu er-

*Ziel der Vermittlung in Hilfsangebote nur selten erreicht*

- kennen und zu realisieren, wird somit nur in einer relativ kleinen Anzahl von Fällen tatsächlich erreicht.
378. Parallel zur Prüfung des Rechnungshofs erfolgte eine Evaluation des Hamburger Hausbesuchs durch ein Beratungsunternehmen. Die Ergebnisse bestätigen die Feststellungen des Rechnungshofs.
379. Der Rechnungshof hat der Sozialbehörde empfohlen, zu analysieren, wie eine höhere Resonanz der Zielgruppe auf das Angebot des Hamburger Hausbesuchs erreicht werden kann, sowie Maßnahmen für eine effektivere Erreichung der Ziele des Hamburger Hausbesuchs zu erarbeiten und umzusetzen.
380. Die Behörde hat dies zugesagt.
381. Eine der Zielsetzungen des Hamburger Hausbesuchs ist es auch, Anregungen für eine generationenfreundliche Quartiersgestaltung zu gewinnen. Seit September 2018 haben viele ältere Menschen beim Hausbesuch ihre Anliegen und Erschwernisse im Alltag in der Annahme benannt, diese würden entsprechend der Zielsetzung an die verantwortlichen Stellen weitergeleitet werden, um Abhilfe zu schaffen.
382. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Anliegen zwar erfasst, aber aus datenschutzrechtlichen Gründen nur verallgemeinert und anonymisiert weitergeleitet werden. Eine Mängelbehebung ist durch die Art der Datenerhebung in vielen Fällen von vornherein faktisch ausgeschlossen. *Kaum Mängelbehebung nach Hinweisen beim Hausbesuch*
383. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die im Rahmen des Hamburger Hausbesuchs gewonnenen Daten zwar erfasst, aufbereitet und an verschiedenen Stellen zur Kenntnis genommen werden, aber nicht geeignet sind, vorhandene Missstände zu beheben, obwohl dieser Eindruck beim Hausbesuch erweckt wird.
384. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, in Abstimmung mit den Bezirksämtern und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten Möglichkeiten für die Weitergabe der gewonnenen Informationen an die zuständigen Stellen in der Verwaltung mit dem Ziel zu erarbeiten, gemeldete Mängel dort tatsächlich berücksichtigen und soweit möglich beheben zu können.
385. Die Behörde hat dies zugesagt.

## Förderung des freiwilligen Engagements

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,  
Familie und Integration

**Für die Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen Engagements wurden bislang keine Erfolgskontrollen durchgeführt.**

**Der Personalbedarf der Sozialbehörde für die Förderung des freiwilligen Engagements ist quantitativ und qualitativ nicht überprüfbar.**

**Das für Stellenbewertungen zuständige Organisationsreferat hat in weiten Teilen keine Akten geführt.**

386. Mehr als eine halbe Million Hamburgerinnen und Hamburger engagieren sich freiwillig und unentgeltlich in unterschiedlichster Weise und tragen damit wesentlich zum gesellschaftlichen Zusammenleben bei. Die Bandbreite reicht vom klassischen, langfristig angelegten freiwilligen Engagement in einem Verband, Verein oder einer Hilfsorganisation über die Teilnahme an Initiativen bis hin zum Bundesfreiwilligendienst oder anderen freiwilligen Leistungen junger Menschen.
387. Auf Ersuchen der Bürgerschaft hat der Senat im Jahr 2014 eine bereichs- und behördenübergreifende Strategie für freiwilliges Engagement in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) beschlossen.<sup>1</sup> Ende 2019 wurde diese mit dem Titel „Hamburger Strategie zur Förderung des freiwilligen Engagements“ (Hamburger Engagementstrategie) fortgeschrieben.<sup>2</sup>
388. Zentrales Anliegen der Hamburger Engagementstrategie ist es, den Zugang zum freiwilligen Engagement für alle Hamburgerinnen und Hamburger möglichst einfach zu gestalten und für die Ausübung des Engagements gute Rahmenbedingungen bereitzustellen. Sie definiert dazu folgende acht Schwerpunkte:
- Engagement im Sozialraum stärken,
  - Qualifizierung und Supervision ausbauen,
  - Chancen der Digitalisierung nutzen,
  - Austausch und Vernetzung fördern,

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/12430 vom 15. Juli 2014, „Engagementstrategie 2020“.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/19311 vom 10. Dezember 2019.



- Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt verbessern,
- Wertschätzung für Engagierte deutlicher erfahrbar machen,
- unterrepräsentierte Gruppen gezielt unterstützen und
- Wirtschaft stärker einbinden.

Zur Umsetzung dieser Schwerpunkte werden jeweils mehrere Maßnahmen benannt.

389. Die Federführung für die Umsetzung der Hamburger Engagementstrategie liegt bei der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde). Sie hat hierfür zwei spezielle Förderprogramme aufgesetzt. Die Förderrichtlinie für die Förderung bezirklicher Projekte mit einem Volumen von zurzeit jährlich 1 Mio. Euro wurde Mitte Dezember 2020 erstmals in Kraft gesetzt. Mitte 2021 folgte die Förderrichtlinie für gesamtstädtische Projekte mit einer jährlichen Fördersumme von zurzeit 230.000 Euro.

## Erfolgskontrollen

390. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist gemäß § 7 Absatz 4 LHO deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind die Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (sog. Erfolgskontrolle). Bei längerfristigen Maßnahmen und Daueraufgaben soll nach Ablauf eines Zeitraums von 2 Jahren das Erreichen der vorher festgelegten Zwischenziele überprüft werden.<sup>3</sup>
391. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialbehörde im Herbst 2020 ein Konzept für die Durchführung einer begleitenden Erfolgskontrolle der Hamburger Engagementstrategie erstellt hat. Diese war für Ende 2022 geplant, wurde jedoch auf Mitte 2023 verschoben.
392. Die Förderrichtlinien (Tz. 389) sehen vor, dass der Erfolg der beiden Förderprogramme im Rahmen der Erfolgskontrolle der Hamburger Engagementstrategie überprüft werden soll. Da diese noch aussteht, wurden bislang auch keine Erfolgskontrollen der erlassenen Förderrichtlinien durchgeführt.
393. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörde bislang keine Erfolgskontrollen zur Förderung des freiwilligen Engagements durchgeführt hat und sie aufgefordert, diese umgehend vorzunehmen.
394. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

*Erfolgskontrolle der Hamburger Engagementstrategie steht noch aus*

*Erfolgskontrollen zu den Förderrichtlinien fehlen*

<sup>3</sup> Nr. 4 VV zu § 7 LHO.

## Bezirkliche Förderung

395. In der bis Ende 2020 geltenden Förderrichtlinie „Forum Flüchtlingshilfe“ war die Förderung von Maßnahmen zur Integration geflüchteter Menschen vorrangig. Neben Projekten und Maßnahmen konnte auch eine bezirkliche Förderung des freiwilligen Engagements erfolgen. Die Förderrichtlinie für die Förderung bezirklicher Projekte (Tz. 389) vom Dezember 2020 stellt dagegen ausschließlich auf die Förderung des freiwilligen Engagements ab. Nur in diesem Rahmen ist auch eine Förderung von Integrationsmaßnahmen für geflüchtete Menschen in dieser Förderrichtlinie vorgesehen.
396. Der Rechnungshof hat bei der Überprüfung von 38 Fällen festgestellt, dass die Bezirksamter bei der Zuwendungsgewährung die Änderung und damit die inhaltliche Fokussierung auf freiwilliges Engagement nicht durchgängig umgesetzt haben. Er hat kritisiert, dass die Konkretisierungen der Zuwendungszwecke in den Zuwendungsbescheiden in zwei Fällen nicht der Neuausrichtung der Förderrichtlinie entsprachen sowie dass in drei Fällen fachliche Stellungnahmen zur Antragsprüfung noch auf die frühere Förderrichtlinie Bezug nahmen und die Antragsprüfung in vier Fällen noch nach den veralteten Bewertungskriterien erfolgte.
397. Die Sozialbehörde hat zugesagt, gegenüber den Bezirksamtern darauf hinzuwirken, dass die von ihr bereitgestellten Haushaltsmittel entsprechend den Anforderungen der aktuellen Förderrichtlinie verwendet werden.
- Förderungen nicht durchgängig an neue Förderrichtlinie angepasst*

## Personalbemessung

398. Gemäß Nr. 1.1 VV zu § 7 Absatz 1 LHO muss sich jegliches Verwaltungshandeln nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Der erforderliche Personalbedarf für eine vorgegebene Aufgabe ist daher grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln.
399. Zur Wahrnehmung übertragener Aufgaben hat das fachlich zuständige Amt der Behörde Stellenbeschreibungen für die Bemessung des Personalbedarfs zu erstellen. Das Amt für Zentrale Dienste legt dann auf dieser Basis die Besoldungsgruppe bzw. die Eingruppierung fest. Auf dieser Grundlage werden die Haushaltsmittel für die erforderlichen Stellen bemessen und erworben.
400. Der Rechnungshof hat die Personalausstattung des für die Förderung des freiwilligen Engagements zuständigen Referats im Amt Arbeitsmarkt und Integration der Sozialbehörde untersucht und dabei festgestellt:
- Für drei der insgesamt sechs Stellen lagen keine aktuellen Stellenbeschreibungen vor. Für vier Stellen gab es keine Stellenbewertung.
- Stellenbeschreibungen und -bewertungen fehlen*

- Für das Referat konnten keine Unterlagen hinsichtlich der Bemessung des Personalbedarfs vorgelegt werden.
401. Die Sozialbehörde hat vorgetragen, Plausibilitätsüberlegungen zur Personalausstattung vorgenommen zu haben. Diese waren jedoch nicht dokumentiert. Eine Personalbemessung für das Referat ist laut Einlassung der Behörde u. a. aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht durchgeführt worden. Bei ministeriellen Tätigkeiten mit wechselnden Aufgaben und stetig anzupassenden Prozessen handele es sich größtenteils um nicht standardisierbare Aufgaben, sodass eine Bemessung der benötigten Ressourcen eine hohe Kreativität erfordere, sehr aufwendig und wenig nachhaltig wäre.
- Personalbemessung nicht durchgeführt*
402. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bedarfsbegründende Überlegungen zu eingerichteten Stellen zu dokumentieren sind. Er hat der Argumentation der Sozialbehörde entgegengehalten, dass der erforderliche Personalbedarf auch für Dienststellen im ministeriellen Bereich unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht zu bestimmen ist. Zudem ist das geprüfte Referat seit über sechs Jahren unverändert für die Umsetzung der Engagementstrategien zuständig, sodass Erfahrungswerte zum Personalbedarf vorliegen.
403. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Personalbedarf des für die Förderung des freiwilligen Engagements zuständigen Referats aufgrund der fehlenden Dokumentation zur Bemessung des Personalbedarfs sowie der fehlenden Stellenbeschreibungen und -bewertungen quantitativ und qualitativ nicht überprüfbar ist.
- Personalbedarf nicht überprüfbar*
404. Die Sozialbehörde hat zugesagt, künftig jegliche Überlegungen und Prüfungen zum qualitativen und quantitativen Personalbedarf zu dokumentieren. Sie will die Prüfung zum Anlass nehmen, Instrumente und Methoden zu entwickeln, um mit vertretbarem Aufwand auch für ministerielle Bereiche die Personalbedarfe zu bestimmen.
- Die Behörde hat weiter zugesagt, die Stellenbeschreibungen zu aktualisieren und eine Personalbemessung im Wege einer analytischen Schätzung vorzunehmen. Dazu sollen auch Quervergleiche mit ähnlich strukturierten ministeriellen Bereichen herangezogen sowie zum Beispiel Überlastungsanzeigen, Arbeitsrückstände oder die Menge von Überstunden bzw. Mehrarbeit berücksichtigt werden.

## Aktenführung

405. Der Rechnungshof hat im Referat für „Organisation und Personalbudget“ im Amt für Zentrale Dienste festgestellt, dass für ca. 1.550 Stellen von Bediensteten bislang keine Akten im Aktenverzeichnis ausgewiesen waren.
- Aktenverzeichnis unvollständig*

*Keine Aktenführung nach Umstellung auf ELDORADO*

Seit der von der Sozialbehörde im Jahr 2018 getroffenen Entscheidung zur Beendigung der Aktenführung in Papierform hat – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Fortführung der Akten in elektronischer Form stattgefunden. Es gab insoweit seitdem keine der Aktenordnung der Sozialbehörde entsprechende Aktenführung. Aktenrelevante Dokumente verblieben stattdessen im Gruppenlaufwerk oder in Heftern und waren somit nicht revisions-sicher abgelegt.

406. Der Rechnungshof hat
- die im Aktenverzeichnis fehlenden Akten für die genannten Stellen sowie
  - die für diese Akten vollständig fehlende Aktenführung
- beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Vorgaben der Aktenordnung ab sofort zu beachten.
407. Die Sozialbehörde hat zugesagt, den Aktenplan im elektronischen Archiv ELDORADO zur vollständigen Auflistung aller zu führenden Akten sofort zu überarbeiten. Sie will schnellstmöglich eine der Aktenordnung entsprechende Ablage aktenrelevanten Schriftguts in elektronischer Form vornehmen. Bisher nicht veraktete Altdokumente sollen nachträglich sukzessive in ELDORADO abgelegt werden.

## Förderung von Sprachkursen

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,  
Familie und Integration

**Die erhobenen Kennzahlen bilden den Erfolg der Sprachkurse nicht vollständig ab.**

**Die Sozialbehörde hat sich nicht um eine Erstattung von für den Bund übernommene Kosten bemüht.**

408. Die Finanzierung und Organisation von Integrationskursen zur Orientierung und zum Spracherwerb (Sprachkurse) von Ausländerinnen und Ausländern obliegt dem Bund bzw. dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Zugang zu den vom BAMF geförderten Sprachkursen hatten im geprüften Zeitraum 2018 bis 2021 nach dem Aufenthaltsgesetz Ausländerinnen und Ausländer, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis dauerhaft im Bundesgebiet aufhielten. Im Rahmen verfügbarer Kursplätze konnten aber auch Personen, die keinen Anspruch auf Zugang zu Integrationskursen hatten, als Selbstzahler zu den Sprachkursen zugelassen werden.
409. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat sich entschieden, auch Ausländerinnen und Ausländern, die die Voraussetzungen des Aufenthaltsgesetzes für kostenlose Sprachkurse (noch) nicht erfüllen, aus hamburgischen Haushaltsmitteln den Zugang zu Sprachkursen zu ermöglichen. So soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass auch Menschen ohne langfristig gesicherten Aufenthaltsstatus häufig in Hamburg verbleiben und ein frühzeitiger Spracherwerb die Integrationschancen verbessert.

### Zuwendungsverfahren

410. Finanziert und abgerechnet werden die Sprachkurse über den zuwendungsfinanzierten Träger „Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH“ (Flüchtlingszentrum). Das Flüchtlingszentrum hat hierfür in den Jahren 2018 bis 2021 jährliche Zuwendungen von 0,9 bis 1,4 Mio. Euro erhalten, die der Rechnungshof überprüft hat. Es nutzt freie Plätze in dem vom BAMF entwickelten und durch Dritte durchgeführten Kursangebot.
411. Die Sprachkurse bestehen dabei aus Modulen von jeweils 100 Stunden, die aufeinander aufbauend besucht werden können. Pro Person werden bis zu sechs Module gefördert.
412. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bearbeitung der geprüften Zuwendungsverfahren insgesamt sorgfältig und geordnet erfolgte.

*Zuwendungsverfahren sorgfältig und geordnet*

## Kennzahlen

413. Die Sozialbehörde hat Kennzahlen erhoben, die den Erfolg der Sprachkurse nicht vollständig erfassen. Hinter einem erheblichen Teil der erfassten Kursabbrüche und dem geringen Anteil der absolvierten Sprachprüfungen steht der Sachverhalt, dass Teilnehmende während eines Kurses oder nach einem abgeschlossenen Modul einen Aufenthaltsstatus erhalten, der zur Übernahme der Kosten durch das BAMF führt. Dies wird in der Jahresstatistik als Abbruch gewertet. Zudem kommt es häufiger vor, dass nach dem Absolvieren eines Moduls die Teilnahme für mehrere Monate oder Jahre – insbesondere bei psychischen Problemen oder im Falle einer Schwangerschaft – ausgesetzt und erst später wieder aufgenommen wird. Auch dies wird als Abbruch bzw. Teilnahme ohne Sprachprüfung abgebildet. Die Zahlen sind daher nicht zwingend Beweis mangelnden Erfolgs und echter Kursabbrüche, sondern Folge der Systematik der Erfassung der „Abbruchgründe“.
414. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die erhobenen Kennzahlen nur eine eingeschränkte Erfolgskontrolle ermöglichen und ein verzerrtes Bild des Erfolges der Sprachkurse vermitteln. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Erfassung der Daten zu verbessern.
- Datenerfassung muss verbessert werden*
415. Die Sozialbehörde hat zugesagt, die Erfassung der Daten dahingehend zu verbessern, dass der Abbruch eines Kurses nur dann als solcher erfasst wird, wenn eine Anschlussförderung durch das BAMF nicht stattfindet. Zudem wird sie die Wiederaufnahme von Sprachkursen im Landesprogramm „Deutschkurs für Flüchtlinge“ nach einer Unterbrechung als neue Kennzahl aufnehmen, um Kursunterbrechungen abzubilden.

## Rückforderung von Kosten

416. Im Jahr 2019 hat das BAMF aufgrund des Inkrafttretens des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes und dem damit verbundenen Anstieg der Anträge eine hohe Anzahl von Anträgen auf Kostenübernahme für Sprachkurse aus Personalangel nicht oder nur sehr spät beschieden. Dies betraf eine Vielzahl an Teilnehmenden, die bereits Module in Kostenträgerschaft der FHH absolviert hatten oder sich in einem laufenden Kurs befanden. Damit diese nicht aus den bereits laufenden Sprachkursen aussteigen mussten, was den Kurserfolg möglicherweise gefährdet hätte, hatte die Sozialbehörde verfügt, dass in diesen Fällen die Kurskosten weiterhin von der FHH übernommen werden. Dies ist auch aus Sicht des Rechnungshofs nicht zu beanstanden.
417. Der Rechnungshof hat allerdings bemängelt, dass die Sozialbehörde die aufgrund der verzögerten Antragsbescheidung des BAMF übernommenen Kosten weder erfasst noch den Versuch unternommen hat, diese gegenüber dem Bund geltend zu machen. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig in Fällen, in denen die Kostenträgerschaft beim Bund liegt, die übernommenen Kosten zu erfassen und zeitnah geltend zu machen.
418. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

## Stadtentwicklung und Bauverwaltung

### Projektentwicklung Billebogen – Stadteingang Elbbrücken

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Bezirksamt Hamburg-Mitte / Finanzbehörde /  
Landesbetrieb für Immobilienmanagement und  
Grundvermögen / Hafencity Hamburg GmbH /  
Billebogen Management GmbH /  
Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG

**Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hat für die Entwicklung des Gebiets keine Verantwortlichkeiten und keine klare Gesamtkoordination mit Umsetzungs- und Ablaufstrukturen festgelegt.**

**Die Behörde hat die Bürgerschaft unzureichend über den Fortgang des Projekts unterrichtet.**

**Gesamtplanungen für Kosten und Finanzierung des Stadtentwicklungsvorhabens fehlen.**

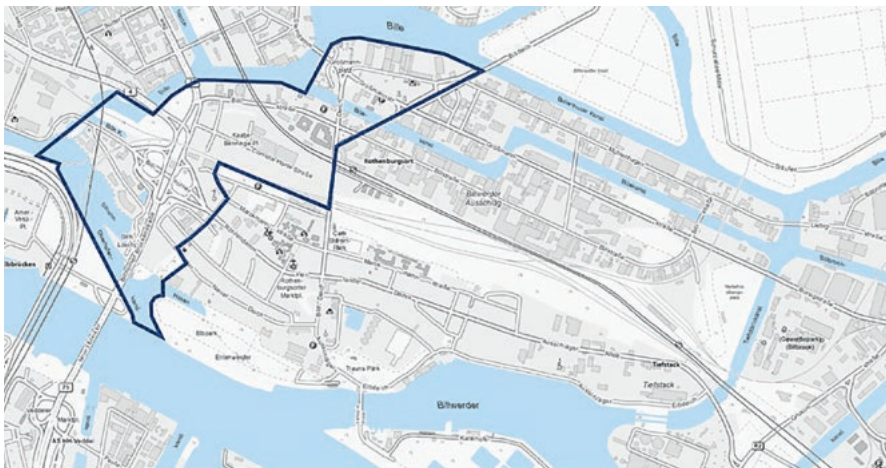
**Das Vergabeverhalten der Billebogen Entwicklungsgesellschaft ist mangelhaft.**

419. In Rothenburgsort befindet sich das Stadtentwicklungsgebiet Billebogen mit einer Größe von ca. 90 ha. Der Anteil der städtischen Grundstücke in diesem Gebiet beträgt etwa 28 % der Gesamtfläche. Auf Grundlage des Senatskonzepts „Stromaufwärts an Elbe und Bille – Wohnen und urbane Produktion in Hamburg-Ost“ vom 30. Dezember 2014<sup>1</sup> (Konzeptdrucksache) soll das Gebiet durch die Schaffung neuen bezahlbaren Wohnraums, moderner Industrie- und Gewerbestrukturen und zukunftsfähiger Arbeitsplätze revitalisiert werden. Dafür sind die erforderliche Infrastruktur zu schaffen, attraktive öffentliche Freiräume sowie übergeordnete Grünverbindungen zu entwickeln und der Verkehrsraum neu zu ordnen.

---

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/14117.

**Lage des Projektentwicklungsgebiets Billebogen**

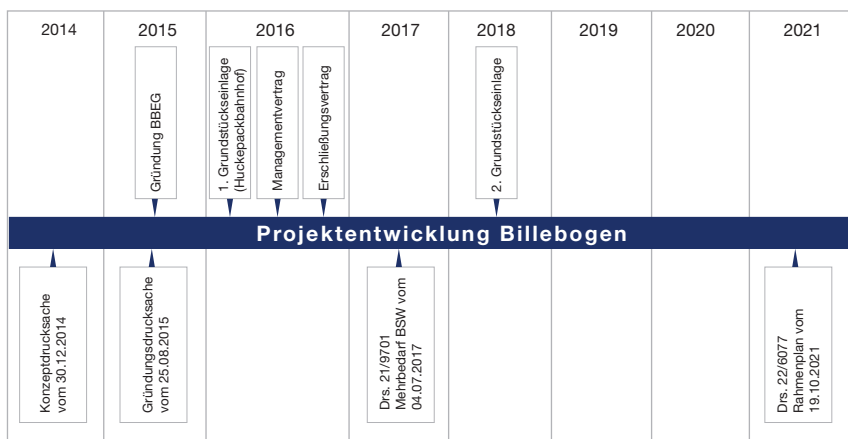


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Bürgerschaftsdrucksache 21/1394 vom 25. August 2014

420. Im Dezember 2015 wurde auf Basis der Bürgerschaftsdrucksache „Stromaufwärts an Elbe und Bille - Entwicklung des Billebogens durch die Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG“ vom 25. August 2015 (Gründungsdrucksache)<sup>2</sup> die Billebogen Management GmbH (BBMG) und die Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG (BBEG) gegründet und letztere mit der Entwicklung, Erschließung und Vermarktung der Flächen des Stadtentwicklungsvorhabens beauftragt. Dazu wurden ihr Grundstücke der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) übertragen.

Die nachfolgende Darstellung zeigt Meilensteine des Projekts:

**Wichtige Ereignisse der Projektentwicklung Billebogen**



Quelle: Eigene Darstellung

421. Das Vorhaben ist mit einem geplanten Umsetzungszeitraum von rund 20 Jahren eines der derzeit größten Stadtentwicklungsvorhaben der FHH. Wichtiges Teilprojekt des Vorhabens ist die „Spei-

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/1394.



cherstadt des 21. Jahrhunderts“, die auf dem Gelände des alten Huckepackbahnhofs realisiert werden soll.

422. Folgende Eckdaten liegen dem Projekt zugrunde:

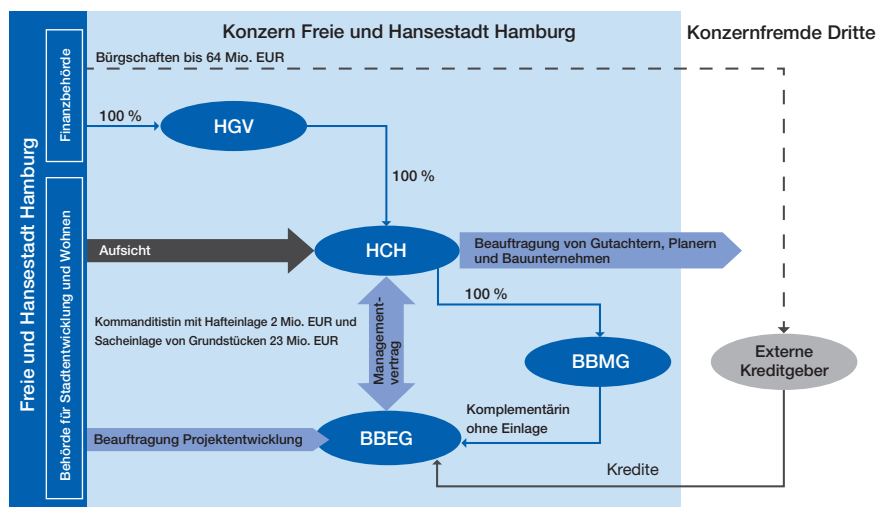
**Eckdaten des Stadtentwicklungsgebiets Billebogen**

Flächen/Arbeitsplätze	Größe
<b>Stadtentwicklung Billebogen (gesamt)</b>	<b>ca. 90 ha</b>
davon Anteil der Wasserflächen	ca. 20 ha
davon Anteil der städtischen Grundstücke	ca. 20 ha
<b>Neuer Huckepackbahnhof (gesamt)</b>	<b>ca. 11 ha</b>
Speicherstadt des 21. Jahrhunderts (Produktion, Gewerbe, produktorientierte Dienstleistungen, Kerngebietsnutzung)	ca. 4,25 ha (Nettobestand)
Bruttogeschossfläche	ca. 130.000 bis 160.000 qm (ohne Opernwerkstätten und -fundi)
Anzahl Arbeitsplätze	ca. 2.500 bis 3.000 (ohne Opernwerkstätten und -fundi)
Opernwerksstätten und -fundi (Produktion und Kultur)	ca. 3 ha

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/1394 vom 25. August 2014

423. Das Stadtentwicklungsvorhaben weist mit einer Vielzahl an Beteiligten eine hohe Komplexität auf, zumal an verschiedenen Stellen im Entwicklungsgebiet städtebauliche Vorhaben umgesetzt werden, bei denen nicht nur städtische Flächen für die Umsetzung genutzt werden können. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Durchführung von Maßnahmen der inneren und äußeren Erschließung.

**Beteiligte im Stadtentwicklungsprojekt Billebogen**



Quelle: Eigene Darstellung

## Projektorganisation

424. In der Konzeptdrucksache wurde Ende 2014 festgelegt, dass für das Entwicklungsvorhaben „Billebogen“ eine geeignete Steuerungs- und Arbeitsstruktur zwischen
- der Hafencity Hamburg GmbH (HCH),
  - dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG),
  - der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, jetzt Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW),
  - der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, jetzt Behörde für Verkehr und Mobilitätswende und
  - dem Bezirksamt Hamburg-Mitte eingerichtet werden soll.<sup>3</sup>

Die Gründungsdrucksache sah eine Steuerung über den Aufsichtsrat der HCH und die zuständigen Fachbehörden vor. Anders als in der Konzeptdrucksache vorgesehen, legten die Beteiligten zum Maßnahmenbeginn keine Steuerungs- und Arbeitsstruktur fest. Eine übergeordnete Organisationseinheit auf behördlicher Ebene wurde nicht eingerichtet. Für die existierende Lenkungsgruppe „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ war der Bereich Billebogen nur einer von 12 Fokusräumen. Sie befasste sich strategisch beratend in erster Linie mit übergreifenden Planungsprozessen des Gesamtprojekts „Stromaufwärts an Elbe und Bille“, wie zum Beispiel der Verortung einer Sport- und Mehrzweckhalle, des Elbdoms. Erst im Juni 2021 – und somit 6 Jahre nach Beginn der Erschließung des Huckepackbahnhofs – wurden ausschließlich für den Teilbereich der Erschließung vertragliche Vereinbarungen zwischen der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende, dem Bezirksamt Hamburg-Mitte und der BBEG über den Umsetzungsrahmen, zum Beispiel zur Anwendung der Empfehlungen zum „Kostenstabilen Bauen“ und zur erforderlichen Beachtung der VV-Bau, getroffen.

425. Der Rechnungshof hat Defizite im bisherigen Projektverlauf festgestellt. So hat die BSW beispielsweise
- für die Gründung der BBEG keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es fehlte zum Beispiel an einer Gegenüberstellung der finanziellen Auswirkungen möglicher Organisationsvarianten (vgl. Tz. 437 ff.),
  - die HCH bereits vor der Befassung der Bürgerschaft mit der Gründung der BBEG beauftragt.

Die BBEG legte keine Gesamtplanungen für Kosten und Finanzierung des Stadtentwicklungsvorhabens und keine die Umsetzung

---

<sup>3</sup> Konzeptdrucksache (siehe Fn.1), S. 5.

des Vorhabens betreffende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor (Tz. 459 ff.).

Ursächlich für die festgestellten Defizite sind im Wesentlichen eine unzureichende Steuerung des Stadtentwicklungsvorhabens aufgrund unklarer Rollenverteilung und -festlegung sowie die fehlende Verpflichtung aller Beteiligten auf verbindliche Standards. Dem Vorhaben fehlt es an einer übergeordneten Gesamtkoordination, die alle Teilaspekte und Abläufe des Vorhabens beurteilt, ordnet und erforderliche Entscheidungen verbindlich trifft, um einen weitgehend reibungslosen und wirtschaftlichen Ablauf des städtebaulichen Vorhabens zu gewährleisten.

*Steuerung des  
Stadtentwick-  
lungsvorhabens  
unzureichend*

426. Die BSW wies darauf hin, dass dem bei der HCH eingerichteten Aufsichtsrat eine zentrale Rolle bei der Steuerung zugewiesen sei. Allerdings kann eine Steuerung durch einen Aufsichtsrat den komplexen Anforderungen (insbesondere dem Zusammenspiel mehrerer städtischer und privater Akteure), die einem städtebaulichen Entwicklungsvorhaben dieser Größenordnung innewohnen, nicht gerecht werden.
427. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten städtischen Organisationseinheiten wurde nicht bzw. nur unzureichend geregelt. Der Aufsichtsrat setzte zum Beispiel die zentrale Ankündigung aus der Konzeptdrucksache, eine Steuerungs- und Arbeitsstruktur für das Vorhaben zu Beginn der Maßnahme einzurichten, nicht um. Auch wurde keine übergeordnete Organisationseinheit auf behördlicher Ebene eingerichtet.
428. Die BSW wies weiter darauf hin, dass das Vorhaben über die Lenkungsgruppe „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ gesteuert werde, in der zentrale strategische Fragestellungen oder ausgewählte Einzelfragen erörtert würden.
429. Tatsache ist, dass der städtebauliche Raum „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ insgesamt 12 Fokusräume umfasst, von denen das Stadtentwicklungsgebiet Billebogen lediglich einer ist. Eine anforderungsgerechte Steuerung über eine übergeordnet agierende Lenkungsgruppe, in der anstehende Themen lediglich erörtert werden, reicht für die gezielte Steuerung eines solchen Stadtentwicklungsvorhabens nicht aus. Zudem kann eine Steuerung durch die Lenkungsgruppe „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ schon deshalb nicht erfolgen, weil bereits eine Einsetzungsverfügung und damit eine übergeordnete Festlegung von Zuständigkeiten fehlt.
430. Die aufgezeigten Defizite belegen außerdem, dass es einer Weiterentwicklung der Regelungen für städtebauliche Projektentwicklungen bedarf. Dies hatte die Drucksache „Kostenstabiles Bauen“ aus dem Jahr 2012 bereits vorgesehen. Angesichts der Vielzahl von städtebaulichen Projektentwicklungen ist es wichtig, dass diese von Anfang an nach klaren und eindeutigen Regeln und Ver-

*Weiterentwicklung  
der Regelungen  
für städtebauliche  
Projektentwicklung  
erforderlich*

antwortlichkeiten ablaufen. Dies hatte der Rechnungshof auch für das Projekt Oberbillwerder festgestellt.<sup>4</sup>

431. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für das Stadtentwicklungsprojekt Billebogen bis heute keine geeignete Steuerungs- und Arbeitsstruktur zwischen den Beteiligten – wie in der Konzeptdrucksache vorgesehen – eingerichtet wurde, um eine termingerechte, wirtschaftliche und transparente Abwicklung des Projekts sicherzustellen.
432. Er hat weiter beanstandet, dass die BSW die BBEG zum Zeitpunkt der Erschließung des Geländes des ehemaligen Huckepackbahnhofs nicht an die VV-Bau gebunden hatte und die im Jahr 2021 dann erfolgte Verpflichtung sich nur auf den Teilbereich der Erschließung bezieht.
433. Der Rechnungshof hat, wie bereits bei der Prüfung des Stadtentwicklungsvorhabens Oberbillwerder<sup>5</sup>, kritisiert, dass die BSW bisher nicht dafür Sorge getragen hat, dass für städtebauliche Projekt- bzw. Stadtentwicklungsvorhaben einheitliche Regelungen erarbeitet worden sind.
434. Er hat der BSW empfohlen, zügig ein Regelwerk und ein Controlling für Projekt- bzw. Stadtentwicklungsvorhaben zu erstellen und dabei bereits bestehende Regelwerke<sup>6</sup> sowie die von der Finanzbehörde herausgegebenen Hilfestellungen zum Projektmanagement mit einzubeziehen.
435. Die BSW und die BBEG haben erwidert, dass es sich bei Stadtentwicklungsvorhaben zwar nicht um Projekte im klassischen Sinne handele, es aber sinnvoll sei, die eingerichteten Steuerungsinstrumente und Strukturen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die HCH habe Ende 2021 damit begonnen, für alle von ihr verantworteten Entwicklungsgebiete projektübergreifende Managementstandards zu entwickeln.

Darüber hinaus hat die BSW zugesagt, dass sie die Forderung des Rechnungshofs, verbindliche und einheitliche Regelungen bzw. Umsetzungsstandards für städtebauliche Projektentwicklungen zu schaffen sowie eine Bindung der BBEG an die VV-Bau prüfen werde.

436. Aufgrund der aufgezeigten Defizite bei der Abwicklung des Vorhabens, ist die Überprüfung der Steuerung des Vorhabens sinnvoll. Der Rechnungshof erwartet, dass – über die Festlegungen für Erschließungsvorhaben aus Juni 2021 hinaus – weitere klare Festlegungen zu Verantwortlichkeiten und Strukturen in der Stadt getroffen werden.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2023, Tzn. 468 bis 526.

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> „Entflechtungsdrucksache“, Drucksache „Kostenstabiles Bauen“, „Mieter-Vermieter-Modell“ und VV-Bau.

## Gründung der BBEG

437. Die BSW hat im Rahmen ihrer Entscheidung, in welcher Organisationsform das Vorhaben realisiert werden soll, festgehalten, dass die Gründung einer städtischen Gesellschaft – der BBEG – mit § 65 LHO vereinbar sei. Die Aufgabe solle von einer städtischen Gesellschaft durchgeführt werden, da neben städtischen Immobilien auch städtische Infrastruktur zu entwickeln sei. Dies könne nicht innerhalb der Kernverwaltung durchgeführt werden, da hier die erforderlichen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen in der notwendigen Bündelung nicht vorhanden seien.

Unterlagen, die diese Ausführungen belegen oder die die Prüfung alternativer Organisationsformen der Realisierung dokumentieren, hat die BSW nicht vorgelegt.

438. Bei der Prüfung nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO hätte die BSW berücksichtigen müssen, dass der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) gegründet wurde, um im Auftrag des Senats städtische Flächen zu entwickeln und zu vermarkten. Sie hat nicht dargelegt, warum der LIG und das im Stadtraum Billebogen für die verbindliche Bauleitplanung zuständige Bezirksamt Hamburg-Mitte mit seiner Abteilung Stadt- und Landschaftsplanung nicht über die Kompetenzen verfügen, die notwendigen grundstücksbezogenen und planerischen Grundlagen für die Entwicklung des Gebietes zu schaffen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die HCH bereits im April 2015, und damit vor Befassung der Bürgerschaft, mit der Gründung der BBEG beauftragt wurde.

439. Die BSW hat im Ergebnis keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Organisationsform durchgeführt und damit nur unzureichend nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO geprüft, ob die Gründung der BBEG als staatliches Unternehmen erforderlich war oder ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise realisieren ließe. Die BSW hätte zumindest einen Vergleich der Kosten der Variante Gründung einer neuen Gesellschaft mit einer weiteren möglichen Variante, zum Beispiel Stärkung der Ressourcen in der Kernverwaltung, sowie eine Gegenüberstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile vornehmen müssen.

*Bei Gründung der BBEG § 65 LHO nicht ausreichend beachtet*

440. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 65 Absatz 1 LHO Nr. 1 wegen der unzureichenden Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der gewählten Organisationsform beanstandet. Er hat die BSW aufgefordert, künftig vor der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder der Beteiligung an einem bestehenden Unternehmen eine vollständige und ergebnisoffene Prüfung nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO vorzunehmen.

441. Die BSW hat eingeräumt, dass die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs teilweise zutreffen. Sie hat jedoch die Auffassung vertreten, dass die Übertragung der Aufgaben an eine Gesellschaft, die bereits mit vergleichbaren Aufgaben in direkter

räumlicher Umgebung betraut sei, die wirtschaftlichste Lösung sei. Die BSW hat zugesagt sicherzustellen, dass künftige Prüfvermerke das Ergebnis der Prüfung nachvollziehbar darstellen werden.

442. Der Rechnungshof hält ergebnisoffene Prüfungen im Vorfeld einer Entscheidung und die Darstellung der Organisationsalternativen in einem Prüfvermerk für erforderlich.
443. Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Finanzbehörde nicht geprüft hat, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise hätte erreichen lassen.
444. Die Finanzbehörde hat hierzu mitgeteilt, dass sie bei aktuellen Prüfungen ein noch stärkeres Gewicht auf die Frage der Nachrangigkeit und damit auf die in § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO angesprochene Thematik, ob der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden könne, legen werde. Sie werde die Fachbehörden um entsprechende Ausführungen und gegebenenfalls Nachweise bitten.

## **Erschließung ohne Bebauungsplan**

445. Für einen Teilbereich des Stadtentwicklungsgebietes Billebogen, das im Wesentlichen das Gelände des ehemaligen Huckepackbahnhofs umfasst, war vom Bezirksamt Hamburg-Mitte im September 2011 das Bebauungsplanverfahren „Rothenburgsort 17“ eingeleitet worden.

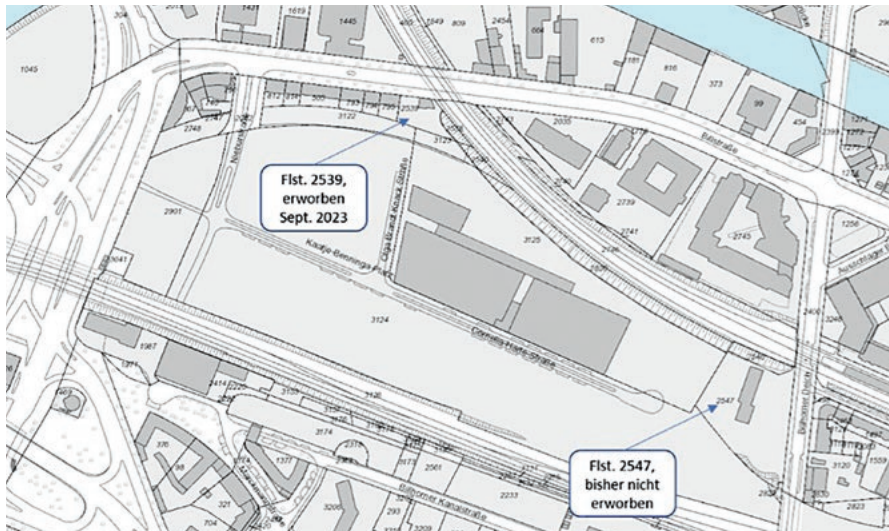
In der Konzeptdrucksache von Dezember 2014 war vorgesehen worden, dass erforderliche Bebauungspläne in der Zuständigkeit des Bezirksamts Hamburg-Mitte aufgestellt werden.

446. Nach Auskunft des Bezirksamts Hamburg-Mitte wurde das für die Umsetzung des Stadtentwicklungsvorhabens wichtige Bebauungsplanverfahren „Rothenburgsort 17“ auf ausdrücklichen Wunsch der BBEG im Jahr 2018 ausgesetzt. Hintergrund sei nach Mitteilung der BSW hierfür eine ungelöste Immissionsproblematik.
447. Die Herstellung von Erschließungsanlagen setzt gemäß § 125 Absatz 1 BauGB einen Bebauungsplan voraus. Liegt ein Bebauungsplan nicht vor, so dürfen die Erschließungsanlagen gemäß § 125 Absatz 2 BauGB nur hergestellt werden, wenn sie den § 1 Absatz 4 bis 7 BauGB bezeichneten Anforderungen entsprechen. Damit ist insbesondere festgelegt, dass eine qualifizierte Abwägungsentscheidung unter Berücksichtigung sämtlicher bauleitplanungsrelevanten Anforderungen zu treffen ist und die Ziele der Raumordnung sowie die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt werden müssen.
448. Die BBEG hat auf dem Gelände Erschließungsmaßnahmen mit Kosten von rund 7,9 Mio. Euro von 2016 bis 2018 durchgeführt. Die errichteten Erschließungsstraßen konnten seinerzeit an zwei von drei Stellen nicht – wie eigentlich geplant – an das öffentliche Straßennetz angebunden werden, da notwendige im Privatbesitz

befindliche Grundstücke (Flurstücke 2539 und 2547) nicht erworben worden waren.

Die BBEG hat mitgeteilt, sie habe das Flurstück 2539 im September 2023 gekauft.

#### Lage der von der FHH noch nicht erworbenen Grundstücke am Billebogen



Quelle: Eigene Abbildung auf Basis des FHH-Atlas' des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung

Zum Zeitpunkt der Durchführung von Erschließungsmaßnahmen im Bereich des Huckepackbahnhofs durch die BBEG gab es keinen Bebauungsplan.

*Bebauungsplan fehlt*

449. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBEG die Erschließung des Areals des ehemaligen Huckebahnhofs nicht auf Grundlage gesicherten Planungsrechts gemäß § 30 BauGB durchgeführt hat.

Er hat die BSW als Aufsichtsbehörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die BBEG entsprechend der Intention des Bauplanungsrechts und der Konzeptdrucksache Baumaßnahmen nur auf der Grundlage gesicherten Planrechts beginnt.

450. Die BSW und die BBEG haben mitgeteilt, dass die Feststellungen des Rechnungshofs überwiegend nicht zutreffend seien. Die Anforderungen an eine planeretzende Abwägungsentscheidung durch die zuständige Gemeinde (nach § 125 Absatz 2 BauGB) seien erfüllt.

451. Der Rechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen und den Beanstandungen. Für die Ausführungen der BSW und der BBEG, es sei eine planeretzende Abwägungsentscheidung getroffen worden, konnten dem Rechnungshof keine Belege vorgelegt werden. Bei der von der BSW im Nachgang übersandten „Schlussverschickung der Verkehrsplanung“ der BBEG handelt es sich nicht um eine planeretzende Abwägungsentscheidung nach dem BauGB.

## Transparenz gegenüber der Bürgerschaft

452. Im August 2015 hat der Senat die Bürgerschaft mit der Gründungsdrucksache über dieses bedeutende Stadtentwicklungsvorhaben informiert. Der ehemalige Huckepackbahnhof spielte hierbei eine besondere Rolle. Die Drucksache bezeichnete seine Entwicklung als „Speicherstadt des 21. Jahrhunderts“ und als Initialprojekt für die Entwicklung am Billebogen.
453. In der Gründungsdrucksache hat der Senat festgehalten, dass der Bürgerschaft über die Entwicklung des Stadtentwicklungsprojekts berichtet werde. Mit der Drucksache „Kostenstabiles Bauen“<sup>7</sup> hatte der Senat bereits 2012 mehr „Transparenz gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung“ angekündigt.
454. Seit 2018 finden auf dem Gelände des ehemaligen Huckepackbahnhofs keine relevanten Umsetzungsmaßnahmen mehr statt.

### Gelände des ehemaligen Huckepackbahnhofs, Opernfundus



Quelle: Aufnahme des Rechnungshofs am 18. Juli 2022

Berichte an die Bürgerschaft über den Fortgang und die Kostenentwicklung des Vorhabens gab es nicht.

- Unzureichende Information der Bürgerschaft*
455. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Senat die Bürgerschaft – entgegen dem selbst gesetzten Ziel – unzureichend über den Fortgang des Stadtentwicklungsvorhabens, zum Beispiel über die Erschließungsarbeiten am Gelände des ehemaligen Huckepackbahnhofs und über den Stand der Zeit-, Kosten- und Finanzierungsplanung des Projektentwicklungsgebiets Billebogen, unterrichtet hat. Die Transparenz gegenüber der Bürgerschaft wurde nicht ausreichend hergestellt.
456. Der Rechnungshof hat die BSW aufgefordert, die Unterrichtung der Bürgerschaft zeitnah nachzuholen.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 04. Dezember 2012, S. 3.



457. Die BSW hat dazu mitgeteilt, sie habe der Bürgerschaft zuletzt mit der Bürgerschaftsdrucksache vom 19. Oktober 2021 „Rahmenplan Stadteingang Elbbrücken“<sup>8</sup> über wesentliche Entwicklungen berichtet und werde auch in Zukunft weitere anlassbezogene und adressatengerechte Berichte prüfen.
458. Der Rechnungshof erhält seine Beanstandung und Forderung aufrecht.

Die von der BSW angeführte Drucksache informiert weder über den bisherigen Verlauf des städtebaulichen Vorhabens Billebogen noch über die Finanz- und Kostensituation des Vorhabens.

Mit der oben genannten Bürgerschaftsdrucksache hat der Senat die Bürgerschaft über den Rahmenplan „Stadteingang Elbbrücken“ informiert. Das dort beschriebene Gebiet überschneidet sich nördlich der Elbbrücken mit einem Teil des Entwicklungsgebietes Billebogen, ohne damit deckungsgleich zu sein. Insbesondere umfasst es nicht das Gelände des ehemaligen Huckepackbahnhofs.

### **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung; Finanz- und Kostenplanung**

459. Die Gründungsdrucksache sieht zu „Kosten und Finanzierung“ vor, dass die Durchführung von Planungs-, Bau- und Managementleistungen sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Raum Billebogen bis zur Höhe von 2,0 Mio. Euro durch die FHH vorfinanziert werden.
460. Dem Rechnungshof wurde von der BBEG und der BSW weder eine Kosten- und Finanzierungsplanung noch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgelegt. Es hätte in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf der Grundlage einer Finanz- und Kostenplanung geprüft werden müssen, ob die in der Gründungsdrucksache geäußerte Zielvorstellung<sup>9</sup>, die mit der Stadtentwicklung generierten Wertsteigerungen der Immobilien könnten die Kosten für die überwiegend vorlaufenden wertschöpfenden Aktivitäten ausgleichen, zutreffend ist.
461. Es ist festzuhalten, dass damit auch sieben Jahre nach dem Start des Stadtentwicklungsvorhabens keine Kosten- und Finanzierungsplanung als Voraussetzung für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Gesamtprojekt oder Teile des Projekts vorliegt. Bis Oktober 2023 gab es keine tragfähige Kostenschätzung, obwohl die FHH dafür eine Vorfinanzierung bereitgestellt hat.
462. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSW aufgefordert, mit der BBEG eine Kosten- und Finanzierungsplanung und

*Kosten- und  
Finanzierungs-  
planung fehlt*

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/6077.

<sup>9</sup> „Am Ende des Entwicklungshorizonts wird nach dem überwiegenden Verkauf der [ ... ] städtischen Immobilien (Grundstücke, Gebäude) ein ausgeglichenes Ergebnis angestrebt,“ Gründungsdrucksache, S. 5.

auf dieser Grundlage eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufzustellen und diese dem Rechnungshof bis zum 30. März 2024 vorzulegen.

463. Die BSW hat hierzu mitgeteilt, mit Abschluss der Funktionsplanung Billebecken Ende 2022 sei erstmals eine belastbare integrierte Finanzplanung möglich geworden. Insbesondere seien durch politische Entscheidungen seit Beginn des Vorhabens wesentliche Rahmenparameter geändert worden, deren konkrete Ausgestaltung erhebliche Auswirkung auf die Finanzplanung hätten. Die BBEG werde eine integrierte Finanzplanung erstellen, sobald die konkreten Rahmenbedingungen hinreichend detailliert festgelegt seien.
464. Der Rechnungshof hält seine Forderungen nach einer Kosten- und Finanzplanung und der Überprüfung des Projektziels aufrecht. Seit Beginn des Vorhabens liegt keine Kosten- und Finanzplanung vor. Auch die Veränderungsmöglichkeit durch politische Entscheidungen darf nicht dazu führen, dass notwendige Kosten- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterbleiben. Die Behörden sind dafür verantwortlich, die notwendigen Entscheidungen rechtzeitig herbeizuführen.

## Vergaben der BBEG

### Bindung an vergaberechtliche Vorschriften

- Geschäfts-anweisung BBEG nicht mehr aktuell*
465. Mit § 8 der Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung (Geschäftsanweisung) wurde entsprechend § 2 Absatz 2 Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) eine gesellschaftsrechtliche Bindung der BBEG an Vergabevorschriften und an das HmbVgG hergestellt. Die derzeitigen Regelungen des § 8 genügen allerdings nicht den aktuellen Anforderungen an das HmbVgG, da auf veraltete Vorschriften verwiesen wird.
466. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSW als Beteiligungsverwaltung aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Geschäftsanweisung entsprechend den Vorgaben des HmbVgG angepasst wird.
467. Die BSW und BBEG haben zugesagt, das Beschaffungswesen neu aufzustellen und entsprechende Maßnahmen schrittweise umzusetzen.

### Einzelne Vergabeverfahren der BBEG

- Vergabeverhalten der BBEG mangelhaft*
468. Der Rechnungshof hat sechzehn Beschaffungsvorgänge im Bereich der Planung und Projektsteuerung sowie deren Vertragsgestaltungen geprüft.
469. Er hat u. a. festgestellt, dass das Vergabeverhalten der BBEG mangelhaft ist. Diese hat bei ihren Beschaffungen insbesondere

- keine Bedarfsermittlungen bzw. Kostenschätzungen durchgeführt,
- mehrfach den Wettbewerbsgrundsatz missachtet,
- überwiegend keine Eignungsprüfung vorgenommen,
- keine ausreichende Vergabedokumentation geführt.

Kein einziger der geprüften Beschaffungsvorgänge war regelgerecht durchgeführt worden.

Die Feststellungen zu den einzelnen Beschaffungsvorgängen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

#### Übersicht der Feststellungen und Beanstandungen<sup>10</sup>

Vergabeverfahren	1. Schwellenwert (SW) für europaweites Vergabeverfahren überschritten	2. Unzureichende Auftragswertschätzung	3. Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz	4. Unzureichende Eignungsprüfung	5. Verstoß gegen den Transparenzgrundsatz / mangelnde Vergabedokumentation
1	○	○	○	_ 11	○
2	○	○	○	_ 12	○
3	unter SW	○	○	○	○
4	unter SW	○	○	○	○
5	unter SW	○	○	○	○
6	unter SW	○	○	○	○
7	unter SW	○	○	○	○
8	unter SW	○	○	○	○
9	unter SW	○	○	○	○
10	unter SW	○	○	○	○
11	unter SW	○	○	○	○
12	unter SW	○	○	○	○
13	unter SW	○	○	○	○
14	unter SW	○	○	○	○
15	○	○	○	○	○
16	unter SW	○	○	○	○

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>10</sup> Die geprüften Vorgänge waren nur sehr eingeschränkt prüffähig.

<sup>11</sup> Mit der Eignungsprüfung hat sich der Rechnungshof nicht befasst.

<sup>12</sup> Mit der Eignungsprüfung hat sich der Rechnungshof nicht befasst.

470. Der Rechnungshof hat die festgestellten – in der oben stehenden Tabelle rot gekennzeichneten – Verstöße beanstandet und die BSW und die BBEG aufgefordert, umgehend Abhilfe zu schaffen.
471. Die BSW und die BBEG haben zugesagt, die Forderung umzusetzen. Die BBEG hat mitgeteilt, zur Qualitätssicherung zusätzliche Funktionen (eine interne Rechtsabteilung mit Vergabeexpertise und einen zentralen Einkauf) geschaffen sowie organisatorische Maßnahmen für die interne Kontrolle der Beschaffungsvorgänge vorgesehen zu haben.

## Unterhaltung Brücken

Behörde für Wirtschaft und Innovation /  
Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /  
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer /  
Hamburg Port Authority AöR /  
Bezirksamt Hamburg-Mitte

**Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer hat Maßnahmen, die für eine nachhaltige und wirtschaftliche Bauwerkserhaltung notwendig sind, nicht oder verspätet durchgeführt.**

**Rahmenvereinbarungen im Baubereich sollten im Sinne einer effizienteren Nutzbarkeit verbessert werden, indem das zugrunde liegende Regelwerk überprüft und weiterentwickelt wird.**

**Mängel bei der Beauftragung und Abnahme von Bauleistungen haben zu einer nicht ordnungsmäßigen und in Teilen unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung geführt.**

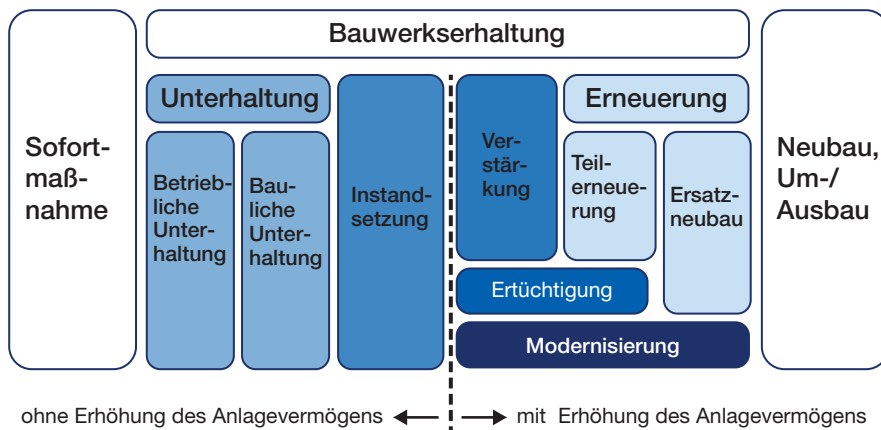
472. In Hamburg dienen rund 1.700 landeseigene Brücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke dem Straßenverkehr.

Davon befinden sich 1.590 Bauwerke im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM), die den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) mit der Bauwerkserhaltung beauftragt hat. Die Vorgabe der sogenannten Entflechtungsdrucksache 20/5024 aus dem Jahr 2012, nach der die Zuständigkeit für alle Bauwerke und über den gesamten Lebenszyklus in einer Hand zu konzentrieren ist, ist seit dem 1. Januar 2023 abschließend umgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt gingen die Unterhaltungsaufgaben für die nichttragenden Bauteile sowie für rund 300 Bauwerke aus der Zuständigkeit der Bezirksverwaltung an die BVM bzw. den LSBG über.

Die rund 110 Hafibrücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke im Anlagevermögen der Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) fallen in die Zuständigkeit der Hamburg Port Authority AöR (HPA).

473. Damit die Bauwerke ihre vorgesehene Nutzungsdauer erreichen können, führen die BVM bzw. der LSBG und die BWI bzw. die HPA Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen für jährlich rund 15 Mio. Euro durch. Diese Aufwendungen führen nicht zu einer Erhöhung des Anlagevermögens (siehe folgende Abbildung) und sind insofern konsumtiv:

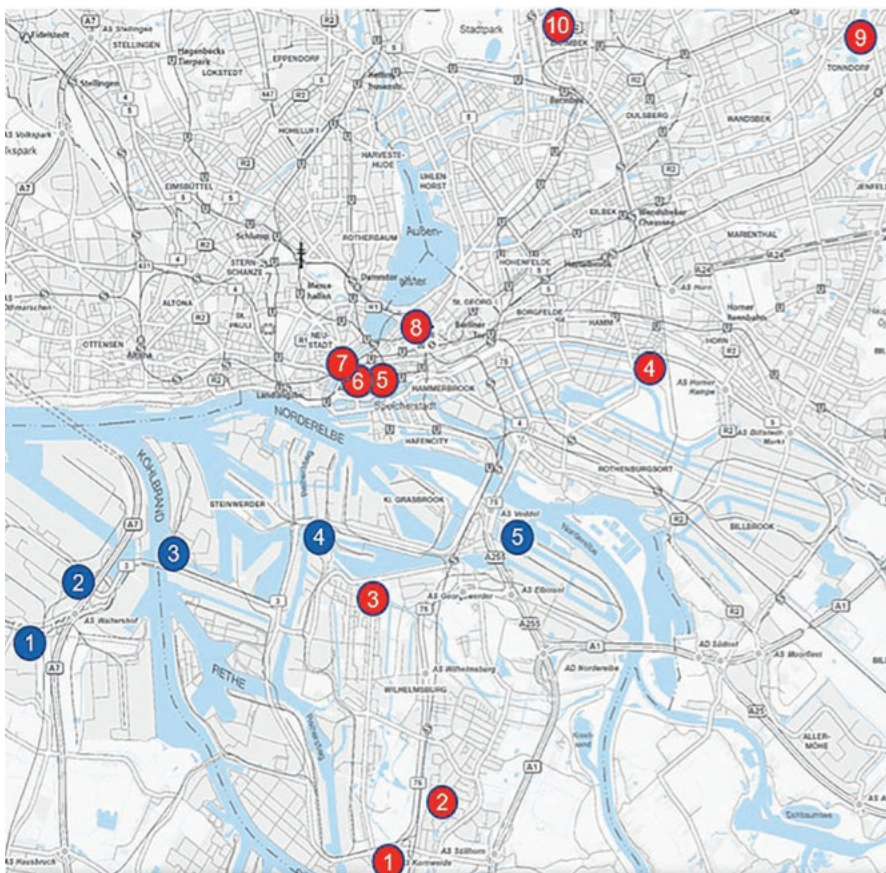
**Übersicht der Begriffssystematik der Bauwerkserhaltung**



Quelle: Rechnungshof auf Grundlage der Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING, Stand 2020)

474. Der Rechnungshof hat beim LSBG und der HPA die Vorbereitung und Durchführung von konsumtiven Erhaltungsmaßnahmen der Jahre 2019 bis 2021 sowie in diesem Zusammenhang die Aufgabenwahrnehmung durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte anhand von Stichproben geprüft. Dabei wurden Arbeiten an den im Lageplan dargestellten 15 Brücken untersucht.

**Brückenstandorte der Stichprobe**



Quelle: FHH-Atlas vom 2. März 2023 mit Einfügungen vom Rechnungshof (Rot = LSBG / Blau = HPA)

## Zeitgerechte Maßnahmenumsetzung

475. Eine systematische Planung und Durchführung von Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen trägt im Rahmen der Bauwerkserhaltung dazu bei, folgende Ziele zu erreichen:
- Erhalt der verkehrlichen Nutzbarkeit
- Bei der Planung und Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen ist ein Bauwerkszustand anzustreben, bei dem gravierende Folgen für den Nutzer, wie zum Beispiel durch Teil- oder Vollsperrungen, auf ein Minimum reduziert werden.
- Minimierung der Kosten
- Nur durch eine zeitgerechte Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen kann die gemäß § 7 LHO zu stellende Forderung nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllt werden, da jede über den optimalen Eingriffszeitpunkt hinaus verzögerte Maßnahme einen überproportionalen Mehraufwand erforderlich macht.
- Vermeidung negativer Umweltfolgen
- Die mit Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen erreichte Nutzungsdauer ist ein wesentlicher Gradmesser dafür, inwieweit das von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) verfolgte Nachhaltigkeitsziel „Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen“<sup>1</sup> umgesetzt wird. Im Vordergrund steht hierbei der Aspekt der Vermeidung von Energie- und Stoffströmen sowie unerwünschter Wirkungen auf die Umwelt.<sup>2</sup> Dies erfolgt überwiegend durch den Verzicht auf Neubaumaßnahmen und die Weiternutzung vorhandener Bausubstanz.
476. Gemäß der Bürgerschaftsdrucksache 21/13592<sup>3</sup> ist es erklärtes Ziel des Senats, die Voraussetzungen zu schaffen, um die Infrastruktur in einem guten Zustand zu erhalten. Der Senat hat hierzu u. a. erklärt: „Um den optimalen Zeitpunkt für Maßnahmen vorausschauend planen zu können, muss der gesamte Lebenszyklus der jeweiligen Anlagen betrachtet werden. Werden investive und konsumtive Maßnahmen nicht hinreichend vorausschauend geplant, werden in der Regel kurzfristige Ersatzinvestitionen benötigt, die meist unwirtschaftlich sind.“
477. Der LSBG hat in mehreren, nachfolgend in drei Beispielen dargestellten Fällen erforderliche Maßnahmen nicht oder nicht zeitgerecht durchgeführt und keine nachvollziehbar dokumentierten Überlegungen zur Priorisierung angestellt.

<sup>1</sup> Die FHH hat mit der Bürgerschaftsdrucksache 21/9700 vom 4. Juli 2017 beschlossen, die „Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in Hamburg“ zu fördern.

<sup>2</sup> Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Stand 2019.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 26. Juni 2018, S. 2 und 18.

## 478. Beispiel 1:

*Verkehrsbehinderungen und Mehrkosten durch zu späte Instandsetzung*

Aufgrund verkehrsfährdender Spurrinnen im Asphaltbelag mussten an der „Slamatjenbrücke“ (im oben genannten Lageplan Nr. 6 rot) bereits im Jahr 2016 Warnschilder aufgestellt werden. Im April 2019 stellten die Brückenprüfer dann fest, dass die Spurrinnentiefe weiter angewachsen war und sich bereits bis in die für die Dauerhaftigkeit des Bauwerks relevante Brückenabdichtung ausgeweitet hatte. Sie empfahlen, den Schaden kurzfristig – d. h. innerhalb von zwei Jahren – zu beheben. Der LSBG bereitete die Umsetzung der Fahrbahninstandsetzung jedoch erst vor, nachdem aufgrund der akuten Verkehrsgefährdung im Juni 2021 eine Brückenfahrspur gesperrt werden musste. Dies führte zu rund einen Monat andauernden Verkehrsbehinderungen an der dortigen Hauptverkehrsstraße. Darüber hinaus fielen vermeidbare Ausgaben für eine provisorische Fahrbahninstandsetzung an, die bei einer rechtzeitigen Schadensbeseitigung nicht erforderlich geworden wären.

## 479. Beispiel 2:

Bereits im Jahr 2007 wies die im Jahr 1936 erbaute „Erste Diagonalbrücke“ (im oben genannten Lageplan Nr. 4 rot) u. a. Betonschäden auf, die die Dauerhaftigkeit tragender Bauteile beeinträchtigten. Die Bauwerksprüfer hielten es für erforderlich, diese Schäden mittelfristig, also bis spätestens 2013 zu beheben. Bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof im September 2023 hat der LSBG aber weder Instandsetzungs- und Sicherungsmaßnahmen durchführen lassen, noch hat er geeignete Abwägungsüberlegungen zur Wirtschaftlichkeit eines langfristigen Erhalts des Bauwerks angestellt.

**Brückenhauptträger der 1. Diagonalbrücke im Jahr 2020**

Quelle: LSBG, Prüfbericht 2020 vom 4. Mai 2021, Erste Diagonalbrücke



Der LSBG ist mit seinem Vorgehen das Risiko eingegangen, dass künftig nur noch ein kostenträchtiger und nicht nachhaltiger Abbruch und Neubau des Bauwerks infrage kommt und gegebenenfalls wirtschaftlichere und zudem ressourcenschonende Instandsetzungsmaßnahmen nicht mehr möglich sind.

*Risiko vermeidbarer Kosten- und Umweltbelastungen durch fehlende Planung*

480. Beispiel 3:

Das östliche Widerlager<sup>4</sup> der die nordwestlichen Ein- und Ausfahrgeleise des Hauptbahnhofs überspannenden Ernst-Merck-Brücke (im oben genannten Lageplan Nr. 5 rot) weist seit 1993 eine zunehmende Rissbildung auf. Diese wird in besonderem Maße durch den Zutritt von Feuchtigkeit begünstigt.

Die Brückenprüfung hielt es im Jahr 2002 für erforderlich, diesen Schaden mittelfristig – also bis 2008 – zu beheben. Sie wies zudem seit 2002 immer wieder auf die Notwendigkeit hin, den laufend beobachteten Wasserzutritt zu stoppen, indem zum Beispiel Entwässerungseinrichtungen gereinigt sowie die vorhandene Abdichtung zwischen Überbau und Widerlager instandgesetzt werden.

**Verstopfte Ablaufrinne**



Quelle: Prüfbericht vom 7. November 2012, Ernst-Merck-Brücke

Die Kosten einer regelmäßigen Wartung und gegebenenfalls Instandsetzung der zu diesem Zwecke erstellten Entwässerungseinrichtungen und bzw. oder der Abdichtung der Übergangskonstruktion wären im Verhältnis zu den Kosten einer Widerlagerinstandsetzung oder -erneuerung gering gewesen. Erst recht gilt dies, wenn der volkswirtschaftliche Schaden, der sich bei einer baustellenbedingten Sperrung des angrenzenden S-Bahn-Gleises ergäbe, in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen

<sup>4</sup> Als Widerlager wird im Brückenbau die Stützkonstruktion im Übergang zwischen der Brückenkonstruktion und dem Erddamm bezeichnet.

*30 Jahre  
Schadens-  
ausbreitung  
ohne Gegen-  
maßnahmen*

wird. Dass der LSBG bzw. seine Vorgängerorganisationen bis zum Abschluss der Rechnungshofprüfung und damit über einen Zeitraum von fast 30 Jahren keine Maßnahmen ergriffen haben, um dem absehbaren Schadensverlauf an der Ernst-Merck-Brücke entgegenzuwirken, hat zu einer gravierenden Schadenszunahme geführt. Bereits seit 2011 ist die Dauerhaftigkeit der östlichen Widerlagerwand beeinträchtigt und eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung anderer Bauteile zu erwarten.

481. Der LSBG hat erklärt, hinsichtlich seiner Möglichkeiten, erforderliche Maßnahmen zeitgerecht durchführen zu können, sei zu berücksichtigen, dass durch die jahrzehntelange Unterfinanzierung von Aufgaben an der Infrastruktur ein erheblicher Sanierungsstau entstanden sei, der zunächst abgebaut werden müsse. Die noch nicht abgeschlossene Übernahme von zum Teil erheblich sanierungsbedürftigen Bauwerken der Bezirksverwaltung in das Bestandsmanagement des LSBG trage dazu ihr Übriges bei. Bis heute stünden weder ausreichend personelle noch finanzielle Ressourcen für ein Erhaltungsmanagement im Sinne der Erhaltungsmanagementdrucksache zur Verfügung. Der spürbare Fachkräftemangel könne das Problem verstärken.

482. Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Bericht zur Haushaltslage 2022 dargelegt, dass sich der Zustand der Bauwerke in der vergangenen Dekade weiter verschlechtert hat und 57 % der Brücken kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern waren.<sup>5</sup>

Der Erklärung des LSBG, nach der keine ausreichenden finanziellen Ressourcen für ein sachgerechtes Erhaltungsmanagement zur Verfügung stünden, ist zu entgegnen, dass das 2021 und 2022 für die Maßnahmenumsetzung zur Verfügung stehende Budget der Produktgruppe Straßen und Brücken jeweils nicht vollständig verbraucht wurde. Es mussten vielmehr Reste in Höhe von rund 24 Mio. Euro bzw. 28 Mio. Euro in das Folgejahr übertragen werden.

483. Der Rechnungshof hat

- gegenüber der BVM beanstandet, dass sie nicht dafür Sorge getragen hat, die Senatsvorgaben aus den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements umzusetzen und
- gegenüber dem LSBG beanstandet, dass er notwendige Erhaltungsmaßnahmen nicht zeitgerecht durchgeführt und keine nachvollziehbar dokumentierten Überlegungen zum Ausführungstermin, zum Maßnahmenumfang und zur Ausführungsart angestellt hat. Dies führt zu finanziellen und volkswirtschaftlichen Nachteilen. Da mit dem vermeidbaren Abbruch und Neubau von energieintensiv erzeugten Beton- und Stahlbauteilen unnötige Energie- und Stoffströme ausgelöst werden, war sein Vorgehen zudem nicht nachhaltig.

*Unwirtschaftliches und nicht nachhaltiges Vorgehen des LSBG*

<sup>5</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 18. August 2022, Tz. 31.

484. Der Rechnungshof hat die BVM und den LSBG aufgefordert, künftig eine wirtschaftliche und nachhaltige Bauwerkserhaltung sicherzustellen und für eine dem Erhaltungsmanagement gerecht werdende Ressourcenausstattung zu sorgen.
485. Die BVM hat darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit für das Erhaltungsmanagement erst zum 1. Januar 2023 vollständig auf den LSBG übergegangen sei und die Aufgabenwahrnehmung sich noch im Aufbau befände. Die Ermittlung belastbarer Budgethöhen für ein sachgerechtes Erhaltungsmanagement erfolge seit 2020 über Pilotprojekte und würde noch bis 2026 andauern.

## Regelungen zu Rahmenvereinbarungen

486. Der LSBG, die HPA und die Bezirke schreiben regelmäßig Rahmenvereinbarungen für die Erbringung von Bauleistungen an Brücken im Wettbewerb aus. Rahmenvereinbarungen sind Verträge, die einen oder mehrere Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit verpflichten, konkret definierte Leistungen auf Abruf auszuführen. Mit Rahmenvereinbarungen werden in erster Linie die Unternehmen und die Bedingungen festgelegt, zu denen ausschließlich die am Rahmenvertrag beteiligten Unternehmen die benötigten Einzelleistungen auszuführen haben. Der Vorteil von Rahmenvereinbarungen liegt in erster Linie darin, dass grundsätzlich kein erneutes Wettbewerbsverfahren für den Einzelleistungsabruf durchgeführt werden muss.<sup>6</sup> Da Rahmenvereinbarungen somit wettbewerbseinschränkende Wirkungen haben, dürfen sie nicht rechtsmissbräuchlich eingesetzt werden.
487. Bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen haben der LSBG und die Bezirke u. a. die Vorgaben der VV-Bau zu beachten, die von der BSW als Fachbehörde erarbeitet und gepflegt werden. Bei der HPA als Sektorenauftraggeberin im Verkehrsbereich Hafen kommt ein eigener Vergabeleitfaden zur Anwendung. Insbesondere die VV-Bau benennt diverse Regelungen, die bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen zwingend zu beachten sind. Sie legt zum Beispiel Wertgrenzen fest, bis zu deren Höhe Abrufe aus Rahmenvereinbarungen erlaubt sind und benennt Leistungsbereiche, in denen die Nutzung von Rahmenvereinbarungen zulässig sind. Im Bereich nationaler Vergabeverfahren dürfen Rahmenvereinbarungen nur für regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten genutzt werden.
488. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen der VV-Bau sowie der Vergabeleitfaden der HPA zur Beschaffung von Bauleistungen über Rahmenvereinbarungen noch keine ausreichende Orientierung für eine effektive, wirtschaftliche und rechtssichere Beschaffung bieten. So gibt es zum Beispiel unterschiedliche Vorgaben zu Wertgrenzen, insbesondere im Bereich des

<sup>6</sup> Dies gilt grundsätzlich für Rahmenvereinbarungen, die aufgrund nationalen Vergaberechts abgeschlossen wurden.

Ingenieurbaus, deren Anwendungsbereiche nicht konkret genug definiert sind. Auch war in den Regelungen nicht klar genug festgelegt, dass konkrete Dienststellen bzw. öffentliche Unternehmen als Abrufberechtigte aus Rahmenverträgen benannt werden müssen.

Durch diese unzureichenden Regelungen kam es zu häufigen Fehlanwendungen.

489. Der Rechnungshof hat die unzulänglichen Vorgaben der Regelwerke der BSW und der HPA kritisiert. Er hat festgestellt, dass die Chancen, die die Anwendung von Rahmenvereinbarungen bieten, bislang zu wenig genutzt werden und darauf hingewiesen, dass Rahmenvereinbarungen die Möglichkeit eröffnen, die Arbeit insbesondere für die Vergabe- und Beschaffungsstellen effizienter zu gestalten. Die Bauverwaltung könnte damit in die Lage versetzt werden, eine höhere Anzahl notwendiger Maßnahmen zu realisieren.

490. Der Rechnungshof hat die BSW und die HPA deshalb aufgefordert, die VV-Bau bzw. den Leitfaden in Bezug auf den Umgang mit Rahmenvereinbarungen weiterzuentwickeln und empfohlen, hierbei alle Regelungsbestandteile auf Optimierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Dabei wäre auch zu prüfen, ob

- die Wertgrenzen, die in der derzeitigen Höhe seit über 10 Jahren bestehen und
- der Anwendungsbereich von Rahmenverträgen, der bisher auf die Bereiche von regelmäßig wiederkehrenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten und auf kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten beschränkt ist,

anzupassen sind.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, in der FHH bereits existierende Rahmenvereinbarungen zentral zu erfassen und die Schaffung einer zentralen Instanz zu prüfen, in deren Zuständigkeit die Vergabe und die Steuerung von Rahmenvereinbarungen liegt.

## Beauftragung und Durchführung von Bauleistungen

491. Der LSBG, die HPA und die Bezirke sind bei der Vergabe und Abwicklung von Bauleistungen zur Einhaltung der einschlägigen Regelwerke verpflichtet. So ist u. a. die „Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A)“ zu beachten. Der LSBG und die Bezirke haben darüber hinaus die Regelungen der VV-Bau zu beachten und die HPA ihren Leitfaden. Zudem sind die abgeschlossenen (Rahmen-)Verträge einzuhalten.

492. Bei der Beauftragung von Bauleistungen bzw. dem Abruf aus Rahmenvereinbarungen und der Abwicklung der geprüften Baumaßnahmen hat der Rechnungshof u. a. folgende Mängel festgestellt:

- Der LSBG hat in mehreren Fällen Leistungen aus nicht einschlägigen Rahmenvereinbarungen beauftragt. Hierdurch hat er zu hohe Wertgrenzen genutzt. Es hätte ein Wettbewerb durchgeführt werden müssen, sodass ein Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz vorliegt.
  - Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat in einer Rahmenvereinbarung keine Wertgrenzen benannt und damit den zulässigen Anwendungsbereich nicht definiert. Dadurch kann es zu Überschreitungen der rechtlich vertretbaren Wertgrenzen kommen.
  - Der LSBG und die HPA haben die abrufberechtigten Vertragspartner der Rahmenvereinbarungen in den einschlägigen Unterlagen nicht konkret benannt. Die Verwendung allgemeiner Bezeichnungen wie „Träger öffentlicher Belange“ ist nicht sachgerecht.
  - Auf der Grundlage der vom LSBG geführten Übersicht kann er die vorgeschriebene Kontrolle und Steuerung der Auftragsstreuung bei der Anwendung von Rahmenvereinbarungen nicht sicherstellen. Die Übersichtslisten enthalten u.a. keine Angaben darüber, bei welchem Auftragnehmer Einzelabrufe erfolgt sind.
  - Der LSBG und die HPA haben freihändige Vergaben ohne erforderlichen Wettbewerb durchgeführt, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.
  - Der LSBG nahm entgegen den einschlägigen Vorgaben regelmäßig Bauleistungen ab, ohne einen Vertreter zur Abnahme zu entsenden. Zudem stellten weder der LSBG noch die HPA sicher, dass die Abnahmen protokolliert wurden.
493. Der Rechnungshof hat die aufgeführten Regelverstöße beanstandet, durch die
- der Wettbewerb in unzulässiger Weise umgangen oder gegebenenfalls eingeschränkt wurde,
  - Leistungen durch die parallele Verwendung von zwei Rahmenvereinbarungen doppelt beauftragt und vergütet wurden,
  - Vertragsgrundlagen nicht in der bauvertraglich erforderlichen Eindeutigkeit und Klarheit bekannt waren,
  - die pflichtgemäße Kontrolle und Steuerung der Auftragsstreuung im Sinne des Gleichbehandlungsgebots nicht erfolgte,
  - die Entwicklung des Auftragsvolumens zur Auftragswertschätzung künftiger Rahmenvereinbarungen nicht verfolgt werden kann und
  - nicht sichergestellt ist, dass Gewährleistungsansprüche der FHH gegenüber externen Auftragnehmern durchgesetzt werden können.

494. Der Rechnungshof hat den LSBG, die HPA und das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, die einschlägigen Vorschriften für eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und effiziente Aufgabewahrnehmung künftig zu beachten.
495. Zudem hat er die BVM und die BWI in ihrer Eigenschaft als verantwortliche Bedarfsträgerinnen aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der LSBG und die HPA zukünftig den jeweiligen Anforderungen nachkommen.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

496. Die BWI, die BVM, die BSW, das Bezirksamt Hamburg-Mitte, die HPA und der LSBG haben die Feststellungen bzw. Beanstandungen akzeptiert und werden den Forderungen nachkommen sowie die Umsetzung der Empfehlungen prüfen.

## Erweiterung der HFBK durch ein Ateliergebäude

Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke / Hochschule für bildende Künste Hamburg / Sprinkenhof GmbH / 3. IVFL GmbH & Co. KG / Finanzbehörde / Senatskanzlei

**Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke und die Hochschule für bildende Künste Hamburg haben den Bedarf, das gesamte Ateliergebäude als Versammlungsstätte zu nutzen, nicht rechtzeitig definiert.**

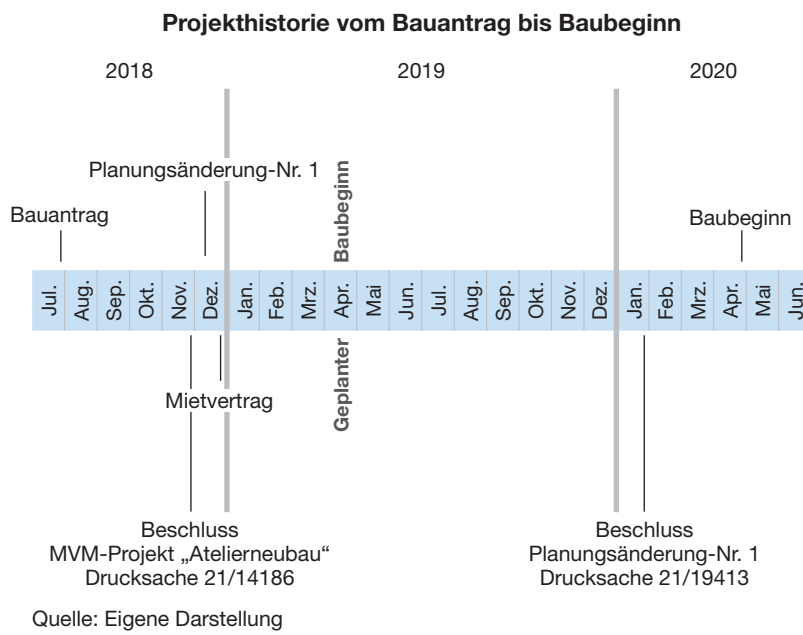
**Die Sprinkenhof GmbH hat ihre Beratungsfunktion als Klima-Partner unzureichend wahrgenommen und damit Einsparpotenzial ungenutzt gelassen.**

**Die Kostenentwicklung der Baumaßnahme wurde im Bau-Monitoring 2022 unzutreffend dargestellt.**

497. Das Projekt „Erweiterung der Hochschule für bildende Künste Hamburg (HFBK) durch ein Ateliergebäude“ wurde im Februar 2016 aufgrund seines finanziellen Volumens von mehr als 6 Mio. Euro in das Mieter-Vermieter-Modell (MVM) überführt. Im August 2018 beantragte der Senat mit einer Nachbewilligungsdrucksache<sup>1</sup> die Zustimmung der Bürgerschaft zu den finanziellen Auswirkungen, zum Beispiel der Einbringung des Grundstücks in die 3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG (3. IVFL) und der notwendigen Verpflichtungsermächtigung für die Mietzahlungen. Die Bürgerschaft hat die Drucksache am 14. November 2018 beschlossen.
498. Am 28. Dezember 2018 wurde der Mietvertrag unterschrieben. Der Senat hat der Bürgerschaft im Dezember 2019 eine nachträgliche Planungsänderung zur Zustimmung vorgelegt<sup>2</sup>, die im Januar 2020 beschlossen wurde. Unterdessen verzögerte sich der für April 2019 vorgesehene Baubeginn auf April 2020. Damit fiel die Ausführung der Baumaßnahme in die Zeit der Corona-Pandemie.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/14186 „Haushaltsplan 2017/2018 – Nachbewilligung nach § 35 Landeshaushaltsordnung (LHO) für das Haushaltsjahr 2018 – Einzelplan 3.2 – der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung; Erweiterung der Hochschule für bildende Künste Hamburg durch ein zusätzliches Ateliergebäude“ vom 28. August 2018.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/19413 „Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung – Neubau eines Gästehauses als Bestandteil der Internationalisierungsstrategie der Universität Hamburg (International Lodge) sowie Planungsanpassung Atelier-Neubau der Hochschule für bildende Künste Hamburg“ vom 17. Dezember 2019.



499. Das neue Ateliergebäude bietet den Studierenden Räume für die Herstellung und Ausstellung von Kunstwerken sowie für Veranstaltungen. Diese Mischnutzung wird in den 12 Atelierräumen in den Obergeschossen auf insgesamt 1.615 m<sup>2</sup> Nutzungsfläche (NUF) ermöglicht. Im Erdgeschoss stehen zudem Galerien für Ausstellungen sowie für Veranstaltungen mit insgesamt 504 m<sup>2</sup> NUF zur Verfügung. Darüber hinaus verfügt das Gebäude über einen Keller für Lagerflächen, einen Serverraum und ein Archiv mit insgesamt 469 m<sup>2</sup> NUF.

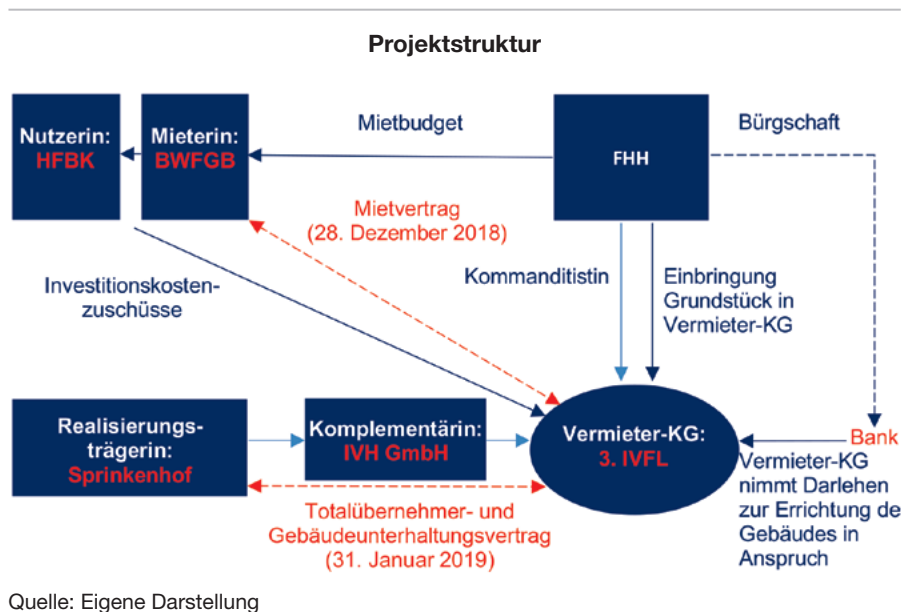
**Fassade des Ateliergebäudes**



Foto: Rechnungshof



500. Mieterin ist die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG), die der HFBK das Gebäude zur Nutzung überlässt. Vermieterin ist die 3. IVFL. Realisierungsträgerin ist die Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof), ein hundertprozentiges Tochterunternehmen der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), die als Konzernholding für die meisten öffentlichen Unternehmen der FHH fungiert. Die Sprinkenhof unterliegt der Aufsicht der Finanzbehörde.
501. Einen Teil der Gesamtkosten in Höhe von voraussichtlich ca. 12,4 Mio. Euro finanzierte die HFBK durch einen Beitrag in Höhe von 5,5 Mio. Euro mit. Die BWFG beteiligte sich zudem mit einem eigenen Investitionskostenzuschuss in Höhe von 0,8 Mio. Euro.



## Bedarfsdefinition und Projekthandbuch

502. Im Juli 2018 ging der Bauantrag für das Ateliergebäude bei der zuständigen Behörde ein, d.h. die Genehmigungsplanung war abgeschlossen. Der Baubeginn war für April 2019 terminiert. Im November 2018 änderte die HFBK ihre Bedarfsdefinition für das Ateliergebäude (Planungsänderung-Nr.1). Bis dahin waren die BWFG, die Sprinkenhof und die Planer – u. a. aufgrund der Auslobung des hochbaulichen Realisierungswettbewerbs – davon ausgegangen, dass nur das Erdgeschoss als Versammlungsstätte<sup>3</sup> dienen sollte, also für die gleichzeitige Anwesenheit von mehr als 200 Besuchern bei Veranstaltungen zu projektieren war. Die HFBK hatte bis dahin angenommen, dass auch in den Obergeschossen die gleichzeitige Anwesenheit von mehr als 200 Besuchern bei Veranstaltungen möglich sei und forderte dies im Nachhinein.

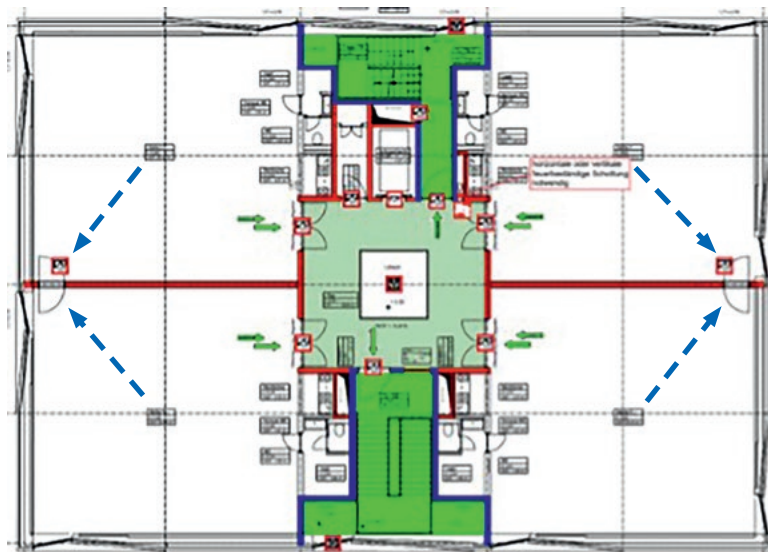
*Unzureichende  
Bedarfsdefinition*

<sup>3</sup> Bei gleichzeitiger Anwesenheit von mehr als 200 Besuchern gilt die Versammlungsstättenverordnung und damit gelten erhöhte Vorgaben für den Brandschutz.

Kein Projekt-  
handbuch  
erstellt

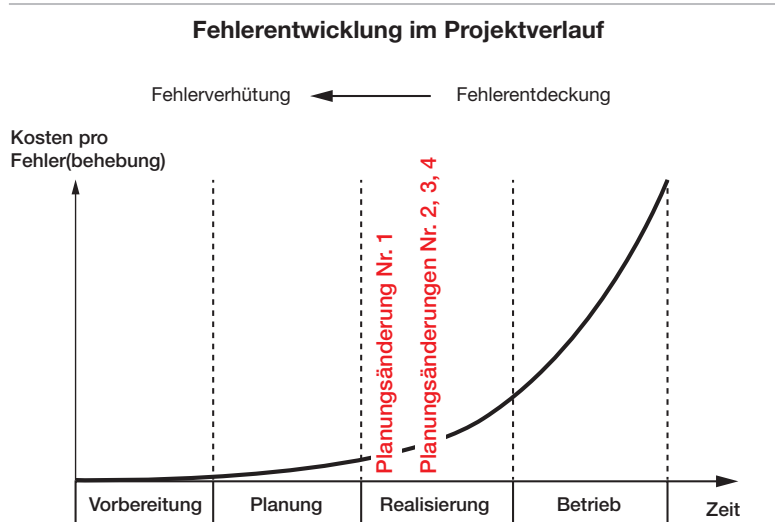
503. Ein von den VV-Bau gefordertes Projekthandbuch, in welchem der Bedarf der HFBK an gleichzeitiger Anwesenheit von mehr als 200 Besuchern sowohl im Erdgeschoss als auch in den Obergeschossen bei Veranstaltungen hätte dokumentiert werden sollen, wurde bei Projektbeginn nicht angelegt. Auch wurde dieses wesentliche Projektziel nicht in den Letter of Intent (LOI) aufgenommen.
504. Die Planungsänderung-Nr. 1, welche die Nutzung nunmehr des gesamten Gebäudes als Versammlungsstätte vorsah, sowie die damit verbundenen Mehrkosten in Höhe von rund 600.000 Euro wurden von der Bürgerschaft am 15. Januar 2020 beschlossen.
505. Da die Versammlungsstättenverordnung ab Versammlungsräumen von mehr als 1.000 m<sup>2</sup> Wandhydranten vorsieht, wurde es nun notwendig, diese inklusive eines Wassertanks in die bereits bestehende Planung zu integrieren. Außerdem musste u.a. der Aufzug mit einer Brandfallsteuerung ausgestattet werden.
506. Der Planungsänderung-Nr. 1 folgten nach Baubeginn weitere Planungsänderungen. Diese betrafen die Offenhaltung der Zugangstüren zu den Ateliers und Galerien und die Sonderausführung der Fluchttüren zwischen den Ateliers (Planungsänderung-Nr. 2), den Klinkerwechsel (Planungsänderung-Nr. 3) sowie die Installation von Werkraumbecken (Planungsänderung-Nr. 4).

#### Fluchttüren zwischen den Ateliers



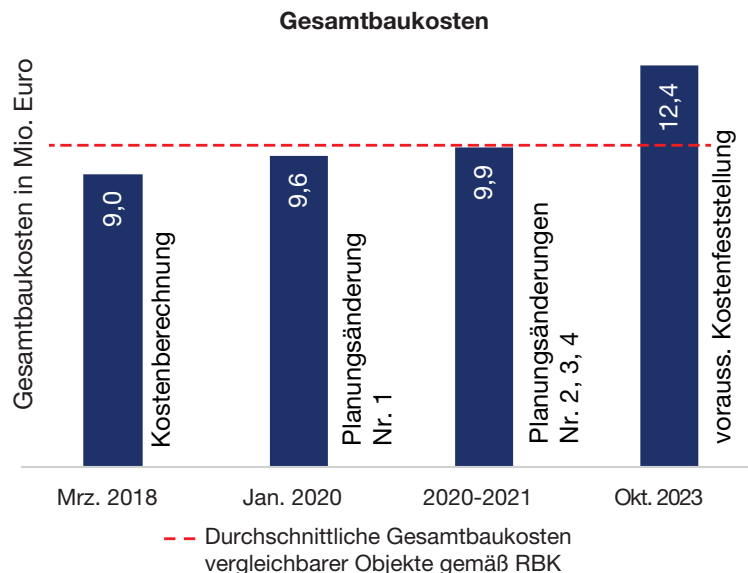
Quelle: Brandschutzkonzept für die Obergeschosse

507. Während die Planungsänderungen-Nr. 1, 2 und 4 aufgrund nachträglich geäußerter Bedarfe der HFBK notwendig wurden, ist die Planungsänderung-Nr. 3 auf eine verspätete Abstimmung mit dem Denkmalschutzamt zurückzuführen.



Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012

508. Die zahlreichen Planungsänderungen in der Realisierungsphase führten zu umfangreichen Änderungen in der Ausführungsplanung und zu Umbaumaßnahmen. Zusätzlich störten die Auswirkungen der Corona-Pandemie den Ablauf der Baumaßnahme. Gemäß Kostenprognose der Sprinkenhof werden sich die Gesamtbaukosten für das Ateliergebäude von 9,0 Mio. Euro zum Zeitpunkt der Kostenberechnung auf voraussichtlich 12,4 Mio. Euro erhöhen.



Quelle: Kostenverfolgung der Sprinkenhof vom 20. Oktober 2023

509. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWFGB als Mieterin sowie die HFBK als Nutzerin unter Einbindung der Sprinkenhof als Realisierungsträgerin den Bedarf vor der Realisierung der Baumaßnahme nicht ausreichend konkretisiert und damit nicht abschließend definiert haben. Er hat zudem die fehlende Dokumentation der Bedarfsdefinition in einem Projekthandbuch sowie

das Fehlen einiger aus der Bedarfsdefinition abzuleitender Projektziele im LOI beanstandet.

510. Der Rechnungshof hat die BWFGB und die HFBK aufgefordert, bei zukünftigen Projekten ihren Bedarf vor der Realisierung der Baumaßnahme – im Rahmen der Vorbereitung – ausreichend zu konkretisieren und abschließend zu definieren. Ergänzend hat der Rechnungshof die Sprinkenhof aufgefordert, diese Bedarfe zu hinterfragen und die jeweiligen Auswirkungen auf die Kosten dem Bedarfsträger darzulegen. Er hat die BWFGB und die Sprinkenhof aufgefordert, bei zukünftigen Projekten ein Projekthandbuch aufzustellen, den zu erfüllenden Bedarf in diesem Projekthandbuch zu dokumentieren sowie alle wesentlichen Projektziele in den LOI aufzunehmen.
511. Die Sprinkenhof hat die Umsetzung der Forderungen zugesagt.
512. Die BWFGB und die HFBK haben in ihren Stellungnahmen gegenüber dem Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Studierendenzahlen, die Personal- sowie die Flächenbedarfe vor der Planung von BWFGB und HFBK ebenso definiert worden seien, wie der Bedarf, „die Türen mehrfach im Jahr für eine breite Öffentlichkeit zu öffnen“. Die Klassifizierung als Versammlungsstätte sei das Ergebnis der gutachterlichen Stellungnahme des Brandschutzgutachters aus der Abstimmung während des Planungsprozesses gewesen.
513. Der Rechnungshof hat in seiner Bewertung durchaus berücksichtigt, dass die Anforderung, „die Türen mehrfach im Jahr für eine breite Öffentlichkeit zu öffnen“ bereits in der Wettbewerbsauslobung benannt worden ist. Diese Anforderung hätten die BWFGB und die HFBK unter Einbindung der Sprinkenhof als Realisierungsträgerin jedoch frühzeitig konkretisieren müssen, sowohl im Hinblick auf die Besucherzahlen als auch auf die betroffenen Geschosse. Nur so wäre zu Beginn der Planung klar gewesen, dass die Versammlungsstättenverordnung nicht nur für das Erdgeschoss, sondern für das gesamte Gebäude angewandt werden muss. Dies ist nicht geschehen.

## **Energetische Bewertung / Klimaschutz**

### **Energetischer Standard**

514. Der Senat hat die Bürgerschaft mit diversen Drucksachen<sup>4</sup> über die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in Bezug auf den Klimaschutz und die Senatsziele für die Anforderungen an die Energieeffizienz von öffentlichen Gebäuden, den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien und die Schaffung von Gründächern informiert. Danach beabsichtigt er auch im Bereich der öffentlichen

---

<sup>4</sup> Zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 21/2521 „Hamburger Klimaplan“ vom 8. Dezember 2015 S. 30.

Gebäude, nach wirtschaftlichen Lösungen zu suchen, die es ermöglichen, über die gesetzlichen Standards hinauszugehen.<sup>5</sup> Im Masterplan Klimaschutz hat er darauf hingewiesen, dass wegen des hohen Anteils an den Hamburgischen CO<sub>2</sub>-Emissionen die Auswirkungen des Gebäudesektors sogar so groß seien, dass eine Verfehlung der Effizienzziele die energiepolitischen Ziele infrage stellen würde.

515. Zum Thema Energieeffizienz und Nachhaltigkeit wurde in der Wettbewerbsauslobung des Atelierneubaus auf die Ziele des Hamburger Masterplans Klimaschutz zur Minderung des jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes hingewiesen. Der Entwurf sollte demnach den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sein. Dabei stünden die Verwendung erneuerbarer Energien und energieeffizientes Bauen im Vordergrund.
516. Mit dem Wärmeschutznachweis wurde für den Neubau des Ateliergebäudes ein Primärenergiebedarf von 105,8 kWh/(m<sup>2</sup>a) ermittelt. Damit unterschreitet der Neubau den Primärenergiebedarf des nach der Energieeinsparverordnung 2014 berechneten Referenzgebäudes in Höhe von 107,9 kWh/(m<sup>2</sup>a) um 2 % und hält damit die gesetzlichen Anforderungen ein. Ein ambitioniert geplantes Gebäude (nach KfW-40 Standard) könnte hingegen einen Wert von ca. 45 kWh/(m<sup>2</sup>a) erreichen.
517. Ein Gebäude, welches die Anforderungen der Energieeinsparverordnung um lediglich 2 % unterschreitet, leistet nur einen unzureichenden Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele des Senats.
518. Die Sprinkenhof als Klima-Partner<sup>6</sup> der Stadt hätte im frühen Stadium der Planung ihre Beratungsfunktion gegenüber dem Bedarfsträger und Nutzer stärker wahrnehmen müssen. Dabei wären im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die Auswirkungen der verschiedenen energetischen Standards auf die Lebenszykluskosten zu betrachten gewesen.
519. Der Rechnungshof hat die unzureichende Wahrnehmung der Beratungsfunktion als Klima-Partner sowie eine zu geringe Unterschreitung des Primärenergiebedarfs des Referenzgebäudes kritisiert.
520. Er hat der Sprinkenhof empfohlen, bei zukünftigen Bauvorhaben die Beratungsfunktion als Klima-Partner stärker wahrzunehmen und die Energieeffizienz der Gebäude besser zu berücksichtigen, damit die langfristigen Senatsziele in Bezug auf den Klimaschutz erreicht werden können.
521. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, zukünftig darauf hinzuwirken, dass die Sprinkenhof ihre Beratungsfunktionen besser ausfüllt und sowohl die energetischen Zielsetzungen

*Unzureichender  
Beitrag zum  
Klimaschutz*

*Beratung nicht  
ausreichend*

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> „Öffentliche Unternehmen als Klima-Partner“ herausgegeben von der Behörde für Umwelt und Energie – Leitstelle Klimaschutz – im Juni 2018.

des Senats als auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stärker berücksichtigt. Im Auftrag der Bedarfsträger sollten möglichst energieeffiziente Gebäude errichtet werden.

522. Die Finanzbehörde und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.

## Einsatz erneuerbarer Energien

523. Im Wärmeschutznachweis des Neubaus wird darauf hingewiesen, dass durch den Einsatz von Fernwärme die gesetzlichen Anforderungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien erfüllt seien. Nach Aussage der Sprinkenhof ist kein weiterer Einsatz von erneuerbaren Energien für den Neubau geplant worden.

524. Die Wettbewerbsauslobung für das Ateliergebäude enthielt zum Thema nachhaltige Entwicklung Hinweise auf die Verwendung erneuerbarer Energien. Die Dachfläche sollte entsprechend den in Hamburg etablierten Standards extensiv begrünt bzw. für die Erzeugung regenerativer Energien verwendet werden, sofern dies denkmalverträglich möglich sei.

525. Schon im Hamburgischen Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung vom 25. Juni 1997 (HmbKliSchG-97) wurde darauf hingewiesen, dass erneuerbare Energien zur Wärme- und Stromversorgung bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten öffentlicher Gebäude eingesetzt werden sollten. Gemäß § 11 HmbKliSchG-97 ist bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen zur Energieeinsparung oder zum Klimaschutz der gesamtwirtschaftliche Nutzen zu beachten. Dabei kann auf eine Kosten-Nutzen-Untersuchung verzichtet werden, wenn die zusätzlichen Kosten zu mehr als zwei Dritteln durch die zu erzielenden Energiekosteneinsparungen gedeckt werden (2/3-Wirtschaftlichkeit).

526. Gemäß Energiebericht 2017<sup>7</sup> soll eine stufenweise Umstellung auf regenerative, möglichst dezentrale Energiegewinnung für Strom noch ambitionierter angegangen werden, um die gesteckten Ziele zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen.

*Verzicht auf  
Photovoltaik-  
anlage*

527. Da das neu errichtete Ateliergebäude mit gleicher Traufhöhe wie der Altbau errichtet wurde, sind keine Verschattungen zu erwarten. Die Dachfläche ist sehr gut für eine Photovoltaikanlage (PV-Anlage) geeignet. Dennoch wurde keine PV-Anlage installiert.

528. Auch wenn durch den Anschluss an die Fernwärme die gesetzlichen Vorgaben für den Einsatz erneuerbarer Energien erfüllt sind, hätte nach dem HmbKliSchG-97 geprüft werden müssen, ob der Einsatz einer PV-Anlage wirtschaftlich ist, zumal die Voraussetzungen ideal sind. Nicht nur, dass der Neubau über ein Flachdach

<sup>7</sup> Energiebericht 2017, herausgegeben von der Behörde für Umwelt und Energie, November 2018, S. 49.

verfügt und der Standort nach dem Wärmekataster-Portal<sup>8</sup> mit einer Eignungsklasse 4 sehr gut für eine PV-Nutzung geeignet ist, auch die Nutzungszeit von 8.760 Stunden im Jahr spricht für einen durchgehenden Strombedarf ohne Unterbrechung im Sommer und somit für einen wirtschaftlichen Einsatz einer PV-Anlage auf dem Dach des Ateliergebäudes.

529. Der Rechnungshof hat die Entscheidung kritisiert, auf eine PV-Anlage zu verzichten, obwohl der Einsatz von regenerativen Energien auf dem Dach laut Auslobung geprüft werden sollte.

Außerdem hat er kritisiert, dass im Zuge der Planung der wirtschaftliche Einsatz einer PV-Anlage unter Beachtung der 2/3-Wirtschaftlichkeit gemäß § 11 Absatz 2 Hmb-KliSchG-97 nicht geprüft wurde.

530. Der Rechnungshof hat die Sprinkenhof aufgefordert, zukünftig alle gesetzlichen Vorgaben zum Einsatz von erneuerbaren Energien zu beachten. Er hat der BWFGB und der HFBK empfohlen, bei zukünftigen Projekten auf die Umsetzung von Forderungen aus Wettbewerben zu achten.

531. Die Sprinkenhof hat die Umsetzung der Forderung zugesagt.

532. Die HFBK hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über eine Realisierung der PV-Anlage nicht in ihrer Zuständigkeit gelegen habe und von ihr nicht getroffen worden sei.

533. Die BWFGB hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wirtschaftliche Abwägungen auf der Grundlage der Gesamtkostendarstellung der Sprinkenhof in Verbindung mit dem Vorhandensein eines Fernwärmeanschlusses sowie allgemeine Liefer-schwierigkeiten einzelner Komponenten zu der Entscheidung des Verzichts auf eine PV-Anlage geführt haben.

534. Der Rechnungshof stellt hierzu fest, dass bereits nach den Ausführungen in der Wettbewerbsauslobung der Einsatz von regenerativen Energien auf dem Dach geprüft werden sollte. Diese Anforderungen wurden von der HFBK als Nutzerin, der BWFGB als Mieterin sowie der Sprinkenhof als Realisierungsträgerin formuliert. Gemeinschaftlich tragen sie daher die Verantwortung für die Umsetzung solcher Anforderungen. In einem durch die geprüften Stellen vorgelegten Fragenkatalog des planenden Ingenieurs hat die HFBK die Frage, ob eine PV-Anlage geplant werden soll, schriftlich mit Nein beantwortet. Die von der BWFGB angeführten wirtschaftlichen Erwägungen konnten nicht durch entsprechende Unterlagen belegt werden.

---

<sup>8</sup> Das Wärmekataster-Portal ist über die Internetseite „[geoportal-hamburg.de](http://geoportal-hamburg.de)“ zu erreichen.

## Berichtswesen Bau-Monitoring

535. Im Berichtswesen Bau-Monitoring<sup>9</sup> werden bei MVM-Maßnahmen regelhaft auch die jeweils prognostizierten Mieten und Betriebskosten angegeben. Bei MVM-Maßnahmen, deren Miete durch einen Investitionskostenzuschuss gemindert wird, werden seit 2020 die bereinigte und die unbereinigte Miete dargestellt. Dabei berücksichtigt die bereinigte Miete die Kostenminderung durch den Investitionskostenzuschuss, während sich die unbereinigte Miete kalkulatorisch ohne Berücksichtigung des Investitionskostenzuschusses ergibt.<sup>10</sup> Die unbereinigte Miete ermöglicht den Vergleich mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern bzw. mit marktüblichen Anhaltswerten und Benchmarks; sie wird im Folgenden Benchmark-Miete genannt.

## Angaben zu Miete und Betriebskosten

536. Bezüglich der Betriebskosten enthalten die Berichtsdrucksachen seit 2019 den Hinweis, dass im Hochschulbereich Leistungen für den Betrieb der Gebäude aufgrund zum Beispiel laborspezifischer Anforderungen teilweise vom Vermieter und teilweise vom Mieter übernommen werden. Um dennoch eine einheitliche Darstellung zu gewährleisten, würden bei diesen Projekten die Betriebskosten als Nebenkosten im Sinne von Grundsteuer, Versicherungen, Müll- und Niederschlagswassergebühren und Gehwegreinigungsgebühren dargestellt. Ein einheitliches System einschließlich aller Kostenanteile sei im Aufbau.<sup>11</sup>
537. Über die Maßnahme „Erweiterung der HFBK durch ein Ateliergebäude“ wurde im Berichtswesen Bau-Monitoring 2018 bis 2022<sup>12</sup> berichtet. Dort wurden eine Miete von 8,01 Euro/m<sup>2</sup>, eine Benchmark-Miete von 13,66 Euro/m<sup>2</sup> und Betriebskosten von 0,31 Euro/m<sup>2</sup> ausgewiesen.

---

<sup>9</sup> Die Bürgerschaft wird mit den Bürgerschaftsdrucksachen „Berichtswesen Bau-Monitoring“ jährlich über den Termin- und Kostenstand größerer öffentlicher Bauprojekte informiert.

<sup>10</sup> Siehe zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 21/19673 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2019“ vom 14. Januar 2020, S. 6, 24.

<sup>11</sup> Siehe zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 21/15693 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2018“ vom 8. Januar 2019, S. 5.

<sup>12</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 21/15693 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2018“ vom 8. Januar 2019, 21/19673 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2019“ vom 14. Januar 2020, 22/3089 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2020“ vom 2. Februar 2021, 22/7625 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2021“ vom 15./23. März 2022 und 22/10910 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2022“ vom 7. Februar 2023.



## Bau-Monitoring 2019

<b>Projekt:</b>	<b>Neubau eines Atelierhauses für die HFBK</b>		<b>N</b>
<b>Bedarfsträger:</b>	BWFG	<b>Realisierungsträger:</b>	Sprinkenhof GmbH
<b>Ort und Umfang veranschlagter Mittel:</b>	Verpflichtungsermächtigung i.H.v. 6,8 Mio. € für 2018 bis Mietbeginn	<b>Relevante Bürger-schaftsdrucksachen:</b>	Drs. 21/14186
<b>Besonderheit / Erläuterung:</b>	Investitionskostenzuschuss der HFBK i.H.v. 5,5 Mio. €, Abwicklung im Mieter-Vermieter-Modell	<b>Abweichung der Kostenprognose von vertraglich vereinbarten Kosten:</b>	+6,64 %

		Kostenermittlung / Budgetplanung (Haushalt)			Kostenprognose	
Kosten- definition	Kostenbestandteile	Kosten- rahmen	Kosten- schätzung	Kosten- berechnung	Stand 30.11.2019	
		in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €		
Datum:		08/2016	09/2017	03/2018	30.11.2019	
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten „Baukosten“	Basiskosten:	4,2	5,2	6,02	6,42
		Ansatz für Kostenvarianz:	0,6	0,8	0,45	0,46
		Preissteigerungen:	0,2	0,3	0,65	0,70
		Baunebenkosten: (Planungskosten)	1,3	1,7	1,91	2,06
	<b>Gesamtbaukosten (Summe Baukosten + Baunebenkosten):</b>	<b>6,3</b>	<b>8,0</b>	<b>9,04</b>	<b>9,64</b>	
		Grunderwerbskosten:				
	Einrichtungskosten:			0,05	0,05	
	TÜ-Zuschlag:			0,42	0,42	

Miete (Prognosestatus: Mietvertrag) und Betriebskosten:		
Mietfläche (in m <sup>2</sup> MF nach gif MF/G):		3.009
Miete (in Euro/m <sup>2</sup> MF, monatl.) um Zuschuss bereinigt/unbereinigt:		8,01/13,66
Betriebskosten (in Euro/m <sup>2</sup> MF, monatl.); Nebenkosten (Grundsteuer und Versicherung)		0,31

Erläuterungen:		
Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens gab es mehrere Auflagen des Bezirks im Zusammenhang mit der Nutzung des gesamten Gebäudes als Versammlungsstätte. Mit der Umsetzung dieser Auflagen entstehen Mehrkosten von 600.000 Euro, die hier bereits im Rahmen der Kostenprognose zum Stand 30.11.2019 enthalten sind. Diese stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung von Senat und der Bürgerschaft.		
Terminstatus:	Prognose	IST
Baubeginn:		06/2019
Bauende/Inbetriebnahme:	09/2021	
Erläuterungen:		
Die Verzögerung des Bauendtermins resultiert aus dem sehr langen Abstimmungsprozess im Rahmen der Baugenehmigungserteilung mit dem Bezirksamt Nord sowie den Auflagen des Bezirks im Rahmen des Brandschutzes gemäß Versammlungsstättenverordnung in Verbindung mit den notwendigen Umplanungsmaßnahmen.		

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/19673 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2019“ vom 14. Januar 2020

538. Bei den Angaben zur Benchmark-Miete blieb im Verlauf der Berichterstattung unberücksichtigt, dass sich infolge der Planungsänderung aufgrund von Auflagen aus dem Baugenehmigungsverfahren Mehrkosten ergeben haben, die durch einen Investitionskostenzuschuss der BWFG in Höhe von 0,8 Mio. Euro<sup>13</sup> gedeckt wurden. Der zusätzliche Investitionskostenzuschuss der BWFG „neutralisiert“ nach Berechnungen des Rechnungshofs die anderenfalls

*Investitionskostenzuschuss in Benchmark-Miete nicht berücksichtigt*

<sup>13</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/7625 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2021“ vom 15./23. März 2022, S. 23.

erforderliche Mieterhöhung von 73 Cent/m<sup>2</sup>. Dementsprechend müsste die Benchmark-Miete von 13,66 Euro/m<sup>2</sup> um diesen Betrag erhöht werden. Daher wäre im Bau-Monitoring der Ausweis einer entsprechend höheren Benchmark-Miete von 14,39 Euro/m<sup>2</sup> angezeigt gewesen. Eine Anpassung der Benchmark-Miete ist jedoch nicht erfolgt.

- Nicht alle Betriebskosten angegeben*
539. Zudem enthielten die im Bau-Monitoring angegebenen Betriebskosten nur die Kosten der Grundsteuer und Versicherungen. Die weiteren Bewirtschaftungskosten der HFBK für das neue Gebäude (Reinigung, Ver- und Entsorgung, Mieterinstandhaltung etc.)<sup>14</sup> von 4,89 Euro/m<sup>2</sup> wurden nicht aufgeführt.

#### Angaben zu Betriebskosten

Bau-Monitoring (Soll) MVM- Hochschulbereich	Bau-Monitoring (Ist) Ateliergebäude der HFBK	Nachbewilligungs- drucksache HFBK
Grundsteuer	Grundsteuer	Grundsteuer
Versicherungen	Versicherungen	Versicherungen
Müll- und Niederschlags- wassergebühren		Müll- und Niederschlags- wassergebühren
Gehwegreinigungsgebühren		Gehwegreinigungsgebühren
		Bewirtschaftungskosten (Reinigung, Ver- und Entsorgung, Mieterinstand- setzung etc.)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Bürgerschaftsdrucksachen 22/7625, S. 7 und Anlage 1, S. 23 sowie 21/14186, S. 7

540. Der Rechnungshof hat den Verzicht auf eine Anpassung der Benchmark-Miete sowie die unvollständigen und nicht vergleichbaren Angaben zu den Betriebskosten beanstandet und die BWFGB, die Sprinkenhof und die Senatskanzlei aufgefordert, künftig auf korrekte und vergleichbare Angaben der Miet- und Betriebskosten zu achten. Er hat die Senatskanzlei und die Finanzbehörde zudem aufgefordert zu prüfen, inwieweit sich die Betriebskosten vollständig in einer einheitlichen Systematik darstellen lassen.
541. Die Senatskanzlei, die Finanzbehörde und die Sprinkenhof haben dies zugesagt. Die BWFGB hat sich in ihrer Stellungnahme hierzu nicht geäußert.

### Angabe der festgestellten Gesamtbaukosten

542. Im Februar 2022 erfolgte die Übergabe des Ateliergebäudes an die BWFGB und die HFBK. Sie fiel damit in den Betrachtungszeitraum des Bau-Monitoring 2022 und wird in der dortigen Anlage 3

<sup>14</sup> Siehe Bürgerschaftsdrucksache 21/14186 „Haushaltsplan 2017/2018 – Nachbewilligung nach § 35 Landeshaushaltsordnung (LHO) für das Haushaltsjahr 2018 – Einzelplan 3.2 – der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung; Erweiterung der Hochschule für bildende Künste Hamburg durch ein zusätzliches Ateliergebäude“ vom 28. August 2018, S. 7.

„Kostenentwicklung von abgeschlossenen Bauprojekten ...“ gelistet. In der Drucksache wird zu den abgeschlossenen Maßnahmen u. a. erläutert, dass diese oftmals erst zu einem späten Zeitpunkt vollständig schlussgerechnet werden. Daher würden stellenweise noch Ansätze aus der Kostenvarianz, den Preissteigerungen oder den besonderen Kostenrisiken vorgehalten.<sup>15</sup>

543. Für das Ateliergebäude der HFBK werden im Bau-Monitoring 2022<sup>16</sup> Gesamtbaukosten in Höhe von 9,9 Mio. Euro mit dem Stand der vorläufigen Kostenfeststellung ausgewiesen. Die Sprinkenhof hat in ihrer Kostenverfolgung vom Oktober 2023 Gesamtbaukosten in Höhe von 12,4 Mio. Euro prognostiziert. Es wird deutlich, dass eine Berichterstattung bis zum Jahr der Inbetriebnahme eines Gebäudes nicht ausreichend ist, um die Kostenentwicklung der in das Bau-Monitoring aufgenommenen Baumaßnahmen in jedem Fall vollständig abzubilden. Sollte sich die Prognose der Sprinkenhof bestätigen, läge die abschließende Kostenfeststellung mehr als 20 % über der im Bau-Monitoring dargestellten Summe.
544. Der Rechnungshof hat die Darstellung der Kostenentwicklung im Berichtswesen Bau-Monitoring in Bezug auf eine abschließende Kostenfeststellung und damit mangelnde Transparenz hinsichtlich der Kostensteigerungen und der Gesamtbaukosten kritisiert.
545. Der Rechnungshof hat der Senatskanzlei empfohlen, das jährliche Berichtswesen Bau-Monitoring um die Darstellung der Kostenentwicklung schlussgerechneter Maßnahmen zu ergänzen.
546. Die Senatskanzlei hat die Feststellungen akzeptiert und zugesagt, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

*Keine endgültige  
Kostenfeststellung  
im Bau-Monitoring*

<sup>15</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/10910 „Berichtswesen Bau-Monitoring 2022“ vom 7. Februar 2023, S. 2.

<sup>16</sup> Mit Sachstand vom 30. September 2022.

## Vergabe freiberuflicher Leistungen / Bezirksämter

Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke / Bezirksamt Altona /  
Bezirksamt Hamburg-Nord /  
Bezirksamt Wandsbek

**Alle drei geprüften Bezirksämter haben die Vergaberegeln nur mangelhaft angewandt.**

**In zwei Fällen hat die nicht ordnungsgemäße Auftragswertschätzung dazu geführt, dass die Vergabe von Planungsleistungen dem europaweiten Wettbewerb entzogen wurde. Nicht eindeutige Leistungsbeschreibungen haben in einigen Fällen zu nicht vergleichbaren Angeboten geführt. Daraus resultierten zum Teil fehlerhafte Angebotswertungen.**

**Alle geprüften Bezirksämter müssen die Organisation der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich dringend optimieren.**

547. Die Bezirksämter beauftragen regelmäßig Planerinnen/Planer, Ingenieurinnen/Ingenieure sowie Bausachverständige mit Aufgaben der Planung, Begleitung und Abrechnung von Bauvorhaben sowie der Erstellung von Gutachten. Die Vergabe dieser Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht werden, hat im Wettbewerb unter Beachtung der vergaberechtlichen Regelungen stattzufinden.
548. Der Rechnungshof hat insgesamt 15 Vergabeverfahren aus den Jahren 2021 und 2022 überprüft und dabei folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

### Feststellungen und Beanstandungen

	Bezirksamt Altona	Bezirksamt Hamburg-Nord	Bezirksamt Wandsbek
Anzahl der geprüften Vergabevorgänge	5	5	5
1. Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz		2 <sup>1</sup>	2 <sup>1</sup>
2. Eignungsprüfung nicht ausreichend	4	3	4
3. Vergabeunterlagen/Leistungsbeschreibung nicht eindeutig	2	2	
4. Annahme, Aufbewahrung und Öffnung der Angebote nicht manipulationssicher	5	3	3
5. Angebotswertung fehlerhaft	2	2	
6. Mangelhafte Vergabedokumentation (Verstoß gegen den Transparenzgrundsatz)	5	5	5
Anzahl der Feststellung zu den Prüfungspunkten	18	17	14

Quelle: Eigene Darstellung

Hervorzuheben sind die Feststellungen zu den nachstehenden Prüfungspunkten.

## Wettbewerbsgrundsatz

549. Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer die jeweils festgelegten EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet, sind sie im europaweiten Vergabeverfahren zu vergeben.<sup>2</sup>
550. In jeweils einem Fall haben das Bezirksamt Hamburg-Nord und das Bezirksamt Wandsbek Planungsleistungen ohne ein wettbewerbliches Vergabeverfahren direkt an ein Unternehmen vergeben, ohne dass die Voraussetzungen für einen Verzicht vorgelegen haben.
- In zwei anderen Fällen hat die jeweils nicht ordnungsgemäße Auftragswertschätzung der beiden Bezirksamter dazu geführt, dass die Vergaben der Planungsleistungen dem erforderlichen europaweiten Wettbewerb entzogen worden sind.
551. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die beiden Bezirksamter aufgefordert, dem Wettbewerbsgrundsatz in allen Phasen des Vergabeverfahrens Rechnung zu tragen und Planungsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.
552. Die beiden Bezirksamter haben dies zugesagt.

*Verbotene Direktbeauftragung*

*Europaweite Ausschreibung unterlassen*

<sup>1</sup> In einem Fall zugleich keine ordnungsgemäße Auftragswertschätzung, sodass der erforderliche europaweite Wettbewerb nicht durchgeführt wurde.

<sup>2</sup> § 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

## Eignungsprüfung

- Eignungsprüfung mangelhaft*
553. Architekten- und Ingenieurleistungen dürfen nur an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben werden. Im Rahmen der Eignungsprüfung sind die berufliche Eignung, die wirtschaftliche und finanzielle Eignung in Bezug auf die Ausführung des Auftrags und die technische und berufliche Leistungsfähigkeit – zur Sicherstellung einer angemessenen Qualität – zu prüfen. Es besteht eine Pflicht zur Prüfung der Eignung der Unternehmen. Die Prüfung ist zu dokumentieren.
554. Alle drei Bezirksamter sind ihrer Pflicht zur Prüfung der Eignung der Bietenden in etlichen Fällen nicht hinreichend nachgekommen. Der in den Vergabeunterlagen wiederholt formulierte Hinweis darauf, dass dem Bezirksamt alle aufgeführten Bietenden als leistungsfähige Ingenieurbüros bekannt seien, ersetzt keine angemessene Eignungsprüfung anhand der in den einschlägigen Regelungen genannten Kriterien. Insbesondere kann ein Bezirksamt ohne eine Einzelfallprüfung nicht darüber befinden, ob die Bietenden zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht leistungsfähig sind und ob keine Ausschlussgründe vorliegen. Die Bezirksamter haben den Inhalt der Eignungsprüfung regelmäßig nicht nachvollziehbar dokumentiert. Es wurde dadurch nicht deutlich, was das jeweilige Bezirksamt tatsächlich geprüft hatte.
555. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bezirksamter aufgefordert, bei allen Vergabeverfahren eine hinreichende Eignungsprüfung nach Maßgabe der einschlägigen Regelungen vorzunehmen und diese zu dokumentieren.
556. Die drei Bezirksamter haben dies zugesagt.

## Leistungsbeschreibung

- Angebote mangels eindeutiger Leistungsbeschreibung nicht vergleichbar*
557. Die Leistungsbeschreibung muss unter Berücksichtigung des vergaberechtlichen Transparenzgrundsatzes klar und verständlich sein, sodass alle Bietenden sie im gleichen Sinne verstehen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können.
558. Das Bezirksamt Altona hat in zwei Fällen und das Bezirksamt Hamburg-Nord bei einem Vergabeverfahren unklare Leistungsbeschreibungen erstellt, die von den Bietenden unterschiedlich verstanden wurden. Diese haben dadurch nicht vergleichbare Angebote abgegeben, die somit nicht wertbar waren.
559. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die beiden Bezirksamter aufgefordert, eindeutige und klar verständliche Leistungsbeschreibungen zu erstellen.
560. Die beiden Bezirksamter haben dies zugesagt.

## Annahme, Aufbewahrung und Öffnung der Angebote

561. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Bietenden und die vertraulichen Aspekte der Angebote dürfen von öffentlichen Auftraggebern nicht weitergegeben werden. Insbesondere im Rahmen der Annahme, Aufbewahrung und Öffnung von Angeboten sind hinreichende Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, welche die Weitergabe solcher Informationen und damit Manipulationsmöglichkeiten verhindern.
562. Die Annahme, Aufbewahrung und Öffnung insbesondere der per E-Mail eingehenden Angebote ist bei allen drei Bezirksamtern nicht manipulationssicher geregelt. Die Bezirksamter haben keine hinreichenden Vorkehrungen getroffen, mittels derer eine Öffnung, Kenntnisnahme oder Weiterleitung der Angebote vor Ablauf der Angebotsfrist sicher verhindert werden kann. In einigen Fällen wurden die Angebote von Bietenden bereits geöffnet und von mehreren Personen zur Kenntnis genommen, bevor die Angebote der Mitbietenden eingegangen waren. Die erforderlichen Niederschriften über die Öffnung der Angebote lagen regelmäßig nicht vor oder waren in einem Fall inhaltlich nicht korrekt.
563. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bezirksamter aufgefordert, die Annahme, Aufbewahrung und Öffnung der Angebote manipulationssicher und transparent zu regeln und durchzuführen.
564. Die Bezirksamter haben dies zugesagt.

*Umgang mit Angeboten nicht manipulationssicher*

## Angebotswertung

565. Öffentliche Auftraggeber dürfen bei der Angebotswertung nur die bekannt gegebenen und zulässigen Zuschlagskriterien berücksichtigen. Ein nachträgliches Abweichen hiervon ist nicht statthaft.
566. Die Bezirksamter Altona und Hamburg-Nord haben zum Teil fehlerhafte Angebotswertungen durchgeführt. In jeweils einem Fall haben diese beiden Bezirksamter nicht vergleichbare Angebote, in denen die Bietenden deutlich voneinander abweichende Angebotspreise geboten hatten (im Bezirksamt Altona: ca. 40 %; im Bezirksamt Hamburg-Nord: ca. 125 %), mittels eigener nachträglicher Zeitansätze und Kalkulationen „vergleichbar“ gemacht. Bei einem zweiten Vergabeverfahren hat das Bezirksamt Altona ein bekannt gegebenes Zuschlagskriterium im Rahmen der Angebotswertung nicht berücksichtigt. In einem Verfahren des Bezirksamts Hamburg-Nord war das ausschlaggebende Kriterium für die Auswahl des erfolgreichen Bietenden, dass dieser bereits andere Planungsleistungen für das Bauvorhaben erbracht habe. Dieses „Vorbefasstsein“ ist kein zulässiges Zuschlagskriterium. Es schränkt den Wettbewerb erheblich ein.
567. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die beiden Bezirksamter aufgefordert, ordnungsgemäße Angebotswertungen (nur)

*Angebotswertung fehlerhaft*

anhand der bekannt gegebenen zulässigen Zuschlagskriterien vorzunehmen.

568. Die beiden Bezirksamter haben dies zugesagt.

## Vergabedokumentation

569. Der vergaberechtliche Transparenzgrundsatz verlangt, dass der öffentliche Auftraggeber den Gang und die wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten dokumentiert, um die Entscheidungen der Vergabestelle transparent sowie für Bietende und Nachprüfungsinstanzen kontrollierbar zu machen. Die Pflicht zur zeitnahen Dokumentation des Vergabeverfahrens soll auch möglichen Manipulationen entgegenwirken und dient der Korruptionsprävention.

*Vergabe-  
dokumentation  
mangelhaft*

570. Bei allen 15 geprüften Vergabeverfahren war die Vergabedokumentation unvollständig und das Vergabeverfahren dadurch ganz oder teilweise intransparent. In einem Verfahren hat das Bezirksamt Wandsbek beispielsweise die Bewertung von drei qualitativen Zuschlagskriterien nur unzureichend begründet. Es war nicht zu erkennen, aus welchen Gründen die unterlegenen Bietenden Punktabzüge erhalten hatten. Der Inhalt der bewerteten Angebotspräsentation der Bietenden wurde ebenfalls nicht dokumentiert.
571. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Vergabedokumentation beanstandet und die Bezirksamter aufgefordert, alle wesentlichen Verfahrensschritte und Entscheidungen in einem Vergabeverfahren fortlaufend und vollständig zu dokumentieren.
572. Die Bezirksamter haben dies zugesagt.

## Organisation der Beschaffung freiberuflicher Leistungen im Baubereich

573. Der Rechnungshof hat sich auch mit der Organisation der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich bei den drei geprüften Bezirksamtern befasst.
574. Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

*Beschaffung  
im Baubereich  
mangelhaft*

- Bei der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich haben die Bezirksamter wesentliche vergaberechtliche Regelungen und damit einhergehend die wesentlichen Funktionen des Vergaberechts nicht beachtet.
- Es wird regelmäßig nur ein begrenzter Kreis an Unternehmen aufgefordert. Dadurch haben die Bezirksamter häufig nur wenige oder keine Angebote erhalten und mussten infolgedessen Vergabeverfahren teilweise zeitaufwendig wiederholen oder einzelne Leistungen selbst übernehmen.



- Die Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich wird durch zahlreiche verschiedene Beschäftigte in mehreren Organisationseinheiten durchgeführt. Gut geschulte zentrale Einheiten, welche regelmäßig zahlreiche Vergabeverfahren im Baubereich für alle Bedarfsstellen des Bezirksamts durchführen, gibt es in den drei Bezirksamtern nicht.
  - Die Bezirksamter haben weder hinreichende noch einheitliche Sicherheitsvorkehrungen zur Wahrung der Vertraulichkeit der Angebote – insbesondere solcher, die noch per E-Mail eingehen – bei der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich getroffen.
  - Es gibt keine einheitlichen Standards bei der Nutzung von Vergabeunterlagen. Das Auftreten eines Bezirksamts und das bezirksamtsübergreifende Handeln gegenüber den Bietenden sowie die Anforderungen an diese variieren ohne sachlichen Grund. Planungsbüros, die an der Beauftragung mit Planungsleistungen durch die Bezirksamter Interesse hatten, mussten sich dadurch bei jedem Vergabeverfahren auf neue oder neu formulierte Anforderungen einstellen.
575. Die vorstehenden Feststellungen zeigen, dass bei allen drei Bezirksamtern erheblicher Optimierungsbedarf bei der Beschaffung von freiberuflichen Leistungen im Baubereich besteht, worauf der Rechnungshof die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) und die Bezirksamter hingewiesen hat.
576. Die Organisation der Beschaffung freiberuflicher Leistungen im Baubereich muss gewährleisten, dass die geltenden vergaberechtlichen Regelungen von den Vergabestellen beachtet und die Bedarfe der Baudienststellen zielgerichtet gedeckt werden. Die wesentlichen Funktionen des Vergaberechts – wirtschaftliche Beschaffung von Leistungen durch den öffentlichen Auftraggeber, Wettbewerbsschutz und Korruptionsprävention – sind angemessen zu berücksichtigen. Die Bündelung von Beschaffungsvorhaben, die bezirksamtsübergreifende Standardisierung von Abläufen, die Professionalisierung der Beschaffungsvorgänge und die regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen der Korruptionsprävention leisten hierzu einen wesentlichen Beitrag. Die Verständigung auf einheitliche Standards für alle Bezirksamter vereinfacht deren Entwicklung und die rechtskonforme Anwendung. Sie verbessert die Bieterfreundlichkeit und fördert damit den Wettbewerb.
577. Der Rechnungshof hat den drei Bezirksamtern dringend empfohlen – unter Berücksichtigung der vorstehenden Feststellungen – gemeinsam mit den übrigen Bezirksamtern, der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende die Beschaffungsprozesse auf Optimierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Die flächendeckende Einführung des E-Vergabe-Systems im Baubereich bei den Bezirksamtern sollte in diesem Zusammenhang mitberücksichtigt werden.
578. Die Bezirksamter haben dies zugesagt.
- Organisation  
der Beschaffung  
dringend optimierungsbedürftig*

579. Der BWFGB hat der Rechnungshof empfohlen, diesen Prozess initiativ als Moderatorin und Koordinatorin zwischen den Bezirksämtern und den fachlich zuständigen Fachbehörden zu fördern.
580. Die BWFGB hat dies zugesagt.

## **Organisation Sprinkenhof GmbH und Gebäudemanagement Hamburg GmbH**

Finanzbehörde / Hamburger Gesellschaft für  
Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH /  
Sprinkenhof GmbH / GMH Gebäudemanagement  
Hamburg GmbH

**Die Überwachung und Steuerung beider  
Unternehmen durch die Finanzbehörde ist  
insgesamt angemessen.**

**Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen  
mit der Geschäftsführung der Sprinkenhof  
GmbH zum Senatsziel „Günstige Mieten“  
sind verbesserungswürdig.**

**Die signifikant ansteigende Verschuldung  
beider Unternehmen bei gleichzeitig stei-  
gendem Zinsniveau birgt die Gefahr hoher  
Geldabflüsse für den Konzern FHH.**

### **Corporate Governance**

581. Corporate Governance definiert die Art und Weise, wie Unternehmen verantwortungsvoll geführt werden sollen. Für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) und ihre verbundenen öffentlichen Unternehmen sind die dazu relevanten Regelwerke die LHO, der Hamburger Corporate Governance Kodex (Kodex), die Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (Hinweise) sowie die gesellschaftsrechtlichen Regelwerke der einzelnen Unternehmen.
582. Der Rechnungshof hat verschiedene Aspekte der Unternehmensführung bei der Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) und der GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) geprüft und in einer Gesamtbewertung, basierend auf einer von ihm entwickelten Balanced Scorecard, in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst:

Gesamtübersicht der Prüfungsergebnisse		
Prüffelder	Sprinken- hof	GMH
Behörde	●	●
Zielbild	●	●
Kommunikation der Beteiligungsverwaltung mit dem Aufsichtsrat	●	●
Wahrnehmung der Gesellschafterrechte, fachliche Steuerung	●	●
<b>Aufsichtsrat</b>	●	●
Zusammensetzung des Aufsichtsrats	●	●
Geschäftsordnung des Aufsichtsrats	●	●
Aufsichtsratssitzungen	●	●
Jahres- und Konzernabschluss, Lagebericht und Gewinnverwendung	●	●
<b>Entsprechenserklärung zum HCGK</b>	●	●
Entlastung der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats	●	●
Arbeit der Aufsichtsratsvertreter der FHH	●	●
Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung	●	●
Auswahl der Geschäftsleitung	●	●
Anstellungsverträge der Geschäftsleitung	●	●
Vergütung der Geschäftsleitung	●	●
<b>Zielvereinbarungen für variable Vergütungsbestandteile</b>	●	●
Haftung und D&O-Versicherung	●	●
<b>Geschäftsführung</b>	●	●
Unternehmenskonzept	●	●
Aufgabenverteilung der Geschäftsleitung und Vertretungsregeln	●	●
Interessenkonflikte	●	●
Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen	●	●
Berichte an den Aufsichtsrat	●	●
Entsprechenserklärung zum HCGK	●	●
<b>Berichtswesen</b>	●	●
Mittelfristige Finanzplanung	●	●
Wirtschaftsplan	●	●
Jahresabschluss und Jahresabschlussbesprechung	●	●
<b>Quartalsberichte</b>	●	●
<b>GESAMT</b>	●	●

Quelle: Eigene Darstellung

583. Die Überwachung und Steuerung von Sprinkenhof und GMH im Rahmen des Beteiligungsmanagements der Finanzbehörde ist insgesamt angemessen. Der Rechnungshof hat Forderungen und Empfehlungen im Hinblick auf die in der Übersicht gelb bewerteten Teilaspekte formuliert.

## Entsprechenserklärung zum Hamburger Corporate Governance Kodex

584. Mit dem Kodex strebt der Senat an, die Transparenz der hamburgischen Unternehmen zu erhöhen. Danach ist eine Offenlegung der persönlichen Teilnahmen der Mitglieder an den Sitzungen des

Aufsichtsrats durch eine sog. Entsprechenserklärung<sup>1</sup> des jeweiligen Unternehmens vorgesehen.

585. Die Aufsichtsräte der Sprinkenhof und der GMH tagen grundsätzlich einmal im Vierteljahr, anlassbezogen gibt es zusätzlich außerordentliche Sitzungen.
586. Im Jahr 2019 haben einzelne Aufsichtsratsmitglieder der Sprinkenhof jeweils nur an der Hälfte der Sitzungen teilgenommen. Dazu hat die Sprinkenhof in ihrer Entsprechenserklärung zum Kodex 2019 keinen Hinweis gegeben.
587. In den Jahren 2018, 2019 und 2021 haben einzelne Aufsichtsratsmitglieder der GMH nur an der Hälfte der Sitzungen teilgenommen. Dazu hat die GMH in ihren Entsprechenserklärungen zum Kodex 2018, 2019 und 2021 keine Hinweise gegeben.
588. Der Rechnungshof hat die Sprinkenhof und die GMH aufgefordert, die Abwesenheit von Mitgliedern bei Aufsichtsratssitzungen nach der Vorgabe des Kodex zu dokumentieren.
589. Die Sprinkenhof und die GMH haben dies jeweils zugesagt.

*Sitzungsteilnahme  
intransparent*

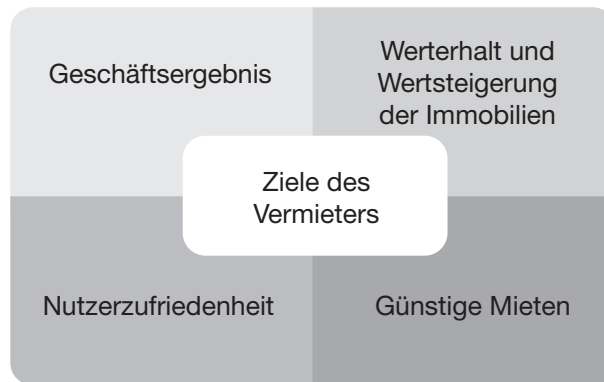
## Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung bei der Sprinkenhof

590. Nach den Vorgaben des Kodex soll die Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung sowohl feste als auch variable Bestandteile umfassen. Letztere sollen an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten enthalten und als Vertragsantizipien in Form von Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) abgeschlossen werden. Hierbei sind Ziele sowie Zielerreichungsgrade eindeutig zu definieren und zu quantifizieren.

Zudem soll in Unternehmen, die im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) der FHH agieren, bei der Ausgestaltung der ZLV das Zielbild der Optima-Drucksache<sup>2</sup> zugrunde gelegt werden. Dieses umfasst die folgenden vier Hauptziele:

<sup>1</sup> In einer zu veröffentlichenden Entsprechenserklärung gibt ein Unternehmen jährlich an, das es den Empfehlungen des Kodex im vergangenen Jahr entsprochen hat oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht. Diese Regelung für die öffentlichen Unternehmen Hamburgs orientiert sich an § 116 Aktiengesetz.

<sup>2</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Optimierung des Immobilienmanagements, Bürgerschaftsdrucksache 20/14486, vom 27. Januar 2015 (Optima-Drucksache).

**Strategische Ziele: Interessensausgleich durch den Vermieter**

Quelle: Optima-Drucksache

Gemäß der Optima-Drucksache befinden sich die vier Oberziele in einem Spannungsfeld und müssen in der Unternehmenssteuerung der Realisierungsträger zum Ausgleich geführt werden.<sup>3</sup>

*Zielvereinbarungen konkretisieren*

591. Seit 2020 folgen die ZLV mit den beiden Geschäftsführern der Sprinkenhof diesen Vorgaben. Die Oberziele wurden jeweils mit individuellen Unterzielen operationalisiert.

592. Obwohl die betrachteten ZLV in der Gesamtschau den Vorgaben des Kodex entsprechen, betrachtet der Rechnungshof die beiden Unterziele zum Oberziel „günstige Mieten“ kritisch.

Beim Unterziel „Mitarbeit an der Weiterentwicklung und Operationalisierung des Zielsystems für das Immobilienportfolio der FHH für das Nutzungscluster Verwaltungsgebäude“ stellt der Rechnungshof infrage, ob eine „Mitarbeit“ spezifisch genug, ausreichend messbar und angemessen ist, um das Oberziel zu erreichen.

Beim Unterziel „Umsetzung von Maßnahmen mit energetischer Auswirkung in Höhe von 5,0 Mio. Euro brutto“ weist der Rechnungshof darauf hin, dass hier das Risiko bestehen kann, dass durch vermehrte Investitionen die Mieten kurz- und mittelfristig eher steigen. Die Vorgabe beinhaltet lediglich die Möglichkeit, durch energetische Maßnahmen die Mietnebenkosten mittel- und langfristig zu halten oder im besten Fall zu senken. Hier stellt der Rechnungshof die Angemessenheit des Unterziels zur Erreichung des Oberziels infrage.

593. Der Rechnungshof empfiehlt der Finanzbehörde, die beiden Unterziele zum Oberziel „Günstige Mieten“ zu überprüfen und neu zu formulieren.

594. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 3, Nr. 2.1.2.

## Quartalsberichterstattung bei der Sprinkenhof

595. Die Quartalsberichterstattung der Sprinkenhof beinhaltet mit der Diskussion von Bestandsentwicklung, IST-Erfolgslage im Vergleich zu den SOLL-Zahlen des Wirtschaftsplans und Personalentwicklung alle in den Hinweisen (s. Tz. 581) benannten Pflichtbestandteile.

Eine darüber hinausgehende Darstellung der IST-Finanzlage, also die Gegenüberstellung von Zahlungsein- und -ausgängen und eine Prognose des Liquiditätsbestandes zum Ende des Wirtschaftsjahres im Vergleich zum SOLL der Finanzplanung, ist kein Pflichtbestandteil der Quartalsberichterstattung. Diese Angaben sind in den Quartalsberichten der Sprinkenhof regelkonform nicht enthalten.

596. Als Realisierungsträger der FHH tätigt die Sprinkenhof jährlich Investitionen und Finanzierungen im zweistelligen Millionenbereich. Dementsprechend weist die Entwicklung ihres IST-Cashflows verhältnismäßig hohe Varianzen auf.

597. Der Rechnungshof erkennt an, dass eine stichtagsgenaue Vorhersage von Zahlungsein- und -ausgängen für Unternehmen die, wie die Sprinkenhof mit der Entwicklung von Bauprojekten befasst sind, sehr schwierig ist. Er sieht aber die Gefahr, dass – in Anbetracht des hohen Investitions- und Finanzierungsvolumens des Unternehmens – größere Varianzen in der Finanzmittelausstattung kurzfristige ungeplante Inanspruchnahmen von Liquidität aus dem Cashpool der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) erfordern könnten. Sofern die Liquiditätssituation der HGV dann ebenfalls angespannt wäre, könnte dies wiederum das Eingreifen der FHH erforderlich machen.

*Darstellung  
der Finanzlage  
sinnvoll*

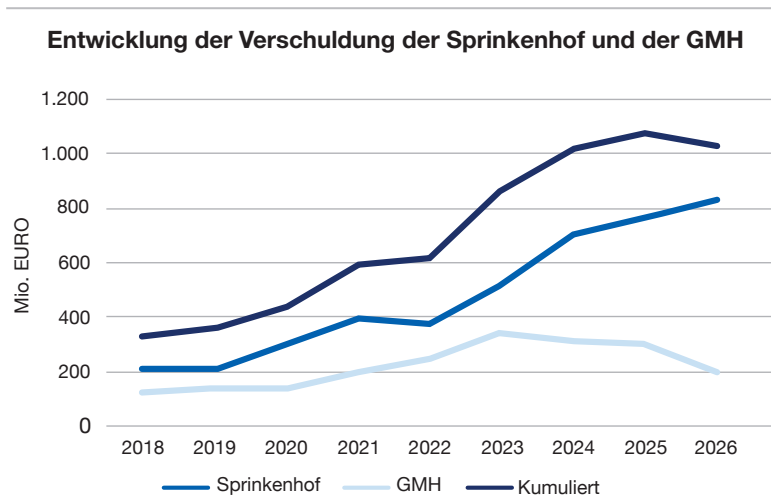
598. Der Rechnungshof kritisiert daher, dass die Quartalsberichterstattung der Sprinkenhof nicht regelhaft Aussagen zur Entwicklung der Finanzlage des Unternehmens beinhaltet.

Er empfiehlt der Finanzbehörde, bei der Sprinkenhof auf die Erweiterung der Quartalsberichterstattung um Aussagen zur Finanzlage hinzuwirken.

599. Die Finanzbehörde und die Sprinkenhof haben zugesagt, die Erweiterung der Quartalsberichterstattung zu prüfen.

## Verschuldungssituation von Sprinkenhof und GMH

600. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der IST-Verschuldung der Sprinkenhof und der GMH im Zeitraum 2018 bis 2022<sup>4</sup>.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse bis 2022 und Wirtschaftspläne für den Zeitraum 2023 bis 2026

601. Die Darstellung zeigt, dass sich die IST-Verschuldung beider Unternehmen im Zeitraum 2018 bis 2022 fast verdoppelt hat und jetzt rund 1 Mrd. Euro beträgt. Bis zum Ende des SOLL-Zeitraums 2026 geht die Sprinkenhof aufgrund der geplanten signifikanten Steigerung der MVM-Bautätigkeiten von einer Vervierfachung der Verschuldung gegenüber dem Stand von 2018 aus.

602. Die Finanzbehörde und die Sprinkenhof haben mitgeteilt, dass die Mittel aus den von den MVM-Objektgesellschaften am Kreditmarkt aufgenommenen Darlehen während der Bauzeit an beide Realisierungsträger weitergegeben würden. Nach Übertragung der fertiggestellten Bauten von den Realisierungsträgern an die MVM-Objektgesellschaften verblieben Darlehen und Kapitaldienst bei den MVM-Objektgesellschaften.

*Zinsausgaben im FHH-Konzern steigen*

Die ansteigende Verschuldung bewirkt einen Anstieg der zu zahlenden Zinsen. Diese lagen – Sprinkenhof und GMH zusammengenommen – im Jahr 2018 bei rund 4 Mio. Euro. Den Planungen beider Unternehmen zufolge werden im Jahr 2026 rund 17 Mio. Euro und für den Zeitraum 2023 bis 2026 kumuliert rund 58 Mio. Euro Zinsen an die Kreditgeber zu zahlen sein.

<sup>4</sup> Die Bilanzpositionen „Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten“ und „Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen“ wurden zusammengefasst, weil letztere Position sowohl die Weitergabe von Darlehen, die die Tochter- und Enkelunternehmen beider Unternehmen am Kapitalmarkt aufgenommen und an die Sprinkenhof bzw. GMH weitergegeben haben, als auch das jeweilige Cash-pooling mit der HGV beinhaltet.



603. Der Rechnungshof sieht, dass die Sprinkenhof und die GMH als Realisierungsträger der FHH – wie im Übrigen alle Bauträger – von der aktuellen Verknappung und Verteuerung von Bauleistungen und von Finanzierungen betroffen sind.<sup>5</sup> Eine seriöse Prognose der weiteren Entwicklung von Bau- und Finanzierungskosten ist aktuell nicht möglich.
604. Diesen hohen Unsicherheiten im Beschaffungsmarkt kann weder vonseiten der Realisierungsträger noch durch Gesellschafter und Aufsichtsrat vollständig entgegengewirkt werden. Allerdings könnten für den Bereich der Finanzierung im Konzern FHH<sup>6</sup> Möglichkeiten der konzerninternen Darlehensvergabe und Liquiditätssteuerung erwogen werden, die zumindest geeignet sind, den Abfluss von Zinszahlungen an Dritte, also Konzernfremde, zu reduzieren.
605. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, zu prüfen, ob eine FHH-konzerninterne Darlehensvergabe und Liquiditätsbereitstellung an Realisierungsträger wie die Sprinkenhof und die GMH, beispielsweise über die in Planung befindliche Finanzserviceagentur AöR, unter Berücksichtigung möglicher Transaktionsaufwendungen mittel- und langfristig zu einer angemessenen Reduzierung des Zinsaufwands des FHH-Konzerns führen kann.
606. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

---

<sup>5</sup> Die Baupreise für Büro- und Betriebsgebäude sind seit dem 2. Quartal 2022 um durchschnittlich 13,7 % angestiegen. Seit dem 20. September 2023 liegt der Leitzins der Europäischen Zentralbank bei 4,5%. Die amerikanische Notenbank Federal Reserve hat ihren Leitzins am 26. Juli 2023 auf 5,25 bis 5,5 % angehoben.

<sup>6</sup> Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2021, S. 7 ff. Grundlagen des Konzerns.

## Wohnraumschutz

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /  
Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke /  
Bezirksämter

**Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kann von den Bezirksämtern nur mit großem Aufwand überwacht werden, auch weil ein Online-Dienst die Rechtslage nicht genau abbildet.**

**Die BSW hat es versäumt, eine Fachanweisung zu erlassen.**

607. Für das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg hat der Senat zuletzt 2018 per Verordnung festgestellt, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Nach dem Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG) darf Wohnraum daher nur mit Genehmigung der zuständigen Behörde zu anderen als zu Wohnzwecken verwendet und damit zweckentfremdet werden. Die Wohnraumschutzdienststellen der Bezirksämter haben die Aufgabe, auf die ordnungsmäßige Nutzung von Wohnraum hinzuwirken und die dazu erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) unterstützt die Bezirksämter als zuständige Fachbehörde bei der Aufgabenerledigung.

Der Rechnungshof hat die Aufgabenwahrnehmung der BSW und der Wohnraumschutzdienststellen – hier insbesondere die Vermeidung von Zweckentfremdung von Wohnraum durch Überlassung an wechselnde Nutzer – überprüft.

### Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzer

608. Seit 2019 müssen Nutzungsberechtigte bei nicht auf Dauer angelegter Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzer (zum Beispiel als Ferienwohnung) eine Wohnraumschutznummer beantragen und diese bei der Inserierung angeben. Für die Beantragung und Vergabe der Wohnraumschutznummern wurde ein Online-Dienst zur Verfügung gestellt, der einen digitalen Belegungskalender enthält, in dem jede kurzzeitige Überlassung innerhalb von 10 Tagen beim zuständigen Bezirksamt angezeigt werden muss.

Das Wohnraumschutzgesetz regelt, dass bei fehlenden oder verspäteten Überlassungsanzeigen die Wohnraumschutznummer erlischt und eine vorsätzliche oder fahrlässige nicht auf Dauer an-

gelegte Überlassung von Wohnraum – ohne gültige Wohnraumschutznummer – eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

609. Bereits dem Wohnraumschutzbericht 2019 war zu entnehmen, dass für mehr als die Hälfte der Wohnraumschutznummern keine Belegung angezeigt worden war. Einzelne Bezirksamter haben daraufhin Informationsschreiben an die Inhaberinnen und Inhaber der Wohnraumschutznummern versandt. Dennoch hat sich dieses Verhältnis bis zum Jahresbeginn 2022 nicht verändert.

Anzahl Wohnraumschutznummern		
Bezirksamt	gesamt	Davon ohne Eintrag im Belegungskalender
Hamburg-Mitte	1.264	917
Altona	1.499	936
Eimsbüttel	1.629	1.023
Hamburg-Nord	1.568	762
Wandsbek	543	378
Bergedorf	114	84
Harburg	151	119
<b>Gesamt</b>	<b>6.768</b>	<b>4.219</b>

Quelle: BSW/WSB, ausgewerteter Zeitraum bis 14. Januar 2022

Die Wohnraumschutzdienststellen konnten damit bei einer Überprüfung allein aus dem Belegungskalender nicht unterscheiden, ob für diese Wohnraumschutznummern eine (nicht angezeigte) oder keine Überlassung stattgefunden hat.

610. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Überlassungen häufig verspätet angezeigt wurden. Eine verspätete Anzeige der Überlassung führt zwar gesetzlich zum Erlöschen der Wohnraumschutznummer, tatsächlich steht sie im Online-Dienst aber weiter zur Verfügung. So konnte den Nutzungsberechtigten nicht deutlich werden, dass Überlassungen auf Basis einer zwar noch online verfügbaren aber rechtlich bereits erloschenen Wohnraumschutznummer eine Ordnungswidrigkeit darstellen. Hierdurch ist den Wohnraumschutzdienststellen ein beachtlicher Überprüfungsaufwand entstanden.
611. Die Überwachung der Anzeigepflicht von Überlassungen ist wichtig zur Sicherung des Gesetzesvollzugs. Derzeit entsteht den Wohnraumschutzdienststellen bei der Überprüfung ein erheblicher Aufwand, u. a. weil der Online-Dienst die gesetzlichen Vorgaben nicht eins zu eins abbildet.
612. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die BSW und die Bezirksamter nicht zeitnah auf die Vielzahl von Wohnraumschutznummern ohne Belegungsanzeige reagiert haben und

*Online-Dienst  
in Teilen nicht  
gesetzeskonform*

- eine verspätete Anzeige von Überlassungen entgegen der gesetzlichen Regelung für Nutzungsberechtigte erst einmal ohne ersichtliche Konsequenz blieb.

Er hat die BSW aufgefordert, in Abstimmung mit den Bezirksämtern

- die Arbeitsprozesse bei der Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zur Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzer zu analysieren und systematische Schwachstellen zu beheben sowie
- dafür Sorge zu tragen, dass bei verspäteter Anzeige von kurzzeitigen Überlassungen die Gültigkeit der Wohnraumschutznummer im Online-Dienst automatisch beendet wird und die Nutzungsberechtigten eindeutig über das Eintreten der Ungültigkeit ihrer Wohnraumschutznummer informiert werden.

613. Die BSW und die Bezirksämter haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderungen umzusetzen.

## Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder

*Unsicherheit bei der Anwendung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen*

614. Mit der Novelle des HmbWoSchG sind 2019 zusätzliche Ordnungswidrigkeits-Tatbestände im Zusammenhang mit der Überlassung von Wohnraum eingeführt worden. Der Bußgeldrahmen wurde auf 500.000 Euro erhöht.

Ein Austausch zwischen BSW und Bezirksämtern im Mai 2022 hat ergeben, dass häufig kein Bußgeldverfahren eingeleitet wird. Begründet wurde dies vielfach mit Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung. Eine Schulung der für die Sachbearbeitung Zuständigen in den Bezirksämtern hat im Februar 2023 stattgefunden.

615. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter Ordnungswidrigkeits-Tatbestände nicht konsequent geahndet haben und hat sie aufgefordert, künftig Zweckentfremdungen konsequent zu verfolgen.

616. Die Bezirksämter haben dies zugesagt.

## Personalausstattung in den Bezirksämtern

617. Im Zusammenhang mit der Novellierung des HmbWoSchG im Jahr 2019 sollten den Bezirksämtern zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Der zusätzliche Bedarf in den Wohnraumschutzdienststellen ist auf fünf Stellen geschätzt worden. Die folgende Tabelle zeigt die personelle Besetzung je Bezirksamt zum 31. Dezember 2021:

**Sachbearbeitung Wohnraumschutz zum 31. Dezember 2021**

Stellen (in VZÄ)	Hamburg- Mitte	Altona	Eims- büttel	Hamburg- Nord	Wands- bek	Berge- dorf	Harburg
Stellen-Soll	6	6	5	5,5	3,5	1,1	2
besetzte Stellen	6	4,18	4,65	4,6	2,87	1,0	1,7

Quelle: Wohnraumschutzbericht 2021 vom 22. August 2023. Die Angaben beinhalten Leitungsanteile und Geschäftszimmer

618. Eine Ermittlung des tatsächlichen personellen Bedarfs der einzelnen Wohnraumschutzdienststellen ist seit mindestens 2012 nicht vorgenommen worden.

*Keine Personalbedarfsermittlung seit 2012*

619. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSW und die Bezirksämter keine Personalbedarfsermittlung für die Wohnraumschutzdienststellen durchgeführt haben.

Er hat die BSW und die Bezirksämter aufgefordert, die Personalbedarfe für die Wohnraumschutzdienststellen zu ermitteln und die Ergebnisse in den Bezirksämtern umzusetzen.

620. Die BSW und die Bezirksämter haben die Umsetzung zugesagt.

## Rechts- und Fachaufsicht

621. Die BSW hat zum 1. Juni 2014 die „Fachanweisung zur Durchführung des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes“ mit einer Gültigkeit bis zum 31. Mai 2019 erlassen. Sie enthielt insbesondere Erläuterungen und Auslegungshilfen für unbestimmte Rechtsbegriffe und Vollzugshinweise für die Ausübung von Ermessen in den Wohnraumschutzdienststellen.

*Fehlende Fachanweisung*

Aufgrund der begrenzten Gültigkeit und der geplanten Verschärfung des HmbWoSchG im Jahr 2019 war bereits vor Ablauf der Fachanweisung ein entsprechender Überarbeitungsbedarf erkennbar. Auch die Bezirksämter haben die BSW wiederholt auf die Notwendigkeit einer Fachanweisung mit Regelungen und Erläuterungen aktueller Fachthemen hingewiesen. Dennoch hat die BSW seit fast fünf Jahren keine neue Fachanweisung erlassen. Die BSW hat mitgeteilt, dass sich die Erarbeitung der Fachanweisung durch erforderliche Priorisierungen der Aufgaben immer wieder verzögert habe.

622. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es keine geltende Fachanweisung gibt und die BSW aufgefordert, diese zeitnah fertigzustellen und in Kraft zu setzen.

623. Die BSW hat die Forderung anerkannt und die Umsetzung zugesagt.

## Berichtswesen

- Späte Veröffentlichung der Wohnraumschutzberichte*
624. Um Politik und Öffentlichkeit noch stärker für Handlungsbedarfe und Potenziale des Wohnraumschutzes zu sensibilisieren, ist der Bürgerschaft seit 2017 jährlich ein Wohnraumschutzbericht einschließlich Wohnraumschutzbilanz mit den statistischen Ergebnissen aller Bezirksamter vorzulegen. Im Schnitt waren die Daten der Wohnraumschutzberichte bei Veröffentlichung älter als ein Jahr:

**Veröffentlichung der Wohnraumschutzberichte**

Berichtsjahr	veröffentlicht	nach Berichtsjahr
2017	21.08.2018	8 Monate
2018	28.07.2020	19 Monate
2019	21.12.2021	24 Monate
2020	21.12.2021	12 Monate
2021	22.08.2023	20 Monate

Quelle: Eigene Darstellung

- Uneinheitliche Erfassung statistischer Daten*
- In einem Austausch zu Datenerfassung, -verarbeitung und -auswertung im Wohnraumschutz zwischen Bezirksamtern und BSW wurde im August 2019 deutlich, dass die Bezirksamter einige statistische Daten wie zum Beispiel „überprüfter Wohnungsbestand“ nicht einheitlich erfassen.

625. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass auch vier Jahre nach Bekanntwerden der uneinheitlichen Datenerfassung in den Bezirksamtern die Daten immer noch nicht für alle Sachverhalte vergleichbar sind.

Er hat zudem kritisiert, dass bisher im Schnitt mehr als 12 Monate zwischen Berichtsjahr und Veröffentlichung des Wohnraumschutzberichts lagen.

Der Rechnungshof hat die BSW und die Bezirksamter aufgefordert, sicherzustellen, dass die Daten in den Bezirksamtern im Hinblick auf die Struktur des Wohnraumschutzberichts einheitlich und vergleichbar erhoben werden.

Die BSW hat er aufgefordert, die Prozesse der Datenerfassung und Datenübertragung gemeinsam mit den Bezirksamtern zu überprüfen und dahingehend zu optimieren, dass die Wohnraumschutzberichte zeitnah zum Berichtsjahr veröffentlicht werden.

626. BSW und Bezirksamter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

## Wirtschaft und Umwelt

### Erweiterung der City Card Plattform

Behörde für Wirtschaft und Innovation

**Die Behörde hat bei der Digitalisierung der Hamburg Card und der damit im Zusammenhang stehenden Erweiterung der City Card Plattform weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch Erfolgskontrollen durchgeführt.**

**Es bestehen Mängel im Zuwendungsverfahren, bei der Prüfung der Vorgaben des Betrauungsaktes und in der Aktenführung.**

627. Die Hamburg Tourismus GmbH (HHT), an der die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) mittelbar beteiligt ist, hat die Aufgabe, den Tourismus in Hamburg zu fördern. Sie vermarktet u. a. touristische Dienstleistungen und Produkte.

Die HHT erzielt Erlöse aus dem Vertrieb von touristischen Produkten (Hotelvermittlung, Ticketing und Hamburg Card). Zudem erhält sie regelmäßig Zuwendungen der FHH. So bewilligte die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI)<sup>1</sup> der HHT in den Jahren 2018 bis 2020 insgesamt 1.063 Tsd. Euro für die Digitalisierung der Hamburg Card und die damit im Zusammenhang stehende Erweiterung der sog. City Card Plattform als digitale Plattform für weitere Varianten der Hamburg Card.

Maßnahme / Jahr	2018	2019	2020
Ausbau Digitalisierung im Tourismus	710.000 €	1.200.000 €	822.000 €
davon: Hamburg Card/ City Card Plattform	90.000 €	565.000 €	408.000 €

Quelle: Eigene Auswertung aus Zuwendungsanträgen und eigene Darstellung

Die HHT ist von der FHH mittels Betrauungsakt mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinerwirtschaftlichem Interesse<sup>2</sup> beauftragt worden. Die Betrauung ermöglicht, dass Ausgleichszahlungen für die im Betrauungsakt definierten Dienstleistungen EU-beihilferechtskonform gewährt werden können.

<sup>1</sup> Vormalig Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation.

<sup>2</sup> Dies sind Dienstleistungen, die mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind und im Allgemeininteresse erbracht werden.

## Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrolle

628. Die Digitalisierung der Hamburg Card und die damit im Zusammenhang stehende Erweiterung der City Card Plattform ist eine auf einen längeren Zeitraum angelegte zusammenhängende Maßnahme. Bereits im Jahr 2017 hatte die HHT konzeptionelle Vorarbeiten zum Ausbau der Digitalisierung im Tourismus durchgeführt, die Ende des Jahres in ein Strategiepapier „City Card Plattform“ mündeten. Der schrittweisen Umsetzung dieses Gesamtvorhabens dienten die jährlichen Zuwendungen von 2018 bis 2020 an die HHT.
629. Gemäß § 7 LHO sind für solche finanzwirksamen Maßnahmen vorab angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zudem sind sie auf Basis einer vorherigen Zielsetzung im Nachhinein einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Für die geprüfte Maßnahme liegt jedoch weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, mit der Kosten und Nutzen der mehrjährigen Maßnahme hätten abgeschätzt werden können, noch sind vorbereitende Überlegungen für eine Erfolgskontrolle angestellt und eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden.
630. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die BWI aufgefordert, zukünftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie anforderungsgerechte Erfolgskontrollen durchzuführen und die Ergebnisse zu dokumentieren.
- Weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch Erfolgskontrolle durchgeführt*

## Zuwendungsverfahren

### Antragsprüfung

631. In Bezug auf die Zuwendungsanträge 2019 und 2020 hat die BWI zwar Prüfvermerke zur fachlichen Bewertung erstellt. Die nach den VV zu § 46 LHO erforderlichen Aussagen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, zur Wahl der Finanzierungsart, zur Sicherung der Gesamtfinanzierung, zu finanziellen Auswirkungen für die FHH in den Folgejahren und zur Notwendigkeit und Vorbereitung einer Erfolgskontrolle sind darin aber nicht enthalten. Eine Beschäftigung mit dem Zahlenwerk ist nicht erkennbar. Auch für das Jahr 2018 wurde eine Antragsprüfung nur ansatzweise durchgeführt.
632. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWI die Zuwendungsanträge in den Jahren 2018 bis 2020 nicht hinreichend geprüft und das Ergebnis nicht in einem anforderungsgerechten Vermerk niedergelegt hat. Er hat die BWI aufgefordert, zukünftig die Anforderungen an die Antragsprüfung zu beachten.
- Keine anforderungsgerechte Antragsprüfung*



## Verwendungsnachweisprüfung

633. Die Behörde hat anhand des Verwendungsnachweises zu überprüfen, ob eine Zuwendung für den Zweck verwendet wurde, für den sie bestimmt war, und dies in einem Prüfvermerk festzuhalten.
634. Die Art und Weise sowie der Umfang, insbesondere der zahlenmäßigen Verwendungsnachweisprüfungen und deren Ergebnisse, konnten nicht nachvollzogen werden. In den vorgelegten Unterlagen fanden sich nur die vom Zuwendungsempfangenden eingereichten Unterlagen und allgemein gehaltene Prüfungsvermerke der BWI, in denen lediglich formuliert wurde, dass geprüft worden sei. Prüfungen anhand der in den VV zu § 46 LHO festgelegten Kriterien ließen sich jedoch aus den Unterlagen der BWI nicht entnehmen.
635. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWI für die Zuwendungen in den Jahren 2018 bis 2020 zur Digitalisierung der Hamburg Card und der damit im Zusammenhang stehenden Erweiterung der City Card Plattform keine anforderungsgerechte Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt und den Prüfungsumfang und die Prüfungsfeststellungen nicht anforderungsgerecht dokumentiert hat.
636. Er hat die BWI dazu aufgefordert, zukünftig die Verwendungsnachweisprüfung vollständig durchzuführen und die konkreten Prüfungshandlungen, deren Grundlagen und Ergebnisse zu dokumentieren.

*Keine anforderungsgerechte Verwendungsnachweisprüfung*

## Mögliche Überkompensation

637. Die HHT wurde durch den Betrauungsakt der BWI in die Lage versetzt, neben den rein kommerziellen Aktivitäten bestimmte Dienstleistungen von allgemeinerwirtschaftlichem Interesse (hier: Tourismusförderung) unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben zu erbringen. Die dafür von der FHH erhaltenen Zuwendungen dürfen jedoch nach den Vorgaben des Betrauungsaktes die erbrachten Leistungen nicht überkompensieren.
638. Die HHT hat zwei organisatorisch getrennte Bereiche: Die im Betrauungsakt genannten Tätigkeiten sind dem Bereich „Marketing“ zugeordnet und die rein kommerziellen Aktivitäten dem Bereich „Vertrieb“. Der Bereich Marketing finanziert sich aus den Zuwendungen der FHH. Die HHT erwirtschaftet aus dem Vertrieb der Hamburg Card Überschüsse.
639. Trotz des eindeutigen Bezugs zum Gewinn erwirtschaftenden Vertriebsprodukt Hamburg Card hat die BWI nicht geprüft, ob und in welchem Umfang eine Überkompensation durch die Gewährung der Zuwendungen für das Projekt Digitalisierung der Hamburg Card und Erweiterung der City Card Plattform gegeben sein könnte.

*Mögliche Überkompensation nicht überprüft*

640. Der Rechnungshof sieht dies mit Blick auf die Vorgaben des Beauftragungsaktes kritisch und hat die BWI dazu aufgefordert, zumindest für das Jahr 2019<sup>3</sup> eine Überprüfung möglicher Überkompensationen vorzunehmen. Er hat die BWI zudem aufgefordert, die gesamte Zuwendungsvergabe an die HHT auch künftig auf mögliche Überkompensationen zu überprüfen.

## Dokumentation in ELDORADO

641. Die im Rahmen der Prüfung vorgefundenen Unterlagen lagen teilweise in Papierform, teilweise im elektronischen Aktenmanagementsystem ELDORADO, teilweise noch in Laufwerken vor und sind insgesamt unvollständig veraktet worden.

Damit ist die nach der Aktenordnung der BWI bestehende Pflicht zur Führung der Akte in ELDORADO nicht erfüllt worden.

Zudem verstieß die Behörde gegen die Grundanforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung, indem die Aufzeichnungen

- nicht authentisch sind, weil sie erst mit zeitlichem Verzug in ELDORADO eingestellt wurden,
- nicht benutzbar sind, weil die Aufzeichnungen aufgrund der verschiedenen Ablageorte schwer auffindbar und wegen der fehlenden Untergliederung nicht verständlich sind und
- nicht zuverlässig sind, da eine vollständige Veraktung in ELDORADO nicht gegeben ist.

*Aktenführung  
mangelhaft*

642. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Aktenführung nicht entsprechend der Aktenordnung elektronisch erfolgt ist und dass gegen die Grundanforderungen der Aktenführung verstoßen wurde. Er hat die BWI aufgefordert, zukünftig eine authentische, integere, benutzbare und zuverlässige Aktenführung in ELDORADO zu gewährleisten.

## Stellungnahme der Verwaltung

643. Die BWI hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

<sup>3</sup> Dies ist das Jahr mit dem höchsten Förderbetrag, siehe Übersicht in Tz. 627.

## Stellenplan der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

Behörde für Umwelt, Klima,  
Energie und Agrarwirtschaft

**Die Behörde hat die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Schaffung neuer Stellen nicht hinreichend beachtet. Es fehlt an Personalbedarfsermittlungen in Bezug auf Anzahl und Wertigkeit der Stellen.**

**Dokumentation und Aktenführung werden grundlegenden Anforderungen nicht gerecht.**

### Stellenschaffungen

644. Im Haushaltsplan 2021/2022 sind für die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) von insgesamt 792,25 Stellen 123,35 Stellen – also rund 16 % – neu ausgewiesen.

#### Übersicht Stellenschaffungen

Anlass der Stellenschaffung	Planstellen für Beamte	Arbeitnehmerstellen	Stellen insgesamt
Umsetzung Klimaplan	22	28	50
Vertrag Stadtgrün	0	39,25	39,25
Projekte	19	0	19
Personal- und stellenwirtschaftliche Maßnahmen	0	7,6	7,6
Wissensmanagement und Interessenvertretung	7,5	0	7,5
<b>Insgesamt</b>	<b>48,5</b>	<b>74,85</b>	<b>123,35</b>

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan 2021/22, Einzelplan 6.2, BUKEA, Anlage Stellenplan und Stellenübersicht

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die BUKEA bei den Stellenschaffungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet sowie die entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte nachvollziehbar dokumentiert und diese Unterlagen zu den Akten genommen hat.

### Stellenanzahl

645. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten für jegliches Verwaltungshandeln und sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu beachten. Sie gelten daher auch, wenn Stellen

*Wirtschaftliches Handeln erfordert Ermittlung der Stellenanzahl*

für zusätzliches Personal zur Erledigung zusätzlicher Aufgaben eingerichtet werden. Dabei sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen (§ 6 LHO, Nr. 1.1 VV zu § 7 LHO). Das bedeutet, dass nicht mehr neue Stellen geschaffen werden dürfen, als für die neue Aufgabe zusätzlich benötigt werden.

Wirtschaftliches Handeln der Verwaltung setzt folglich die Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarfs voraus. Dieser ist vor der Stellenschaffung grundsätzlich auf Basis optimierter Organisationsstrukturen und Prozesse sach- und methodengerecht zu ermitteln und danach regelmäßig zu überprüfen, wobei auch Methodenauswahl und -einsatz im Einzelfall den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterliegen (Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO).

## Umsetzung Klimaplan

646. Die Bürgerschaft bewilligte im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 25,0 Mio. Euro zur Umsetzung des Hamburger Klimaplan.<sup>1</sup> Für die BUKEA wurde daraus ein Finanzierungsrahmen von 7,3 Mio. Euro für zusätzliche Personalbedarfe abgeleitet. Die Anzahl der neuen Stellen wurde unter Zugrundelegung von pauschalen Jahrespersonalkosten auf 50 festgelegt.
647. Die BUKEA hat mitgeteilt, dass die Stellen politisch verhandelt und unter erheblichem Zeitdruck geschaffen worden seien. Bei Stellen zur Wahrnehmung politisch gesetzter und ministerieller Aufgaben seien Bedarfsanalysen schwierig und nicht zielführend. Gleichwohl habe eine methodengerechte fachliche Schätzung des Bedarfs analog zu den bereits wahrzunehmenden Aufgaben stattgefunden. Wie dies konkret erfolgt sei, könne mangels Dokumentation des Ermittlungsweges nicht dargelegt werden. Eine erste Schätzung des Fachbereichs habe einen Bedarf von 90 Stellen zur Umsetzung des Klimaplan ergeben. Dieser Bedarf sei aber aufgrund des gesetzten Finanzierungsrahmens nicht realisierbar gewesen.
648. In Bezug auf die Abschätzung der Bedarfe hat die BUKEA auf eine Tabelle verwiesen, die für den Zeitraum von 2020 bis 2030 Stellenbedarfe von durchschnittlich 80 Vollzeitäquivalenten pro Jahr benennt, die den jeweils umzusetzenden Maßnahmen zugeordnet sind. Welche sonstigen Überlegungen den angegebenen Stellenanzahlen und -wertigkeiten zugrunde liegen, ist aus der Tabelle nicht ersichtlich.
649. Hinsichtlich der im Ergebnis 50 neuen Stellen für die Umsetzung des Klimaplan kann die BUKEA weder für sich verifizieren noch gegenüber dem Rechnungshof wenigstens beispielhaft belegen, welche konkreten Überlegungen den einzelnen Stellen zugrunde liegen.

---

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/635 vom 23. Juni 2020.

Die Darstellung der BUKEA, wonach dem Personalbedarf eine methodengerechte fachliche Schätzung zugrunde liege, ist ohne weitere Angaben – insbesondere zu Umfang bzw. Menge der zusätzlichen Aufgaben – bereits in den Grundzügen nicht nachvollziehbar. Diese Angaben fehlen auch in der vorgelegten Tabelle, die sich zudem nicht auf die endgültig festgelegten 50 Stellen bezieht.

Das gänzliche Fehlen einer Dokumentation des Ermittlungsweges, der Hinweis auf die politischen Vorgaben, den Zeitdruck und die große Anzahl neuer Stellen sowie die Angabe, dass insbesondere bei Stellen zur Wahrnehmung politisch gesetzter und ministerieller Aufgaben Bedarfsanalysen schwierig und auch nicht zielführend seien, führen vielmehr insgesamt zu der Schlussfolgerung, dass bezüglich der Umsetzung des Klimaplanes keine Personalbedarfs-ermittlung durchgeführt wurde.

*Keine Personal-  
bedarfsermittlung  
für 50 neue Stellen*

## Vertrag Stadtgrün

650. Die Bürgerschaft ersuchte den Senat im Jahr 2019, einen Vertrag über Hamburgs Stadtgrün mit den Bezirksämtern und anderen Trägern der Grünentwicklung zur Umsetzung von verschiedenen Schutz- und Entwicklungszielen für die Natur zu schließen.<sup>2</sup> In seiner Stellungnahme ordnete der Senat den Zielen Maßnahmen sowie Stellenbedarfe zu und kündigte die Schaffung von insgesamt 39,25 zusätzlichen unbefristeten Stellen für Tarifbeschäftigte zur Umsetzung der Maßnahmen an.<sup>3</sup>
651. Die BUKEA vertritt die Auffassung, dass nur für 28,25 Stellen eine Bedarfsprüfung erforderlich gewesen sei, weil die Schaffung von elf Stellen<sup>4</sup> durch das Bürgerschaftliche Ersuchen vorgegeben sei. Auch im Übrigen ergäben sich die Stellenmehrbedarfe aus den inhaltlichen Forderungen der Bürgerschaft unter Berücksichtigung der zur Verfügung gestellten Finanzmittel.
652. Die BUKEA hat auch hier zu allen Stellenschaffungen mitgeteilt, dass die Fachbereiche die Personalbedarfe ermittelt hätten. Da das Vorgehen nicht dokumentiert worden sei, könne die Sach- und Methodengerechtigkeit jedoch auch von ihr nicht nachvollzogen werden. Die Behörde hat dem Rechnungshof Unterlagen vorgelegt, in denen zu einigen Zielen Überlegungen der Fachbereiche zu personellen Mehrbedarfen beschrieben sind. Diese Unterlagen enthalten keine bzw. keine konkreten Angaben zu Umfang bzw. Menge der zusätzlichen Aufgaben. So wird in einem Vermerk von einem Fachbereich ohne weitere Erläuterung ein Bedarf von einer bis drei Stellen angegeben. In einer Anmerkung des Haushaltsbereichs hierzu heißt es, dass zwei Stellen eingeworben würden, um die Unsicherheit in der Prognose abzufangen. Tatsächlich geschaffen wurden jedoch ohne weitere Begründung vier Stellen.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/16980 vom 24. April 2019.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/19411 vom 17. Dezember 2019.

<sup>4</sup> Zehn Stellen für Ranger und eine Stelle zur Modernisierung der Landschaftsschutzverordnungen.

653. Für den überwiegenden Teil der 39,25 Stellen zur Umsetzung des Vertrags Stadtgrün sind zwar Überlegungen der Fachbereiche zu personellen Mehrbedarfen dokumentiert. Diese lassen aber mangels aussagekräftiger Angaben zu Umfang und Menge der wachzunehmenden Aufgaben keine anforderungsgerecht durchgeführte Personalbedarfsermittlung erkennen. Die BUKEA hat hierzu eingeräumt, diese für sich nicht verifizieren zu können. Der in Tz. 652 dargestellte Beispielsfall belegt vielmehr eine gewisse Beliebigkeit bei der Festlegung der Stellenanzahl.

*Keine Personalbedarfsermittlung für 39,25 Stellen*

Die Feststellung des Personalbedarfs ist damit auch für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit dürfen zur Verfügung stehende Personalmittel nur in dem Umfang eingesetzt werden, wie dies zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten umfassend – und damit auch im Falle eines vorgegebenen politischen Auftrags – für den Einsatz von Haushaltsmitteln. Der Verweis auf die Vorgaben und Forderungen des Bürgerschaftlichen Ersuchens (siehe Tz. 651) führt auch hier insgesamt zu der Schlussfolgerung, dass es an einer den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Personalbedarfsermittlung fehlt.

## Projekte

654. Im Zusammenhang mit verschiedenen Projekten<sup>5</sup> schuf die BUKEA 19 Projektstellen. Die Behörde hat dem Rechnungshof Projekteinsatzungsverfügungen vorgelegt, in denen die Aufgaben inhaltlich beschrieben sowie die Anzahl und die Wertigkeit der neuen Stellen benannt sind.

Die BUKEA hat erklärt, dass im Rahmen der Projekteinsetzungen Personalbedarfsermittlungen vorgenommen worden seien. Anzahl und Wertigkeit der Projektstellen seien mit den Fachbereichen abgestimmt worden. Hierzu existierten aber keine Unterlagen.

655. Auch in Bezug auf die 19 Projektstellen geht die BUKEA pauschal davon aus, dass die Bedarfsermittlungen im Rahmen der Erstellung der Projekteinsatzungsverfügungen anforderungsgerecht erfolgt seien, kann dies aber mangels Dokumentation nicht verifizieren. Vielmehr fehlt es auch hier an begründenden Unterlagen.

---

<sup>5</sup> U. a. Errichtung eines Erhaltungsmanagements und des Naturschutzgroßprojektes „Hamburg naturnah“.

## Weitere Stellen

656. Für die im Bereich Wissensmanagement<sup>6</sup> und Interessenvertretung<sup>7</sup> geschaffenen 7,5 Planstellen ergeben sich Umfang und Wertigkeit aus den vorübergehend doppelt zu besetzenden Funktionen bzw. aus der Freistellung und der zuvor ausgeübten Funktion. Damit erübrigen sich weitere Bedarfsermittlungen in Bezug auf diese Stellen.
657. Im Hinblick auf personal- und stellenwirtschaftliche Maßnahmen schuf die BUKEA zudem weitere 7,6 Stellen. Für den überwiegenden Teil dieser Stellen ließen die vorgelegten Unterlagen keine Personalbedarfsermittlung erkennen. In den Unterlagen heißt es lediglich: „In verschiedenen Bereichen / Aufgabenfeldern sind personelle Verstärkungen für neue bzw. zu forcierende Aufgaben notwendig geworden. Für diese Verstärkungen stehen in den jeweiligen Bereichen keine Stellengrundlagen zur Verfügung, sie sind entsprechend zu realisieren.“
658. Zwei dieser Stellen wurden für den Bereich der Regelüberwachung von Industrieanlagen geschaffen. Hierzu hat die BUKEA erklärt, dass diese Stellenschaffungen auf einer Prüfung des Rechnungshofs beruhen.

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2014 und 2019 eine unzureichende Regelüberwachung von Industrieanlagen im Bereich Abfallwirtschaft festgestellt und die zuständige Behörde aufgefordert, rechtskonform zu überwachen, sowie insoweit den Zielkonflikt zwischen Pflichtaufgaben und dafür zur Verfügung stehenden Personalressourcen aufzulösen.<sup>8</sup> Er hatte den Ansatz der Behörde unterstützt, eine grundlegende Aufgabenkritik durchzuführen.<sup>9</sup>

659. Auch in Bezug auf den überwiegenden Teil dieser Stellen für personal- und stellenwirtschaftliche Maßnahmen kann der Rechnungshof nicht feststellen, dass die BUKEA den notwendigen quantitativen Personalbedarf für die Aufgaben vor der Stellenschaffung anforderungsgerecht ermittelt hat. Soweit sich die Behörde auf die Prüfung des Rechnungshofs beruft, ersetzt diese die Personalbedarfsermittlung nicht. Der Rechnungshof hatte vielmehr ein Handeln der Behörde gefordert.

<sup>6</sup> Die BUKEA hat fünf befristete Planstellen mit der Begründung geschaffen, dass es in hochspezialisierten Bereichen die Notwendigkeit gebe, dass Nachfolgende zwecks Wissenstransfer vor Ausscheiden der aktuellen Stelleninhabenden von diesen eingearbeitet würden, und dies für den Zeitraum der Überlappung eine zusätzliche Stelle erfordere.

<sup>7</sup> Es handelt sich um eine Planstelle für ein freigestelltes Personalratsmitglied, eine Planstelle für eine freigestellte Gleichstellungsbeauftragte und eine halbe Planstelle für einen freigestellten Schwerbehindertenbeauftragten.

<sup>8</sup> Jahresbericht 2020, Tz. 664 ff; Jahresbericht 2015, Tz. 217 ff.

<sup>9</sup> Die Behörde hatte einen Prozess zur Aufgabenkritik angestoßen und ein ämterübergreifendes Überwachungskonzept u. a. mit dem Ziel entwickelt, die Aufgabenwahrnehmung mit dem vorhandenen Personal wahrnehmen zu können (Ergebnisbericht 2016, „Betrieblicher Umweltschutz“, S. 68 f.).

## Stellenwertigkeit

660. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei Stellenschaffungen nicht nur in Bezug auf die Stellenanzahl, sondern auch in Bezug auf die Stellenwertigkeit zu beachten. Auch insoweit sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Umfang zu begrenzen (§ 6 LHO, Nr. 1 VV zu § 7 LHO). Das bedeutet, dass nicht höherwertigere Stellen geschaffen werden dürfen, als für die neue Aufgabe benötigt werden.
661. Die Wertigkeit einer Stelle ist bei Planstellen für Beamte im Wege der Dienstpostenbewertung zu ermitteln; für Arbeitnehmerstellen ergibt sie sich aus dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder. Grundlage der Bewertung ist die jeweilige Stellenbeschreibung, deren Kernstück die Beschreibung der Aufgaben und Tätigkeiten ist.
- Eine analytische Dienstpostenbewertung erfolgt auf Basis der Aufgaben, die den Dienstposten prägen. Sie müssen in Bezug auf elf Anforderungsmerkmale jeweils einer, mit einer Punktzahl bewerteten, Wertstufe zugeordnet werden. Aus der Summe der Punktzahlen wird die Zuordnung zu einer Besoldungsgruppe abgeleitet.<sup>10</sup>
  - Tarifbeschäftigte sind in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte, nicht nur vorübergehend ausgeübte Tätigkeit entspricht. Dabei müssen zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die einem oder mehreren Tätigkeitsmerkmalen dieser Entgeltgruppe entsprechen. Da die Tätigkeitsmerkmale aufeinander aufbauen, ist grundsätzlich bei der niedrigsten Entgeltgruppe beginnend für jeden Arbeitsvorgang zu begründen, bis zu welcher Entgeltgruppe die Tarifmerkmale erfüllt sind.<sup>11</sup>
662. Die BUKEA hat für nahezu alle 120 Dienstposten<sup>12</sup>, die auf den 113,85 Stellen basieren, Stellenbeschreibungen vorgelegt; lediglich eine Stellenbeschreibung fehlt.
- Bewertung nur für 23 von 120 Dienstposten vorhanden*
- Dokumentierte Stellenbewertungen hat die BUKEA hingegen nur für 23 Dienstposten vorgelegt; für 97 Dienstposten ist dies nicht der Fall.
663. Die BUKEA hat erklärt, alle Stellenbewertungen durchgeführt zu haben. Eine sach- und methodengerechte Stellenbewertung erfordere keinen mehrseitigen Vermerk. Sie erfolge vielmehr bereits bei der Erstellung der Stellenbeschreibung „im Kopf der Sachbearbeitung“. Das Ergebnis einer Stellenbewertung finde sich jeweils in der Stellenbeschreibung. Die noch fehlende Dokumentation werde die Behörde nacharbeiten.

<sup>10</sup> Siehe Richtlinien für die Bewertung von Dienstposten.

<sup>11</sup> Siehe Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

<sup>12</sup> Als Dienstposten wird das konkret übertragene Amt verstanden. Es sind mehr Dienstposten als Stellen vorhanden, weil einige Dienstposten in Teilzeit wahrgenommen werden.



664. Für die Klärung der Frage, wie ein Dienstposten zu bewerten ist, sowie für die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe sind jeweils differenzierte Analysen in mehreren Schritten erforderlich (siehe Tz. 661). Diese müssen angesichts der Komplexität des Vorgangs in einem Vermerk verschriftlicht werden, um den anforderungsgerechten Ablauf sicherzustellen und nachvollziehen zu können. Stellenbeschreibungen erfüllen diese Anforderungen nicht. Sie sind nicht das Ergebnis, sondern lediglich Grundlage für die darauf aufbauenden Dienstposten- und Stellenbewertungen (siehe Tz. 661). Soweit die BUKEA erklärt hat, dass mit Erstellung der Stellenbeschreibungen bereits sach- und methodengerechte Stellenbewertungen durchgeführt worden seien, ist auch dies für den Rechnungshof nicht feststellbar.

## Gesamtwürdigung und Folgerungen

665. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Vorhaben „Umsetzung des Klimaplan“ und „Vertrag Stadtgrün“ einer ausdrücklichen politischen Zielsetzung entsprechen. Gleichwohl ist die Behörde auch bei der Umsetzung solcher Vorhaben einschließlich der dafür notwendigen Stellenschaffungen an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden (siehe Tz. 645 f. und Tz. 660 f.).

Die BUKEA darf folglich nicht mehr und keine höherwertigeren neuen Stellen schaffen, als für die Erledigung der zusätzlichen Aufgaben notwendig sind (siehe Tzn. 645 und 660).

666. Das Vorgehen der BUKEA ist in Bezug auf Anzahl und Wertigkeit der geschaffenen Stellen jedoch bereits in Grundzügen nicht nachvollziehbar:

*Vorgehen der Behörde bereits in Grundzügen nicht nachvollziehbar*

- In Bezug auf die Ermittlung der Stellenanzahl hat die BUKEA zwar erklärt, dass diese von den Fachbereichen methodengerecht im Wege von Schätzungen durchgeführt worden seien. Die Ermittlungswege sind jedoch gar nicht (siehe Tzn. 648, 654 und 657) bzw. ohne die für ein methodengerechtes Vorgehen erforderlichen Angaben (siehe Tz. 652) dokumentiert. Vor diesem Hintergrund hat die BUKEA sogar eingeräumt, dass die Sach- und Methodengerechtigkeit von ihr selbst nicht nachvollzogen werden könne (siehe Tz. 652).
- Auch soweit die BUKEA erklärt hat, dass Stellenbewertungen bereits bei der Erstellung der Stellenbeschreibungen erfolgt seien und die Behörde lediglich die fehlende Dokumentation nacharbeiten müsse (siehe Tz. 663), folgt der Rechnungshof dem nicht. Eine methodengerechte Stellenbewertung setzt eine umfangreiche Analyse auf Grundlage der Stellenbeschreibung voraus, der schon wegen der Komplexität des mehrschrittigen Vorgangs schriftlich erfolgen muss. An entsprechenden Vermerken fehlte es hier jedoch (siehe Tz. 664).

667. Der Rechnungshof kann daher weder feststellen, dass die BUKEA vor der Schaffung von 113,85 neuen Stellen den erforderlichen

quantitativen Personalbedarf anforderungsgerecht ermittelt hat, noch kann er feststellen, dass die BUKEA die entsprechenden Dienstposten anforderungsgerecht bewertet hat. Damit ist die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht gewährleistet.

Ohne anforderungsgerechte Ermittlungen und Bewertungen lässt sich nicht beurteilen, ob die zusätzlichen Aufgaben – zumindest teilweise – von vorhandenem Personal hätten übernommen werden können, weniger neue Stellen für die Erledigung der zusätzlichen Aufgaben erforderlich wären und Beschäftigte mit geringeren Vergütungsansprüchen für die Aufgabenerledigung eingesetzt werden könnten.

668. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei den Stellenschaffungen nicht hinreichend beachtet hat, weil sie vor der Schaffung von 113,85 Stellen keine anforderungsgerechte quantitative Personalbedarfsermittlung und für 97 neue Dienstposten keine Stellenbewertung durchgeführt hat.
669. Der Rechnungshof hat die BUKEA in Bezug auf die 93,85 dauerhaft bzw. längerfristig geschaffenen Stellen<sup>13</sup> aufgefordert,
- den notwendigen Personalbedarf in Bezug auf die zusätzlichen vorgegebenen Aufgaben auf der Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und dies nachvollziehbar zu machen,
  - 74 der fehlenden Dienstposten- und Stellenbewertungen<sup>14</sup> umgehend vorzunehmen sowie
  - die erforderlichen Stellenveränderungen auf Basis der erzielten Ergebnisse zu ermitteln, das Ergebnis umzusetzen und
  - dem Rechnungshof zu berichten.

Der Rechnungshof hat die BUKEA ferner aufgefordert, künftig vor Stellenschaffungen den erforderlichen Personalbedarf in der oben beschriebenen Weise zu ermitteln und dies nachvollziehbar zu machen sowie Stellenbeschreibungen, Dienstposten- und Stellenbewertungen für neue Stellen nach Maßgabe der geltenden Regelungen künftig rechtzeitig zu erstellen sowie anlassbezogen zu überprüfen.

---

<sup>13</sup> Zwei Stellen zur Umsetzung des Klimaplanes und 18 Projektstellen – also 20 der 113,85 Stellen ohne quantitative Personalbedarfsermittlung – sind bis zum 31. Dezember 2023 weggefallen.

<sup>14</sup> Zwei Dienstposten zur Umsetzung des Klimaplanes und 21 Dienstposten für Projekte – also 23 der 97 Dienstposten ohne Stellenbewertung – sind bis zum 31. Dezember 2023 weggefallen.

## Ordnungsgemäße Aktenführung

670. Jegliches Verwaltungshandeln ist dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet, das auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz beruht. Behörden müssen daher alle Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar dokumentieren und die entscheidungserheblichen Unterlagen in der Akte führen.<sup>15</sup>
671. Eine reversionssichere Ablage der Grundlagen, Prozesse und Entscheidungsfindung für die Stellenschaffungen in Papierakten oder im elektronischen Archiv ELDORADO ist laut BUKEA bisher nicht erfolgt. Aufgrund der vielen Verzögerungen bei der Unterlagenbereitstellung an den Rechnungshof ist vielmehr davon auszugehen, dass die Unterlagen zu den einzelnen Stellen von der BUKEA aus unterschiedlichen Speicherorten zusammengetragen und nicht als Vorgang gesammelt wurden.
672. Dokumente an Speicherorten wie Laufwerken oder Intranet können von allen, die darauf zugreifen können, geändert oder gelöscht werden. Es können auch Dokumente nachträglich hinzugefügt werden. Änderungen sind im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar. Aktenwürdige Dokumente, die auf diese Weise gespeichert werden, sind also nicht reversionssicher abgelegt.
673. Nur mit der Sicherheit, dass ein Dokument zum Zeitpunkt der Entscheidung unveränderbar abgelegt worden ist, lässt sich Verwaltungshandeln nachvollziehen und überprüfen.
- Dies war dem Rechnungshof in Bezug auf die Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungsprozesse, die zu den Stellenschaffungen geführt haben, nicht möglich. Dokumentationen und Aktenführung entsprechen weder rechtsstaatlichen Anforderungen noch der Aktenordnung der BUKEA, weil die entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte nicht dokumentiert sind und die Dokumente nicht reversionssicher in der Akte geführt werden.
674. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Dokumentationen und Aktenführung der BUKEA in Bezug auf den Prüfungsgegenstand nicht rechtstaatlichen Anforderungen entsprechen.
675. Er hat die BUKEA aufgefordert, in Bezug auf den Prüfungsgegenstand schnellstmöglich eine den Vorschriften entsprechende Aktenlage herzustellen sowie bei künftigen Stellenschaffungen alle entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte vollständig, geordnet, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren und diese entscheidungserheblichen Unterlagen reversionssicher in der Akte zu führen.

*Aktenführung  
mangelhaft*

<sup>15</sup> Siehe auch Jahresbericht 2023, Tz. 40 ff.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

676. Die BUKEA hat mitgeteilt, dass sie die Bewertungen des Rechnungshofs zu den Personalbedarfsermittlungen und Stellenbewertungen nicht teile. Sie werde die Personalbedarfsermittlungen und Stellenbewertungen – die sie bereits alle vorgenommen habe – ordnungsgemäß dokumentieren und dem Rechnungshof auch über etwaige notwendige Stellenveränderungen berichten. Ob Geschäftsprozessanalysen und Organisationsuntersuchungen notwendig seien, werde sie einzelfallbezogen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten entscheiden.

Zudem hat die BUKEA mitgeteilt, dass sie den Forderungen zur ordnungsgemäßen Aktenführung nachkommen werde.

## **Erwiderung des Rechnungshofs**

677. Der Rechnungshof hält aus den oben genannten Gründen (siehe Tz. 665 ff.) an seiner Auffassung fest, dass es an einer sach- und methodengerechten Personalbedarfsermittlung in Bezug auf Anzahl und Wertigkeit der neu geschaffenen Stellen fehlt und diese noch nachgeholt werden muss.

## Institut für Hygiene und Umwelt

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und  
Agrarwirtschaft / Behörde für Justiz und  
Verbraucherschutz / Behörde für Arbeit,  
Gesundheit, Soziales, Familie und Integration /  
Landesbetrieb Institut für Hygiene und Umwelt

**Die auftraggebenden Behörden erstatten dem Landesbetrieb nicht die tatsächlich anfallenden Kosten.**

**Die Kosten des Landesbetriebs werden seinen Leistungen aufgrund einer Quersubventionierung nicht in vollem Umfang verursachungsgerecht zugerechnet.**

678. Der Landesbetrieb Institut für Hygiene und Umwelt (HU) nimmt öffentliche Aufgaben – teilweise auch hoheitlicher Art – in den Bereichen Gesundheit, Verbraucherschutz und Umwelt wahr. Ein wesentlicher Teil der Arbeiten betrifft den Laborbetrieb, den das HU vorrangig für Aufträge der geprüften Behörden in den genannten Bereichen unterhält. Zudem umfassen die Aufgaben des HU wissenschaftlich geprägte Dienstleistungsangebote, sowohl für die auftraggebenden Behörden als auch für Dritte. Seine Umsatzerlöse generiert das HU überwiegend von den auftraggebenden Behörden aus Haushaltsmitteln der FHH. Im Außenverhältnis erhebt es Gebühren und nimmt privatrechtliche Entgelte für Leistungen an Dritte ein, die auf Basis eines Preisverzeichnisses sowie einzelfallbezogen durch vertragliche Regelung vereinbart sind. Seit dem 1. Juli 2020 ist die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) aufsichtführende Behörde des HU.

### Kostenerstattung für Leistungen

679. Bis einschließlich 2020 haben die auftraggebenden Behörden und das HU in Bezug auf die Leistungsentgelte bzw. Kostenerstattungen Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese bestimmten Art und Umfang der vom HU zu erbringenden Leistungen sowie die von den auftraggebenden Behörden im Gegenzug zu erbringenden Kontraktentgelte. Über weitere Leistungen des HU wurden zwischen den Beteiligten zudem Verwaltungsvereinbarungen geschlossen.

*Regelungen zur Kostenerstattung nicht beachtet*

Für das Jahr 2021 kam keine Ziel- und Leistungsvereinbarung zustande. Die bisherigen Planwerte wurden in die Einzelpläne der auftraggebenden Behörden und den Wirtschaftsplan des HU übernommen.

680. Als Ausgleich für zusätzlich erbrachte Leistungen und Kostensteigerungen errechnete das HU für die Jahre 2020 und 2021 seinen Bedarf an Kontraktentgelten mithilfe seiner Kosten- und Leis-

tungsrechnung und erstellte jeweils eine Spitzabrechnung zum Jahresende.

681. Für das Jahr 2020 leisteten die auftraggebenden Behörden auf Basis der Spitzabrechnung Sonderzahlungen aus Haushaltsresten an das HU.

Für das Jahr 2021 zahlten sie lediglich die geplanten und die gesondert vereinbarten Beträge an das HU. Dies hatte zur Folge, dass das HU im Jahr 2021 mit einem Jahresfehlbetrag von -2.214 Tsd. Euro abschloss.

682. Bis 2019 einschließlich sahen die Verwaltungsvorschriften eine Erstattung der Kosten „nach Maßgabe einer Einigung der Beteiligten“ vor. In Bezug auf die Leistungsentgelte bzw. Erstattungen sind für die auftraggebenden Behörden und das HU seit Anfang 2020 geänderte Erstattungsregelungen maßgeblich.<sup>1</sup> Danach sind für alle Leistungen, für die weder eine Gebührenordnung noch ein vom Senat beschlossenes Preis-, Tarif- oder Entgeltverzeichnis besteht, grundsätzlich die vollen Kosten zu erstatten. Dies gilt – bis auf wenige Ausnahmen – für alle Leistungen des HU.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass das HU die anfallenden Kosten nachweisen können muss. Hierfür steht dem HU mit der Kosten- und Leistungsrechnung ein geeignetes Instrument zur Verfügung.

683. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die seit Anfang 2020 maßgeblichen Erstattungsregelungen im Jahr 2021 nicht zur Anwendung gekommen sind. Er erwartet, dass die Regelungen eingehalten werden. Nachweis und Abrechnung der Leistungen des HU gegenüber den auftraggebenden Behörden in Höhe der vollen Kosten sollten künftig auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung des HU erfolgen.

## Konsumtive Zuführung

684. Das HU erhielt bislang aus dem Einzelplan der aufsichtführenden Behörde jährlich konsumtive Zuführungen für bestimmte Zwecke, wie zum Beispiel Versorgungs- und Nebenleistungen, den regelmäßigen IT-Betriebsaufwand und Fortbildungsmaßnahmen sowie Verstärkungsmittel für Tarifsteigerungen, ohne dafür eine konkrete Gegenleistung erbringen zu müssen.

*Kostenzurechnung nicht verursachungsgerecht*

685. Die konsumtiven Zuführungen legte das HU im Rahmen seiner Kosten- und Leistungsrechnung als kostenmindernde Erlöse nach einem Verteilungsschlüssel auf alle Kostenstellen um. Da somit ein Teil der Kosten des HU bereits durch die Zuführungen der BUKEA gedeckt war, verminderten sich die Erstattungsansprüche des HU für die von ihm erbrachten Leistungen.

<sup>1</sup> Siehe Nr. 1.2.8 Satz 1 VV zu § 106 LHO in Verbindung mit Nr. 4.1.3 VV zu § 37 LHO.

686. Die Umlage führt dazu, dass die Kosten nicht in vollem Umfang verursachungsgerecht zugerechnet werden. Vielmehr erfolgt eine Quersubventionierung der Entgelte der übrigen Behörden durch die BUKEA. Soweit das HU seine Kosten aus Erstattungsansprüchen decken kann, besteht hingegen für eine Zuführung keine Notwendigkeit mehr.

Eine verursachungsgerechte Kostenzurechnung ist zudem Grundlage für eine kostendeckende Gebühren- und Preiskalkulation.

687. Der Rechnungshof erwartet, dass die BUKEA die Notwendigkeit der konsumtiven Zuführung künftig dem Grunde und der Höhe nach mit Blick auf die Erstattungsregelungen hinterfragt.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

688. Die beteiligten Behörden und das HU haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die vom Rechnungshof erwarteten Maßnahmen zu ergreifen.

## Steuern und Finanzen

### Vollstreckungstätigkeit in den Erhebungsstellen der Finanzämter

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Vollstreckung von Rückständen dauert in vielen Fällen zu lang.**

**Die vorgeschriebene Einsichtnahme in das Vollstreckungsportal vor der Beauftragung eines Vollziehungsbeamten findet nur sehr selten statt.**

**Niederschlagungen werden im Niederschlagungsvermerk häufig nicht ausreichend begründet.**

689. Die Finanzbehörden sind verpflichtet, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Falls die Steuern nicht fristgerecht gezahlt werden, sind die Finanzämter gehalten, die festgesetzten Steuern im Vollstreckungsverfahren beizutreiben. Hierfür sind die Erhebungsstellen zuständig.

#### Zeitnahe Bearbeitung von Vollstreckungsfällen

690. Für eine erfolgreiche Vollstreckung ist es wichtig, möglichst schnell viel des ausstehenden Geldes einzuholen. Mit zunehmender Länge des Verfahrens verringern sich häufig die Erfolgsaussichten. Die Erhebungsstellen sind nach den Vorgaben der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – gehalten, einen Vollstreckungsfall nach Möglichkeit innerhalb von 6 Monaten, spätestens jedoch nach 12 Monaten, vollständig auszuschöpfen. Nach 12 Monaten gilt dieser als Altfall und soll keine nennenswerten Arbeitskapazitäten mehr binden. Um nicht bei jedem Rückstand alle theoretisch möglichen Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen zu müssen, hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sogenannte Mindestbearbeitungsstandards festgelegt. Damit soll die Bearbeitung von größeren (risikoreichen) Fällen gegenüber kleinen (risikoarmen) Fällen priorisiert werden.
691. Nach dem Datenbestand des Berichtswesens der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – waren 20,7 % der rückständigen Steuerfälle am Ende des Jahres 2022 älter als 12 Monate, wobei nur die Hauptsteuern ohne die sog. Nebenleistungen<sup>1</sup> Berücksichtigung

*Dauer der Vollstreckung zu lang*

<sup>1</sup> Hierzu zählen u. a. Säumnis- und Verspätungszuschläge sowie Zinsen.



fanden. Unter Einschluss der Nebenleistungen lag die Quote noch deutlich höher.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die Dauer der Erhebung von Rückständen bei Normal- und Intensivfällen<sup>2</sup> zugrunde gelegt. Die Vollstreckungstätigkeit wurde exemplarisch anhand von 281 Fällen aus 2018 untersucht. Die Aktenauswertung hat ergeben, dass es in 119 Fällen (42,3 %) nicht gelang, den vom Rechnungshof betrachteten Rückstand innerhalb von 12 Monaten nach Fälligkeit abschließend zu bearbeiten. Die zu dieser langen Bearbeitungsdauer führenden Gründe sind in 99 Fällen unklar geblieben, da in den Akten keine Anhaltspunkte für eine Ermittlungs- oder Vollstreckungsmaßnahme erkennbar waren.

692. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der für Vollstreckungsfälle zeitlich vorgegebene Bearbeitungsrahmen von den Erhebungsstellen in einem erheblichen Teil der Fälle überschritten wurde. Er hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, Maßnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, die Bearbeitungszeit zu verkürzen.
693. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass nicht hinter jedem Dokumentationsmangel eine vermeidbare Bearbeitungslücke liegen müsse. Sie hat in einer Fachbesprechung mit den Finanzämtern im November 2022 für das Jahr 2023 einen Zielwert für die Quote der Altrückstände<sup>3</sup> von 25 % (Hauptsteuern ohne Nebenleistungen) vorgesehen und strebt mittelfristig eine Senkung auf 20 % an. Die Quote betrug ausweislich des Berichtswesens der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – Ende 2022 noch 44,7 %.

## Einsichtnahme in das Vollstreckungsportal

694. Der Einsatz von Vollziehungspersonal stellt eine ressourcenintensive Vollstreckungsmaßnahme dar, die möglichst zielgerichtet eingesetzt werden soll. In Fällen von absehbarer Erfolgslosigkeit soll der Einsatz unterbleiben. Daher sehen die Mindestbearbeitungsstandards (Tz. 690) seit Juli 2019 explizit vor, dass das Finanzamt vor der Beauftragung von Vollziehungspersonal Einsicht in das Vollstreckungsportal nimmt.

Das Vollstreckungsportal ist eine elektronische Datenbank, die von den Landesjustizverwaltungen gemeinsam betrieben wird. Darin können die Erhebungsstellen abfragen, ob für den Vollstreckungsschuldner bereits Eintragungen im Schuldnerverzeichnis vorhanden sind oder ein Vermögensverzeichnis (früher: „eidesstattliche Versicherung“) eingestellt wurde. Nur falls keine Eintragung im Vollstreckungsportal vorliegt, soll der Vollziehungsbeamte zum Einsatz kommen.

<sup>2</sup> Normalfälle weisen mindestens einen Rückstand von mehr als 2.500 Euro, Intensivfälle mindestens von 25.000 Euro aus.

<sup>3</sup> Diese Quote gibt das Verhältnis der rückständigen Beträge mit einem Alter von über 12 Monaten zu den Gesamtrückständen an.

695. Der Rechnungshof hat in keinem der ab Juli 2019 geprüften Fälle, in denen Vollziehungspersonal einen Vollstreckungsauftrag von einem Finanzamt erhalten hat, eine dokumentierte Einsichtnahme in das Vollstreckungsportal festgestellt.
696. Der Rechnungshof hat die unzureichende Nutzung des Vollstreckungsportals beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die verbindliche Einsichtnahme in das Vollstreckungsportal in den Erhebungsstellen zukünftig vorgabegemäß genutzt wird.
697. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Bekanntheit des Vollstreckungsportals in den Finanzämtern und die Akzeptanz der Nutzung unter Beteiligung der Sachgebietsleitungen erhöhen. Die Durchführung einer Evaluierung der Registrierungen und der Nutzung des Vollstreckungsportals solle geprüft werden.

*Vollstreckungsportal unzureichend genutzt*

## Inhalt der Niederschlagungsbegründung

698. Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis dürfen nach § 261 AO niedergeschlagen werden, wenn zu erwarten ist, dass die Erhebung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Erhebung außer Verhältnis zu dem zu erhebenden Betrag stehen werden. Dabei handelt es sich um eine verwaltungsinterne Maßnahme, die dazu führt, dass die Beitreibung des Anspruchs (vorläufig) nicht fortgesetzt wird. Die Niederschlagung kann damit zu einem endgültigen Ausfall des rechtmäßig festgesetzten Steueranspruchs durch Verjährung führen.
699. Technisch umgesetzt wird die Niederschlagung über das Fallverwaltungsprogramm „VoSystem“. Dort stehen verschiedene Begründungsarten zur Auswahl, die eine unterschiedliche Zahl an verpflichtenden Angaben erfordern. Seit dem Jahr 2017 ist im VoSystem bei Niederschlagungen als Begründungsart „Kurz begründung“ voreingestellt, bei der Angaben aber nicht zwingend vorzunehmen sind. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – begründet die Vorbelegung damit, dass am häufigsten Kleinstbeträge (bis 100 Euro) niedergeschlagen würden. In diesen Fällen solle die Begründung möglichst einfach gehalten werden, um die Bearbeiter im Tagesgeschäft zu entlasten.
700. In den Erhebungsstellen sind ausweislich des Berichtswesens der Hamburger Steuerverwaltung in den Jahren 2017 bis 2022 Rückstände bis zu 390 Mio. Euro jährlich niedergeschlagen worden.

### Niederschlagungen in Mio. Euro

2017	2018	2019	2020	2021	2022
390,2	229,3	316,3	258,1	250,7	201,1

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf der Basis des Berichtswesens der Steuerverwaltung

Der Rechnungshof hat 147 Fälle, deren jeweiliger Rückstand mindestens 2.500 Euro betragen und damit weit über den oben genannten Kleinstbeträgen gelegen hat, untersucht. Die Gesamtrückstände dieser Fälle betragen 7,6 Mio. Euro. Davon ist in über 90 % der Fälle die Begründungsart „Kurzbeurteilung“ verwendet und in 24,5 % der Fälle in der Niederschlagungsbeurteilung lediglich als einzige Begründung darauf verwiesen worden, dass die Vollstreckung keinen Erfolg hatte. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Begründung, sondern lediglich um die Wiederholung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals. Eine qualifizierte Prüfung, ob die Niederschlagung gerechtfertigt war, ist anhand dieser Begründung nicht möglich und daher fraglich.

*Begründungen  
unzureichend*

701. Der Rechnungshof hat die oftmals unzureichenden Begründungen in den Niederschlagungsverfügungen beanstandet und die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Niederschlagungsbeurteilungen zukünftig nachvollziehbar und anforderungsgerecht formuliert werden.
702. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will sowohl im „Handlungsrahmen Vollstreckung“ als auch in Schulungen und auf Besprechungen Maßnahmen ergreifen, um die Qualität der inhaltlichen Begründung bei Niederschlagungen zu verbessern.

# Kostenerstattung in Staatsschutz-Strafsachen

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz /  
Hanseatisches Oberlandesgericht

**Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz und das Hanseatische Oberlandesgericht hatten keinen hinreichenden Überblick über die gegenüber dem Bund und anderen Ländern geltend zu machenden Erstattungsansprüche. Sie haben deshalb Erstattungsansprüche nicht vollständig und darüber hinaus auch nicht rechtzeitig geltend gemacht.**

## Grundlagen der Kostenerstattung

703. In Staatsschutz-Strafsachen sind Oberlandesgerichte im ersten Rechtszug zuständig (§ 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes, GVG), in Hamburg das Hanseatische Oberlandesgericht (HansOLG). Soweit für die Verfolgung der Strafsachen der Generalbundesanwalt verfahrenszuständig ist, übt das HansOLG Gerichtsbarkeit des Bundes aus; der Bund nimmt das HansOLG insoweit im Wege der Organleihe in Anspruch. Aus dieser Inanspruchnahme resultiert ein Kostenerstattungsanspruch der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gegen den Bund, der im Zusammenwirken mit dem Generalbundesanwalt bei diesem geltend zu machen ist. Erstattungspflichtig sind gemäß § 120 Absatz 7 GVG und der diese Vorschrift konkretisierenden Vereinbarung des Bundes und der Länder über den Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen (BLV<sup>1</sup>) nur Auslagen der Staatskasse nach dem Kostenverzeichnis zum Gerichtskostengesetz (KV GKG), notwendige Auslagen der Verfahrensbeteiligten nach der Strafprozessordnung, bestimmte Vollzugskosten sowie Entschädigungen nach dem Gesetz über Entschädigungen für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG). Zu den Auslagen der Staatskasse gehören auch solche, die durch die Vorbereitung der öffentlichen Klage, also im Ermittlungsverfahren entstanden sind (Nr. 9015 KV GKG).
704. Mit den Ländern Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hat die FHH Staatsverträge geschlossen, in denen diese die in § 120 GVG bezeichneten Aufgaben dem HansOLG für ihre jeweiligen Gebiete übertragen haben. Daraus folgt die örtliche Zuständigkeit der Generalstaatsanwaltschaft Hamburg beim HansOLG (Generalstaatsanwaltschaft) für die Gebiete aller Vertragsländer und resultieren Kostenerstattungsansprüche der FHH gegen diese Vertragsländer. Erstattungspflichtig nach den Staatsverträgen und nach konkretisierenden Verwaltungsab-

<sup>1</sup> In der ab 1. Januar 2012 gültigen Fassung (juris).

kommen sind nur Kosten des Verfahrens – Gebühren und Auslagen der Staatskasse –, Entschädigungen nach dem StrEG sowie verhandlungstagbezogene Personalkosten.

705. Die Kostenabrechnung gegenüber dem Bund obliegt dem HansOLG und der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV), gegenüber den Vertragsländern ausschließlich dem HansOLG. Das HansOLG nimmt die Kostenabrechnung funktional als Justizverwaltungsbehörde wahr. Der Rechnungshof hat die Kostenabrechnungen des HansOLG und der BJV für den Zeitraum Januar 2015 bis November 2022 geprüft. Für diese Jahre ergab sich ein Erstattungsvolumen von 5.147 Tsd. Euro.

## Kostenabrechnung gegenüber dem Bund

706. Nach einer Anordnung der Behörde<sup>2</sup> obliegt es dem HansOLG, die vom Generalbundesanwalt festgestellten erstattungspflichtigen Auslagen der Staatskasse und der notwendigen Auslagen der Verfahrensbeteiligten zu kontrollieren. Der BJV obliegt es, Kosten der Untersuchungs- bzw. Strafhaft Staatsschutzgefangener korrespondierend mit zuvor vom Generalbundesanwalt festgestellten Haftdauern zusammenzustellen und diese gegebenenfalls mit weiteren von ihr festzustellenden Auslagen der Staatskasse und Entschädigungen nach dem StrEG beim Generalbundesanwalt anzufordern.

707. Das HansOLG hat die vom Generalbundesanwalt festgestellten erstattungspflichtigen Auslagen der Staatskasse nur anhand von Akten (Kostenbänden) seines eigenen Verfahrensbereichs kontrolliert. Im Hinblick auf Auslagen, die beim Landeskriminalamt Hamburg (LKA Hamburg) in Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts anfallen können<sup>3</sup>, bestand ein kontrollfreier Bereich und damit das Risiko, dass diese nicht erstattet werden würden. Dieses Risiko hat sich realisiert, weil der Generalbundesanwalt im Prüfungszeitraum solche Auslagen nie als erstattungspflichtig festgestellt hat, obwohl das LKA Hamburg in zwei Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts Vergütungen und Entschädigungen in Höhe von rund 14 Tsd. Euro und rund 23 Tsd. Euro getragen hat. Das HansOLG hat den kontrollfreien Bereich und das Risiko nicht erkannt.

*Auslagen der Staatskasse in Ermittlungsverfahren nicht berücksichtigt*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das HansOLG aufgefordert, seine Kontrollaufgaben risikominierend wahrzunehmen und den Generalbundesanwalt darauf hinzuweisen, vom LKA Hamburg getragene Kosten als erstattungspflichtig festzustellen.

<sup>2</sup> Anordnung über den Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen, Allgemeine Verfügung der Justizbehörde Nr. 58/2010 vom 8. Dezember 2010, HmbJVBl. 1/2011, S. 12 ff.

<sup>3</sup> Insbesondere Vergütungen und Entschädigungen nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) im Rahmen von § 1 Absatz 3 JVEG.

708. Die BJV hat die Kosten der Untersuchungs- bzw. Straftaft Staatschutzgefangener eines Jahres anhand von Tageshaftkostensätzen nicht desselben, sondern des Vorjahres ermittelt. Weil die Tageshaftkostensätze von Jahr zu Jahr meistens gestiegen sind, hat die BJV im Prüfungszeitraum (Tz. 705) Vollzugskosten um insgesamt rund 178 Tsd. Euro zu niedrig berechnet und nicht beim Generalbundesanwalt zur Erstattung angefordert.

*Vollzugskosten zu niedrig berechnet*

Der Rechnungshof hat dies wegen nicht vollständig begründeter Forderungen beanstandet (§ 37 Absatz 5 LHO) und die BJV aufgefordert, diese Vollzugskosten nachzufordern.

709. Obwohl der Generalbundesanwalt nach Maßgabe der BLV Haftdauern nach Vollzugsende feststellen soll und insoweit eine gefangenenbezogene abschließende Vollzugskostenabrechnung mit dem Bund vorgesehen ist, hat die BJV ausschließlich halbjährliche Zwischenabrechnungen über die Haft Staatschutzgefangener vorgenommen. Diese Zwischenabrechnungen erfassten nicht alle Gefangenen mit ihrer vollständigen Haftdauer, teilweise waren sie wegen überholter Daten nicht valide. Ursächlich waren unterbliebene Haftdauerfeststellungen des Generalbundesanwalts. In der Folge hat die BJV im Prüfungszeitraum (Tz. 705) Vollzugskosten in Höhe von rund 40 Tsd. Euro nicht zur Erstattung und rund 83 Tsd. Euro zu viel angefordert.

*Abrechnungsdaten der Zwischenabrechnungen unvollständig und nicht valide*

Der Rechnungshof hat dies ebenfalls beanstandet und die BJV aufgefordert, erforderliche Korrekturen vorzunehmen sowie gemeinsam mit dem Generalbundesanwalt auf eine Änderung des Abrechnungsverfahrens hinzuwirken.

710. Das Amt der BJV, das für die Feststellung erstattungspflichtiger Auslagen der Staatskasse und Entschädigungen nach dem StrEG gegenüber dem Bund zuständig ist, hatte keine Kenntnis von Auslagen in Höhe von rund 23 Tsd. Euro, die beim LKA Hamburg in einem zunächst vom Generalbundesanwalt und dann von der Generalstaatsanwaltschaft weitergeführten Ermittlungsverfahren angefallen waren, und von Entschädigungen in Höhe von rund 7 Tsd. Euro, die ein anderes Amt der BJV nach dem StrEG mit Bezug zu Staatsschutz-Strafsachen gewährt hatte. In der Folge hat die BJV diese Auslagen und Entschädigungen nicht zur Erstattung angefordert. Ursächlich waren unzureichend organisierte Informationsflüsse.

*Informationsflüsse unzureichend organisiert*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BJV aufgefordert, diese Kosten nachzufordern.

## **Kostenabrechnung gegenüber den Vertragsländern**

711. Da rechtlich nur ein Teil der Kosten der FHH erstattungsfähig ist, verhandelte die BJV seit Sommer 2018 mit den Vertragsländern über eine weitergehende Kostenerstattung. Sie strebte ein neues gemeinsames Verwaltungsabkommen mit Geltung rückwirkend zum 1. Januar 2019 an und avisierte gegenüber den Vertragslän-

dern, dass das HansOLG alle bis Ende 2018 abgeschlossenen Verfahren erstmals abrechnen werde.<sup>4</sup>

712. Bis Ende 2018 waren acht Verfahren abgeschlossen und abrechnungsreif, davon sieben durch Urteile, die zwischen Februar 2016 und März 2018 rechtskräftig geworden waren. Für diese sieben Verfahren waren erstattungspflichtige Kosten im Umfang von insgesamt rund 308 Tsd. Euro entstanden. Das HansOLG hat die Kosten dieser Verfahren zwischen Dezember 2018 und November 2021 abgerechnet, wobei zwischen dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens und dessen endgültiger Abrechnung mindestens 21 und bis zu 55 Monate vergingen.

713. Mit Rücksicht auf die Erwartung der BJV, die Verhandlungen zügig abschließen zu können, setzte das HansOLG die Abrechnung der ab 1. Januar 2019 insgesamt 18 abgeschlossenen Verfahren im Einvernehmen mit der Behörde aus, um Nachabrechnungen nach dem zu erwartenden neuen Verwaltungsabkommen zu vermeiden.<sup>5</sup> Tatsächlich ließ die BJV jedoch die Verhandlungen von Frühjahr 2020 bis April 2021 ruhen, u. a. um das Haushaltsaufstellungsverfahren im Anschluss an die Bürgerschaftswahl 2020 zu bewältigen. Die Verhandlungen waren bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen im Juni 2023 nicht abgeschlossen. Für vier im Dezember 2019, März 2020 sowie August und Oktober 2021 rechtskräftig abgeschlossene Verfahren hat das HansOLG im September 2022, als Erstattungsansprüche zu verjähren drohten, erstattungspflichtige Personalkosten in Höhe von rund 202 Tsd. Euro abgerechnet.

*Abrechnungen  
ausgesetzt  
trotz ruhender  
Verhandlungen*

Die Aussetzung der Abrechnungen mag zweckmäßig gewesen sein, solange ein Verhandlungsergebnis noch kurzfristig zu erwarten war. Nachdem die BJV aber die Verhandlungen ab dem Frühjahr 2020 absehbar über Monate hatte ruhen lassen, wäre es geboten gewesen, jedenfalls die Kosten der beiden bis März 2020 abgeschlossenen Verfahren abzurechnen und die Abrechnungen für die beiden weiteren Verfahren nach deren rechtskräftigem Abschluss zeitnah vorzunehmen.

714. Der Rechnungshof hat die elf Abrechnungen (Tzn. 712 und 713) als verspätet beanstandet (§ 37 Absatz 5 LHO) und das HansOLG aufgefordert, Kosten künftig rechtzeitig abzurechnen.

715. Bei der Abrechnung von Kosten aus weiteren abgeschlossenen Verfahren hat das HansOLG gegenüber den Vertragsländern erstattungspflichtige Kosten nicht oder in unzutreffender Höhe abgerechnet und teilweise wiederholt Korrekturen seiner eigenen Abrechnungen vorgenommen. In der Folge hat es gegenüber den Vertragsländern im Prüfungszeitraum (Tz. 705) rund 13 Tsd. Euro zu viel abgerechnet.

*Wiederholte Ab-  
rechnungsfehler*

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 21/12588 vom 13. April 2018 und 21/18404 vom 24. September 2019.

<sup>5</sup> Siehe hierzu auch Bürgerschaftsdrucksache 21/20109 vom 14. Februar 2020.

716. Ursächlich für die verspäteten und teilweise unzutreffenden Abrechnungen war, dass sich das HansOLG fachlich keine hinreichende Klarheit darüber verschafft hatte, welche Kosten<sup>6</sup> grundsätzlich erstattungspflichtig sind, anhand welcher Quellen zu welchem Zeitpunkt sie erkennbar sein würden und wie der interne Geschäftsprozess zu ihrer Abrechnung effizient zu gestalten wäre.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das HansOLG aufgefordert, seine Abrechnungen zu korrigieren.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

717. Die BJV und das HansOLG haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen. Die BJV hat mitgeteilt, an der Umsetzung der Forderungen zu arbeiten.

---

<sup>6</sup> Erstattungsfähige Kosten können beim LKA Hamburg, bei den Staatsanwaltschaften, beim HansOLG als Gericht des ersten Rechtszugs, im Justizvollzug und in der BJV als Landesjustizverwaltungsbehörde nach dem StrEG entstehen.



## Kostenabrechnung für einen gemeinsamen Senat des Finanzgerichts

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz /  
Finanzgericht Hamburg

**Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz hat Kostenanteile, die gegenüber den Vertragsländern geltend gemacht wurden, falsch und insgesamt zu niedrig berechnet. Eine Qualitätssicherung fand nicht statt.**

**Zur gebotenen Berücksichtigung von Versorgungszuschlägen in voller Höhe ist eine Änderung des Staatsvertrags notwendig.**

### Grundlagen der Kostenerstattung

718. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat mit den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein durch Staatsvertrag<sup>1</sup> (StV) aus dem Jahr 1981 vereinbart, einen gemeinsamen Senat des Finanzgerichts Hamburg zu errichten und auf diesen entfallende anteilige Überschüsse oder Fehlbeträge untereinander zu erstatten.

Für die Kostenerstattung nach Artikel 2 StV ist durch Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen<sup>2</sup> des Finanzgerichts Hamburg jährlich ein Überschuss oder Fehlbetrag zu berechnen, der unter den Vertragsländern nach dem Anteil der in diesem Zeitraum für sie erledigten Streitsachen im Verhältnis zu allen vom Finanzgericht erledigten Streitsachen aufzuteilen ist. Artikel 2 StV beschränkt die berücksichtigungsfähigen Aufwendungen auf die „persönlichen und sächlichen Kosten“<sup>3</sup> und legt den Beitrag zu den Versorgungslasten (Versorgungslastenbeitrag) auf 29 % der Summe der Bezüge der Bediensteten des Finanzgerichts Hamburg fest.<sup>4</sup> Das Gesamtvolumen der tatsächlichen Kostenerstattung betrug im Jahr 2021 rund 267 Tsd. Euro.

719. Die Abrechnungen gegenüber den Vertragsländern nahm das Finanzgericht Hamburg aufgrund von Berechnungen der Behörde

<sup>1</sup> Staatsvertrag zwischen den Ländern Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Errichtung eines gemeinsamen Senats des Finanzgerichts Hamburg vom 8./14./22. April 1981 (HmbGVBl. S. 109).

<sup>2</sup> Artikel 2 StV verwendet die Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“. Weil die FHH ihr Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik führt, darf sie als „Einnahmen“ und „Ausgaben“ auch nichtzahlungswirksame Erträge und Aufwendungen des Finanzgerichts Hamburg beim Kostenausgleich berücksichtigen (vgl. § 1a Absatz 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes).

<sup>3</sup> Artikel 2 Absatz 1 StV.

<sup>4</sup> Es handelt sich um einen Mischsatz, der einheitlich für Beamte, Richter und Tarifbeschäftigte gilt.

für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) vor. Der Rechnungshof hat diese Abrechnungen für die Jahre 2017 bis 2021 geprüft.

720. In einer früheren Prüfung<sup>5</sup> hatte der Rechnungshof festgestellt und beanstandet, dass die Behörde Versorgungszuschläge nicht in aktueller Höhe berücksichtigt, den Verwaltungsgemeinkostenzuschlag auf die Personalausgaben nicht einbezogen und die Wirtschaftlichkeit des Staatsvertrags seit Vertragsschluss nicht überprüft hatte. Auf entsprechende Forderungen des Rechnungshofs hatte die Behörde zugesagt, den Staatsvertrag auf seine Wirtschaftlichkeit zu überprüfen sowie Verhandlungen mit den Vertragsländern zur Anpassung des Versorgungslastenbeitrags und zur Einbeziehung des Verwaltungsgemeinkostenzuschlags aufzunehmen.<sup>6</sup>

## Abrechnung gegenüber den Vertragsländern

*Kostenanteile  
falsch berechnet*

721. Die BJV hat sämtliche Fehlbeträge und damit auch die Kostenanteile der Vertragsländer falsch berechnet. Sie hat insbesondere für alle geprüften Haushaltsjahre einen deutlich höheren Versorgungslastenbeitrag als staatsvertraglich zulässig und keinen Verwaltungsgemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten berücksichtigt. Die Berechnung für das Haushaltsjahr 2018 war grob fehlerhaft.

## Versorgungszuschläge

*Versorgungszuschläge  
staatsvertraglich nicht  
in voller Höhe  
berücksichtigungsfähig*

722. Der Versorgungsaufwand der FHH wird im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) abgebildet. Um auch die Kernverwaltung entsprechend zu belasten, werden in den Einzelplänen sogenannte Versorgungszuschläge prozentual auf die Kosten des aktiv beschäftigten Personals ausgebracht, automatisiert berechnet und gebucht. Die Höhe der Zuführungen zu den Rückstellungen und damit auch die Höhe der Versorgungszuschläge sind versicherungsmathematisch bedingt. Die mehrfache Revision früherer versicherungsmathematischer Prämissen hat zu einem erheblichen Anstieg der Zuführungen zu den Rückstellungen und dadurch auch der Versorgungszuschläge geführt.
723. Die BJV hat bei der Berechnung des Fehlbetrags den in der Ergebnisrechnung der Produktgruppe 235.05 (Finanzgericht) ausgewiesenen Gesamtbetrag für Personalkosten berücksichtigt, in dem die automatisiert berechneten und gebuchten Versorgungszuschläge enthalten sind. Durch deren erheblichen Anstieg wuchs zugleich der Quotient aus Versorgungszuschlägen und den Kosten des aktiv beschäftigten Personals rechnerisch im Jahr 2017 auf 43 %, im Jahr 2019 auf 53 % und im Jahr 2020 auf 54 %

<sup>5</sup> Jahresbericht 2008, Tz. 142.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2008, Tz. 142; Ergebnisbericht 2010, Abschnitt Justiz und Inneres, Kooperationen mit anderen Ländern und dem Bund, S. 35 f.

und überstieg damit seit 2017 den staatsvertraglich festgelegten Satz von 29 % (Tz. 718) deutlich. Die BJV hat nicht erkannt, dass sie die gebuchten Versorgungszuschläge nach der geltenden Vertragslage bei 29 % der Summe der Bezüge der Bediensteten des Finanzgerichts Hamburg hätte kappen müssen. In der Folge hat sie beiden Vertragsländern zusammen für jedes der Haushaltsjahre 2017 bis 2021 durchschnittlich rund 39 Tsd. Euro zu viel berechnet.

## Verwaltungsgemeinkostenzuschlag

724. Bei Vertragsschluss hatten sich die Länder nicht darauf verständigen können, dass auf die Personalkosten des Finanzgerichts Hamburg auch der Verwaltungsgemeinkostenzuschlag erhoben wird. Zwar waren Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Nachverhandlungen, die die Behörde im Anschluss an die Prüfung des Rechnungshofs (Tz. 720) begonnen hatte, grundsätzlich bereit, einen Verwaltungsgemeinkostenzuschlag zu akzeptieren. Dennoch ist die Behörde im weiteren Verlauf untätig geblieben und hat keine entsprechende Verständigung herbeigeführt. In der Folge hat sie beiden Vertragsländern zusammen für jedes der Haushaltsjahre 2017 bis 2021 durchschnittlich rund 50 Tsd. Euro zu wenig berechnet.

*Verwaltungsgemeinkostenzuschlag nicht berücksichtigt*

725. Nach den Geschäftsordnungsbestimmungen der Hamburgischen Verwaltung<sup>7</sup> sind bei Kostenermittlungen auch die Kosten für die mittelbar tätigen Verwaltungsstellen als prozentualer Zuschlagsatz in Höhe von 15 % auf die Bruttopersonalkosten zu erheben. Dieser Verwaltungsgemeinkostenzuschlag ist Bestandteil der Betriebskosten nach Artikel 2 StV (Tz. 718). Er deckt tatsächlich entstehende Kosten ab, die das Finanzgericht Hamburg etwa dadurch verursacht, dass es für die Gewinnung seines richterlichen Personals, für Haushaltsangelegenheiten und für die Berechnung der staatsvertraglichen Kostenanteile Ressourcen der BJV sowie für seine Personalverwaltung Ressourcen einer Organisationseinheit des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Anspruch nimmt. Die BJV hätte den Verwaltungsgemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten in ihren Berechnungen ohne Weiteres berücksichtigen können und müssen.

## Qualitätssicherung und Erfolgskontrollen

726. Bei der Berechnung des Fehlbetrags für das Jahr 2018 hat die BJV die auf das Finanzgericht Hamburg umgelegten Gebäudekosten irrtümlich als Ertrag berücksichtigt. Für zu berücksichtigende Erträge aus Gerichtsgebühren und Kosten in Rechtssachen hat sie eine falsche Datenquelle verwendet. In der Folge hat sie beiden Vertragsländern zusammen für dieses Haushaltsjahr im Saldo rund 52 Tsd. Euro zu viel berechnet.

<sup>7</sup> Nr. A 23.1-2 der Geschäftsordnungsbestimmungen für die Hamburgische Verwaltung.

- Geschäftsprozess und Qualitätskontrolle unzureichend*
727. Behördenintern sind die Fehler in den Berechnungen nicht aufgefallen, weil die kassenrechtlich gebotene Qualitätssicherung in Form einer Plausibilitätskontrolle nicht stattfand. Das Finanzgericht Hamburg hat die von der BJV berechneten Kostenanteile Niedersachsens und Schleswig-Holsteins kassenrechtlich<sup>8</sup> u. a. als rechnerisch richtig festgestellt, obwohl es diese Feststellung mangels Zugriffs auf die von der Behörde verwendeten Daten nicht treffen konnte. Damit verfehlte die Organisation des Geschäftsprozesses die kassenrechtlichen Anforderungen.
- Wirtschaftlichkeit des Staatsvertrags nicht überprüft*
728. Die BJV hat in Bezug auf den Staatsvertrag keine Erfolgskontrolle zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Absatz 4 Satz 2 LHO) vorgenommen, obwohl sie dies bereits 2008 zugesagt hatte (Tz. 720) und ihr zumindest die Umstellung des Rechnungswesens (Fn. 2) und der Anstieg der Versorgungszuschläge (Tz. 722) dazu Anlass gegeben hätten.

## Fazit

729. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben die vom Finanzgericht Hamburg geltend gemachten Kostenanteile gezahlt. Dennoch ergab sich aufgrund der in der Prüfung insgesamt festgestellten Mängel für die Jahre 2017 bis 2021 ein Defizit zulasten der FHH von rund 36 Tsd. Euro.
730. Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Berechnungen der BJV als Verstoß gegen Artikel 2 StV und, soweit sie nicht qualitätsgesichert waren, als Verstoß gegen die kassenrechtlichen Bestimmungen der FHH beanstandet. Darüber hinaus hat er die unterbliebenen Erfolgskontrollen als Verstoß gegen § 7 Absatz 4 Satz 2 LHO beanstandet.
731. Seine Forderungen aus dem Jahr 2008 bekräftigend (Tz. 720) hat der Rechnungshof die BJV aufgefordert,
- unverzüglich Verhandlungen mit den Vertragsländern aufzunehmen, um darauf hinzuwirken, dass die Versorgungszuschläge in voller Höhe berücksichtigt werden können,
  - künftig den Verwaltungsgemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten zu berücksichtigen, sowie
  - Erfolgskontrollen nach Maßgabe von § 7 Absatz 4 LHO und der dazu erlassenen VV vorzunehmen,

Der Rechnungshof hat die BJV auch aufgefordert, künftig die Berechnungen mit der gebotenen Sorgfalt wahrzunehmen und zu prüfen, ob die im Zusammenhang mit der Kostenerstattung stehenden Aufgaben nach Artikel 2 StV in Änderung der bisherigen Praxis vollständig von ihr selbst wahrgenommen und kassenrechtlich verantwortet werden sollten.

<sup>8</sup> Nach Maßgabe von Nr. 2.4.1 zu § 70 LHO.

Weiterhin hat der Rechnungshof gefordert, die gegenüber Niedersachsen und Schleswig-Holstein noch nicht geltend gemachten Kostenanteile (Tz. 729) nachzufordern.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

732. Die BJV hat mitgeteilt, die Aufgaben nach Artikel 2 StV bereits vollständig selbst übernommen zu haben.

Sie ist der Auffassung, dass sie den Verwaltungsgemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten gegenüber den Vertragsländern erst geltend machen kann, wenn sie hierzu eine ausdrückliche Vereinbarung mit den Vertragsländern erzielt hat. Dazu will die BJV entsprechende Verhandlungen mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein aufnehmen. Zum Gegenstand dieser Verhandlungen will sie auch die Abrechnungsfähigkeit der gesamten Versorgungszuschläge und die nachträgliche Zahlung von Kostenanteilen machen. Sie hat zugesagt, künftig Erfolgskontrollen vorzunehmen.

## **Erwiderung des Rechnungshofs**

733. Der Rechnungshof hält an seiner weitergehenden Auffassung fest, dass der Verwaltungsgemeinkostenzuschlag als Teil der Betriebskosten bereits staatsvertraglich berücksichtigungsfähig ist. Der Zuschlag bildet tatsächliche Verwaltungsausgaben in pauschaler Höhe ab.

Angesichts der Auffassung der BJV, dass für die Berücksichtigung dieser Kosten eine ausdrückliche Verständigung mit den Vertragsländern nötig sei, ist ihre diesbezügliche jahrelange Untätigkeit trotz der Verhandlungsbereitschaft der beiden Vertragsländer und der Zusage der Behörde aus dem Jahr 2008 auf die frühere Beanstandung des Rechnungshofs (Tz. 720) nicht nachvollziehbar.

# Ablieferungen des Landesbetriebs Hamburgische Münze

Landesbetrieb Hamburgische Münze /  
Finanzbehörde

**Die Wirtschaftsplanung der Hamburgischen Münze ist nicht realitätsnah, weil sie Erfahrungswerte aus Vorjahren nicht angemessen berücksichtigt.**

**Angesichts hoher Liquiditätsreserven hat die Finanzbehörde zugesagt zu prüfen, ob eine Sonderablieferung der Hamburgischen Münze an den Haushalt getätigt werden kann.**

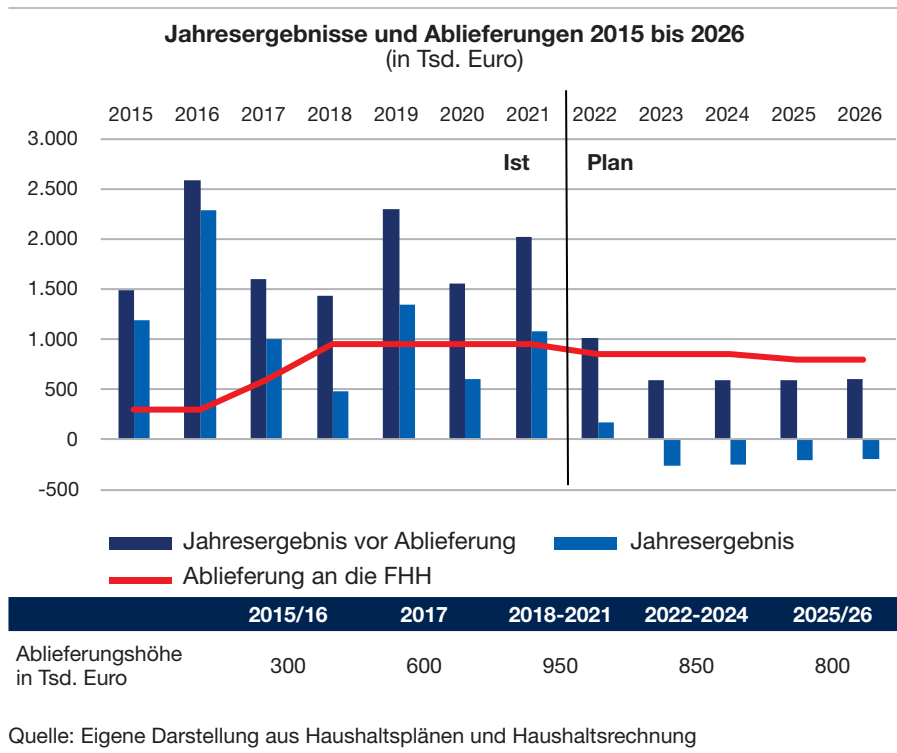
**Die Nutzung von Bargeld ist in Deutschland rückläufig. Die Finanzbehörde hat die Erarbeitung einer mittelfristigen Planung für die Zukunft der Hamburgischen Münze zugesagt, um auf strategische Risiken für deren Geschäftsbetrieb vorbereitet zu sein.**

## Geschäftsentwicklung

734. Eine der insgesamt fünf Prägestätten von deutschen Euro-Münzen (Umlaufmünzen) sowie auf Euro lautenden Gedenk- und Sammlermünzen in Deutschland ist die als Landesbetrieb organisierte Hamburgische Münze. Sie leistet jährliche Ablieferungen an den Haushalt der FHH.
735. Die Hamburgische Münze hat seit 2015 bis 2021 durchgehend positive Jahresergebnisse erwirtschaftet.<sup>1</sup> Ungeachtet dessen plant der Landesbetrieb für die Jahre 2023 bis 2026 mit einem negativen Jahresergebnis und sinkenden Ablieferungen an den Haushalt.

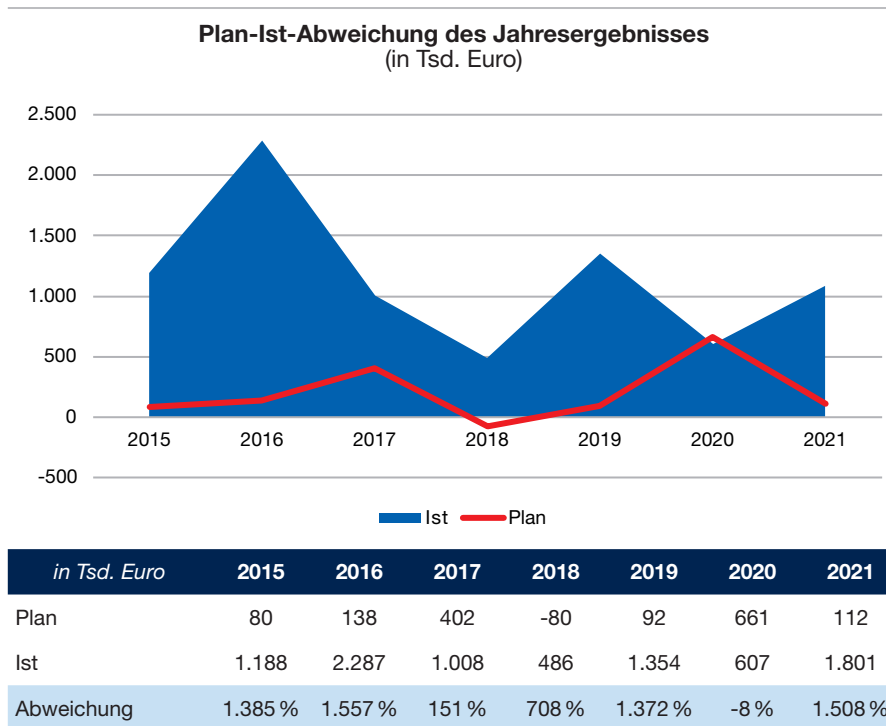
---

<sup>1</sup> Der nach Beendigung der Prüfung vorgelegte Jahresabschluss weist für das Geschäftsjahr 2022 – entgegen der Planung – nach Ablieferung an den Haushalt einen Fehlbetrag von rund 69 Tsd. Euro aus.



736. Die wirtschaftliche Lage der Hamburgischen Münze wurde von ihr selbst und auch von der Finanzbehörde als stabil bewertet. Beide geprüften Stellen wiesen jedoch auf Planungsunsicherheiten aufgrund der jedes Jahr sehr spät erfolgenden Prägeaufträge des Bundes hin. Ungeplante Erhöhungen von Auftragsmengen seitens des Bundes würden sich dann auch auf die Erlöse auswirken. Die Wirtschaftsplanung des Landesbetriebs erfordere daher stets Annahmen und erfolge deshalb bewusst konservativ. Allerdings arbeite der Bund gemeinsam mit den Prägeanstalten an einem neuen Prägegebührenmodell, das der Hamburgischen Münze zu einer besseren Planung verhelfen könnte.

737. In der Vergangenheit ist das Jahresergebnis oft deutlich besser ausgefallen als geplant.



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplänen und Haushaltsrechnung

Der Hamburgischen Münze war es dadurch möglich, bis zum Jahresabschluss 2021 eine Gewinnrücklage von 7,8 Mio. Euro anzusparen. Es bleibt abzuwarten, ob der geringe, nach der Prüfung des Rechnungshofs festgestellte Jahresfehlbetrag des Jahres 2022 Sondereffekten geschuldet ist oder eine nachhaltige Trendwende markiert.

738. Der Landesbetrieb verzichtet auf Investitionen in sein Anlagevermögen, wenn die Möglichkeit der Instandhaltung der bereits vorhandenen Maschinen besteht. Auch dies trägt zu den oben genannten Jahresüberschüssen (Tz. 737) bei, die wiederum den Kassenbestand anwachsen lassen – zum Jahresabschluss 2021 beispielsweise auf 14,7 Mio. Euro.

*Realitätsnähere Annahmen in der Planung erforderlich*

739. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und darauf hingewiesen, dass die Erlöse, Einzahlungen, Kosten, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind. Abweichungen zwischen Soll und Ist von teilweise über 1.000 % können nicht mit kaufmännischer Vorsicht begründet werden; sie sind Indiz für realitätsferne Annahmen in der Veranschlagung. Auch wenn die Hamburgische Münze beispielsweise unterjährige Erhöhungen von Auftragsmengen seitens des Bundes nicht steuern kann, muss sie gleichwohl bei der Wirtschaftsplanung die Erfahrung der Vorjahre angemessen berücksichtigen. Solche Erhöhungen haben immer wieder stattgefunden.

740. Die Hamburgische Münze hat zugesagt, bei ihrer Wirtschaftsplanung künftig Erfahrungswerte aus Vorjahren stärker in die Höhe der Planansätze einzubeziehen.



Die Finanzbehörde will prüfen, ob angesichts hoher Jahresergebnisse und Liquiditätsreserven eine Sonderablieferung des Landesbetriebs an den Kernhaushalt getätigt werden kann.

## Perspektive

741. In Deutschland wurden 2017 noch 47,6 % der Umsätze bar beglichen, nur vier Jahre später (2021) war dieser Wert auf 29,9 % gesunken.<sup>2</sup> Es ist ein Trend weg vom Bargeld und damit auch weg von Münzen erkennbar, der sich durch die Corona-Pandemie noch verstärkt hat. Selbst wenn dieser Trend in Deutschland langsamer verläuft als beispielweise in Skandinavien, erscheint er nachhaltig und unumkehrbar. Es ist davon auszugehen, dass mittelfristig der Münzbedarf signifikant sinken wird.
742. Die Hamburgische Münze ist wirtschaftlich erfolgreich. Aber auch für gegenwärtig erfolgreiche Betriebe empfiehlt der Rechnungshof, „in guten Zeiten“ eine Exit-Strategie zu entwickeln, wenn sich, wie hier durch den Rückgang beim Bargeldverkehr, erkennbar strategische Risiken entwickeln.
743. Die Finanzbehörde hat zugesagt, eine mittelfristige Planung für die Zukunft der Hamburgischen Münze zu erarbeiten.

*Exit-Strategie  
entwickeln*

<sup>2</sup> Siehe „Zahlen & Fakten rund ums Bargeld“, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main 2022, S. 19.

# Grundstücksgeschäfte der FHH

Landesbetrieb Immobilienmanagement und  
Grundvermögen / Finanzbehörde

**Die geprüften Verkaufsgeschäfte haben keine strukturellen Probleme bei Grundstücksgeschäften erkennen lassen.**

**Die Wertermittlung von Grundstücken erfolgt nicht immer normenkonform. Die dies regelnden Verwaltungsvorschriften sind zeitnah zu überarbeiten.**

**Aktenwürdige Aufzeichnungen sind nicht bestimmungsgemäß abgelegt worden.**

744. Als zentraler städtischer Dienstleister für Immobilienangelegenheiten soll der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) für alle Behörden, Ämter und Dienststellen der FHH tätig werden.<sup>1</sup>

Anlässlich verschiedener Beanstandungen der vergangenen Jahre zu liegenschaftlichen Themen<sup>2</sup> wurde der Prozess von Grundstücksverkäufen anhand einer nach qualitativen Gesichtspunkten geschichteten Stichprobe vom Rechnungshof untersucht.

Die Prüfung konnte sich auf schriftliche Prozessbeschreibungen stützen und die Stichprobe hat keine strukturellen Probleme bei Grundstücksgeschäften erkennen lassen. Einzelne Mängel hat der Rechnungshof gleichwohl festgestellt.

## Wertermittlung

745. Für zu veräußernde Grundstücke ist gemäß § 64 Absatz 2 LHO eine Wertermittlung aufzustellen. Die Art und Weise der Wertermittlung wird in Nr. 8.1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 64 LHO definiert. Um wirtschaftliche Nachteile für die FHH zu verhindern, ist es zum Beispiel erforderlich, dass der objektive Wert eines Grundstücks vor der Veräußerung entweder durch eine – von der Verwaltungseinheit, die kauft oder verkauft – unabhängige Stelle oder in einem geeigneten, festgelegten Verfahren ermittelt wird.
746. Der Rechnungshof hat bei der Auswertung seiner Stichprobe festgestellt, dass der LIG für verschiedene Verkaufskategorien

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/5318 vom 18. September 2012 „Gründung eines Landesbetriebes Immobilienmanagement und Grundvermögen“.

<sup>2</sup> Zum Beispiel Jahresbericht 2020 Tz. 350 ff., Jahresbericht 2023 Tz. 492 ff.

die Wertermittlung in der Regel selbst<sup>3</sup> vornimmt. Soweit dies ausschließlich unter Nutzung der vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte herausgegebenen Bodenrichtwerte und insofern in einem Verfahren mit objektiven Werten erfolgt, hat der Rechnungshof dies als normenkonform erachtet.

Im Fall von Arrondierungsflächen<sup>4</sup> hat der Rechnungshof das Vorgehen des LIG allerdings als nicht regelkonform bewertet und beanstandet. Hintergrund hierfür ist, dass in diesen Fällen auch vom Bodenwert abweichende Berechnungen mit fallbezogenen Abschlägen erfolgen.

*Wertermittlung bei Arrondierungsflächen nicht regelkonform*

747. Gleichwohl ist zu würdigen, dass das gewählte Verfahren bei den Arrondierungsflächen standardisiert erfolgt, mit grundsätzlich nachvollziehbaren Argumenten begründet wird und sich das Vorgehen angesichts des im allgemeinen geringen monetären Umfangs bei gleichzeitig hohen Fallzahlen als wirtschaftlich und pragmatisch darstellt. Zudem hat der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung den Eindruck eines professionell arbeitenden Landesbetriebs gewonnen, der auch ein Mehr-Augen-Prinzip etabliert hat.

748. Der Rechnungshof hat in der Prüfung daher vorgeschlagen, nicht die praktizierten Strukturen, sondern die VV zu § 64 LHO zeitnah anzupassen. Diese sind – anders als andere Verwaltungsvorschriften – im Zuge der Neuausrichtung des Haushaltswesens ab 2015 noch nicht ersetzt worden. Der Rechnungshof hat eine Anpassung schon länger angemahnt. Nunmehr kommt hinzu, dass aufgrund einer aktuellen Verfassungsänderung<sup>5</sup> sowohl § 64 LHO als auch die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften ohnehin angepasst werden müssen.

*Verwaltungsvorschrift zeitnah an Praxis anpassen*

749. Der LIG hat zugesagt, die Erarbeitung des Entwurfs einer neuen VV zu § 64 LHO voranzutreiben und diesen der Finanzbehörde zuzuleiten, damit dort das Abstimmungsverfahren erfolgen kann und ein regelkonformes Verwaltungshandeln gewährleistet wird. Der LIG will den Entwurf dabei auch so ausgestalten, dass Inhalt und Umfang von Wertermittlungen eindeutig definiert und mit Zuständigkeiten hinterlegt werden.

## Aktenführung

750. Der LIG führt keine Papierakten mehr. Der Rechnungshof hat jedoch zu keinem Stichprobenfall elektronische Akten vorgefunden, in denen alle aktenrelevanten Vorgänge vorhanden waren.

<sup>3</sup> Für die Erbringung bestimmter Immobiliendienstleistungen bedient sich der LIG auch privater Dritter.

<sup>4</sup> Dies sind entbehrliche, eigenständig nicht nutzbare Flächen. Sie werden in der Regel an Eigentümer, deren Grundstücke an die städtische Fläche angrenzen, verkauft.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 22/9844 vom 1. November 2022 (Einigung mit der Volksinitiative „Boden & Wohnraum behalten – Hamburg sozial gestalten! Keine Profite mit Boden & Miet!“).

- Dokumentation  
des Verwaltungshandelns  
mängelbehaftet*
751. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aktenwürdige Aufzeichnungen nicht den Regelungen der Aktenordnung entsprechend abgelegt werden. Dies widerspricht einer ordnungsgemäßen Dokumentation des Verwaltungshandelns und gefährdet die Revisionsicherheit.
752. Der LIG hat zugesagt, künftig die Vorgaben der Aktenordnung einzuhalten und dadurch Entscheidungsprozesse nachvollziehbar und überprüfbar zu machen.

## Innere Verwaltung und Gebühren

### Softwarefreigaben

Behörde für Schule und Berufsbildung /  
Landesbetrieb Hamburger Institut für  
Berufliche Bildung / Landesbetrieb Hamburger  
Volkshochschule / Behörde für Umwelt, Klima,  
Energie und Agrarwirtschaft

**Bei Tests und Freigaben, der Festlegung von Berechtigungen und der Dokumentation von IT-Verfahren gibt es zahlreiche Mängel. Diese bergen Risiken für einen verlässlichen Betrieb und die unterstützten Geschäftsprozesse. Bei IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bestehen auch finanzielle Risiken.**

753. Die Freigaberichtlinie (Freigabe-RL) der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) bestimmt die Maßnahmen, die beim Einsatz von Software getroffen werden müssen, um Software und Daten zu schützen. Der Rechnungshof hat bei den 50 in den Anwendungsbereich der Freigabe-RL fallenden IT-Verfahren der Behörde für Schule und Berufsbildung einschließlich ihrer Landesbetriebe Hamburger Institut für Berufliche Bildung und Hamburger Volkshochschule (im Folgenden: BSB) sowie bei den entsprechenden 55 IT-Verfahren und 27 Datenbank-Anwendungen<sup>1</sup> der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) geprüft, ob diese nach den Regeln der Freigabe-RL ordnungsgemäß in Betrieb genommen worden sind. Unter den IT-Verfahren der geprüften Behörden sind auch mehrere mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) mit einem verarbeiteten Finanzvolumen von zusammen rund 149 Mio. Euro.<sup>2</sup>

### Freigabe

754. Software und IT-Verfahren dürfen erst im Produktionsbetrieb eingesetzt werden, wenn sie nach den Regeln der Freigabe-RL freigegeben wurden. Zuvor müssen sie in einem Funktions- und Abnahmetest daraufhin geprüft werden, ob sie den fachlichen Anforderungen entsprechen. Diese Tests müssen mit systematisch entwickelten Fallkonstellationen (Testdaten) nach einem Testplan durchgeführt werden.

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um Datenbanken, die mit einer Bürokommunikationssoftware (MS Access) erstellt wurden.

<sup>2</sup> Gemäß der dem Rechnungshof vorliegenden Daten des Jahres 2022 aus dem zentralen Kassenverfahren der Stadt, davon ein HKR-Verfahren mit allein 143 Mio. Euro Finanzvolumen.

- Erforderliche Freigaben und Tests fehlen*
755. Bei 46 % (BSB) und 87 % (BUKEA) der geprüften IT-Verfahren ist keine Freigabe erklärt worden. In den Fällen, in denen dem Rechnungshof Freigabeerklärungen vorgelegt wurden, waren diese teilweise nicht ordnungsgemäß. Nur bei 18 % der IT-Verfahren der BSB und bei keinem IT-Verfahren der BUKEA konnten Unterlagen über durchgeführte Tests vorgelegt werden. Dies gilt auch für zwei von vier der HKR-Verfahren der BSB sowie für das HKR-Verfahren der BUKEA.
756. Die betroffenen IT-Verfahren hätten nicht in Betrieb genommen werden dürfen. Tests sichern die ordnungsgemäße Funktion von IT-Verfahren. Ohne eine Freigabe gemäß den Vorgaben der Freigabe-RL, bei der u. a. die Durchführung der Tests bestätigt werden muss, können Risiken für den Betrieb der IT-Verfahren entstehen. Dies ist insbesondere für HKR-Verfahren bedeutsam, über die Zahlungen abgewickelt werden.
757. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, für alle im Produktivbetrieb befindlichen und neu einzuführenden IT-Verfahren die erforderlichen Tests und Freigaben nachzuholen bzw. durchzuführen.
758. Eine Freigabe ist ausnahmsweise nicht erforderlich für Software, die als einfaches Hilfsmittel mit den zur Verfügung stehenden Bürokommunikationsprodukten erstellt wurde (zum Beispiel Makros, Datenbank-Anwendungen), sofern sie nicht auf Dauer von mehreren Beschäftigten genutzt wird. Bezogen auf die 27 Datenbank-Anwendungen der BUKEA ist offen, ob es sich dabei um derartige einfache Hilfsmittel handelt. Eine Entscheidung, wie aus ihrer Sicht bezüglich der Datenbank-Anwendungen – gemessen am konkreten Einsatz auf Fachebene – zu verfahren ist, wurde von der BUKEA bislang nicht getroffen.
759. Der Rechnungshof hat die BUKEA aufgefordert, das Erfordernis der Freigabe gemäß Freigabe-RL unter Beteiligung der für die IT-Vorschriften zuständigen Senatskanzlei zu überprüfen und die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren.

## **Auftrags- und Freigabeberechtigungen / Funktionstrennung**

760. Gemäß den Vorgaben der Freigabe-RL hat die für das jeweilige IT-Verfahren verantwortliche Stelle Auftragsberechtigungen gegenüber der Rechenstelle (in der Regel ist dies der IT-Dienstleister Dataport der FHH) sowie Freigabeberechtigungen festzulegen und diese in Verzeichnissen zu erfassen.

Die Freigabe-RL sieht zudem vor, dass festgelegt werden muss, ob, wie und für welche Software und IT-Verfahren die Funktionen der Aufgabenerfüllung, der Verfahrensentwicklung und -pflege sowie der technischen Durchführung organisatorisch und personell getrennt werden (Funktionstrennung).

761. Bei 54 % der IT-Verfahren (BSB) und 90 % der IT-Verfahren und Datenbank-Anwendungen (BUKEA) fehlte es an Festlegungen zu den Auftragsberechtigungen. Die BSB hat diesbezüglich auf einen so in der Freigabe-RL nicht vorgesehenen elektronischen Prozess verwiesen, in dem Auftragsberechtigte gegenüber Dataport benannt werden. Dieser Prozess ist jedoch weder revisions sicher, noch liegt eine Ausnahmegenehmigung der dafür zuständigen Senatskanzlei vor.
762. Nur bei 10 % der IT-Verfahren der BSB lagen Informationen über Freigabeberechtigungen vor. Die entsprechenden Verzeichnisse wiesen jedoch wiederum Mängel wie unklare Berechtigungen oder fehlende Unterschriften auf. Bei der BUKEA fehlte es gänzlich an Informationen zu Freigabeberechtigungen.
763. Zu Funktionstrennungen waren bei der BSB und BUKEA Teillinformationen zum Beispiel in Verfahrensbeschreibungen zu HKR-Verfahren oder in einem System zur Bestandsverwaltung von IT-Verfahren vorhanden. Es fehlte jedoch an den nach der Freigabe-RL erforderlichen begründeten Festlegungen.
764. Werden Festlegungen zu den Berechtigten und zur Funktionstrennung (zum Beispiel zwischen der anwendenden Stelle und der Verfahrensentwicklung) nicht getroffen bzw. sind diese nicht umgesetzt, können finanzielle Risiken oder Risiken für Prozesse entstehen. Diese können sich zum Beispiel durch missbräuchliche Nutzung der IT-Verfahren durch Beschäftigte (Durchbrechung des Vier-Augen-Prinzips o. ä.) realisieren.
765. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, die Vorgaben zur Funktionstrennung zu beachten sowie alle erforderlichen Verzeichnisse zu erstellen und zeitgerecht fortzuschreiben.

*Fehlende Informationen und Festlegungen*

## **Dokumentation und Revisionssicherheit**

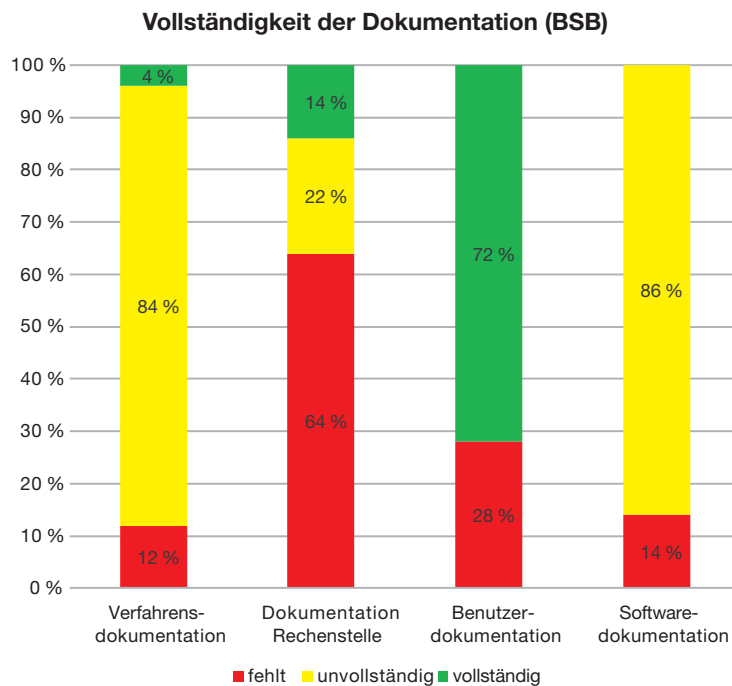
766. Gemäß den Vorgaben der Freigabe-RL muss für jede im Produktionsbetrieb eingesetzte Software und für jedes IT-Verfahren eine Dokumentation erstellt und fortgeschrieben werden, die vier Dokumentationskategorien umfasst:
- Verfahrensdokumentation und -beschreibung,
  - Dokumentation für die Rechenstelle,
  - Benutzerdokumentation und
  - Softwaredokumentation.

Für Software und IT-Verfahren, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, ist darüber hinaus eine Risikoanalyse bzw. Datenschutz-Folgeabschätzung sowie eine (datenschutzrechtliche) Verfahrensbeschreibung erforderlich.

Die Dokumentation muss revisionssicher (vollständig, geordnet und nachvollziehbar sowie unveränderlich in schriftlicher oder elektronischer Form) erfolgen.

767. Die geprüften Stellen haben insgesamt 2.460 (BSB) und 4.481 (BUKEA) Dateien zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof hat diese bezogen auf die vier Dokumentationskategorien bei den IT-Verfahren der BSB wie folgt bewertet:



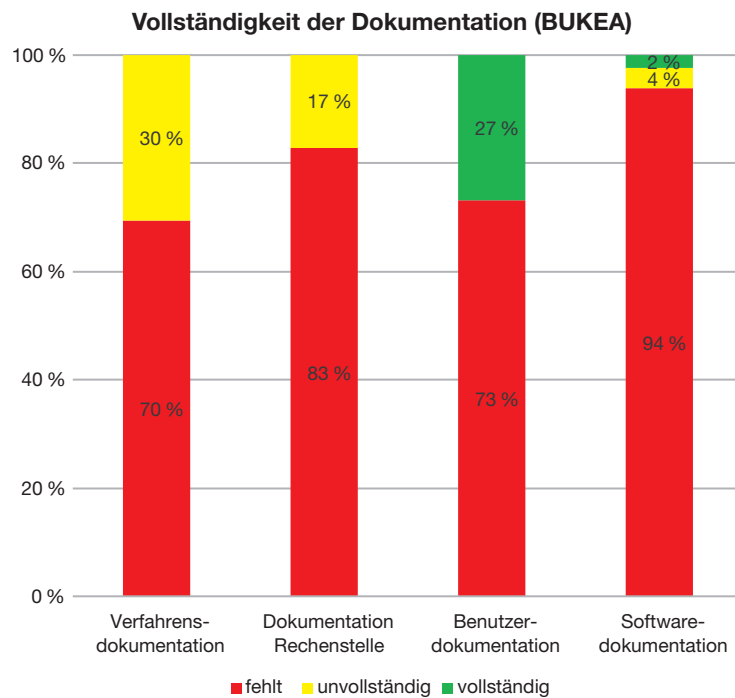
Quelle: Sachverhaltserhebung, Darstellung Rechnungshof

*Kein IT-Verfahren bei BSB mängelfrei*

Es zeigten sich in allen Dokumentationskategorien Mängel, die in Teilbereichen wie bei der Dokumentation für die Rechenstelle oder der fehlenden datenschutzrechtlichen Dokumentation als Teil der Verfahrensdokumentation sogar ganz erheblich waren. Nur bei zwei IT-Verfahren (4 %) fanden sich Mängel lediglich bei der Software-dokumentation. Insgesamt war kein IT-Verfahren mängelfrei.

768. In der Gesamtschau waren die Dokumentationen nicht vollständig bzw. in Einzelfällen auch gar nicht vorhanden. Sie waren nur teilweise geordnet und zum Teil auch nur bedingt nachvollziehbar, zum Beispiel weil Informationen zu einem IT-Verfahren an unterschiedlichen Speicherorten abgelegt wurden. Nur ein Teil der vorgelegten Dokumente wurde unveränderlich in einem elektronischen Archiv aufbewahrt.
769. Bei den IT-Verfahren bzw. Datenbank-Anwendungen der BUKEA ergibt sich bezogen auf die Dokumentationskategorien folgende Bewertung:





Quelle: Sachverhaltserhebung, Darstellung Rechnungshof

Es bestanden in allen Dokumentationskategorien ganz erhebliche Mängel. Verfahrensdokumentation und Dokumentation für die Rechenstelle waren in keinem Fall vollständig.

770. Insgesamt fehlten die Dokumentationen bei über der Hälfte der IT-Verfahren bzw. Datenbank-Anwendungen ganz. Im Übrigen waren sie unvollständig. Damit war kein IT-Verfahren mängelfrei.

*Kein IT-Verfahren bei BUKEA mängelfrei*

Keines der vorgelegten Dokumente wurde unveränderlich in einem elektronischen Archiv aufbewahrt.

771. Die bei allen geprüften Stellen vorgefundenen Mängel bei der Dokumentation und Revisionssicherheit führen dazu, dass die Zielsetzung der Freigabe-RL (Tz. 753) nicht oder nur teilweise erreicht werden kann. In der Folge ergeben sich Risiken für einen verlässlichen Betrieb der IT-Verfahren und die unterstützten Geschäftsprozesse, zum Beispiel wenn bei Vertretung im Notfall mangels Verfahrensdokumentation der Betrieb nicht oder nur eingeschränkt aufrechterhalten werden kann. Bei HKR-Verfahren kommen finanzielle Risiken hinzu, etwa wenn eine Fehlerquelle bei Doppelzahlungen nicht rechtzeitig erkannt werden kann.

772. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die geprüften Stellen dazu aufgefordert,

- die erforderlichen Dokumentationen zu erstellen und zeitgerecht fortzuschreiben sowie
- diese zu vervollständigen, zu ordnen und damit auch nachvollziehbar zu machen sowie sie sicher und unveränderlich zu verwahren.

## Übergreifende Feststellungen

- Freigabe-RL weiterentwickeln*
773. Die Prüfung hat über die Mängel in der Anwendung durch die geprüften Stellen hinaus Klärungs- und Überarbeitungsbedarf hinsichtlich der Freigabe-RL aufgezeigt:
- Es bestehen Unsicherheiten beim Umgang mit Verbundverfahren (zum Beispiel mit anderen Institutionen oder Bundesländern), webbasierten IT-Verfahren oder mit Access-Datenbankanwendungen (vgl. Tz. 758).
  - Die geprüften Stellen haben darauf verwiesen, dass die Dokumentationsanforderungen nicht mehr zeitgemäß seien, weil Teile der Dokumentation an anderer Stelle (zum Beispiel bei Dataport) vorhanden seien und eine weitergehende Dokumentation bei ihnen entbehrlich sei.
  - Inzwischen etablierte Geschäftsprozesse zur Auftrags- und Freigabeberechtigung – wie zum Beispiel bei der BSB – sind in der Freigabe-RL nicht vorgesehen, werden aber in der Behördenpraxis als sinnvoll angesehen (vgl. Tz. 761).
  - Verweise auf Anforderungen des Datenschutzes und der LHO sind veraltet.
- Dies zeigt, dass Teile der Freigabe-RL – auch im Kontext der übrigen IT-Vorschriften der Stadt – nicht den aktuellen Stand des Rechts, der IT-Organisation und der Technik abbilden. Eine Weiterentwicklung der Freigabe-RL erscheint daher mit Blick auf ihre Zielsetzung, aber auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sinnvoll.
774. Der Rechnungshof hat daher den geprüften Stellen empfohlen, Erörterungen mit der für die IT-Vorschriften zuständigen Senatskanzlei aufzunehmen, mit dem Ziel, die Freigabe-RL an die inzwischen veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.
775. Eine Überarbeitung der Freigabe-RL ist nach Auskunft der Senatskanzlei inzwischen geplant.

## Stellungnahme der Verwaltung

776. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

## Familienzuschlag Stufe 1

Behörde für Schule und Berufsbildung /  
Behörde für Justiz und Verbraucherschutz /  
Behörde für Inneres und Sport  
-Polizei- / Personalamt

**Bearbeitungsmängel in den Personalstellen haben zu erheblichen Über- und Unterzahlungen geführt.**

**Der Rechnungshof hat eine Vereinfachung vorgeschlagen.**

777. Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Gewährung des Familienzuschlags der Stufe 1 (FZ 1) nach § 45 Absatz 1 Hamburgisches Besoldungsgesetz (HmbBesG) in drei Dienststellen mit fünf Personalstellen geprüft. Auf der Grundlage einer risikoorientierten Auswahl hat der Rechnungshof insgesamt 370 Fälle untersucht.

### Fallgruppe „Verheiratetenzuschlag“

778. Der FZ 1 steht Beamtinnen und Beamten u. a. zu, wenn sie verheiratet sind oder in eingetragener Lebenspartnerschaft leben (Verheiratetenzuschlag).<sup>1</sup> Das Vorliegen der Zahlungsvoraussetzungen muss nach einer vom Personalamt erlassenen Verwaltungsvorschrift alle drei Jahre überprüft werden.<sup>2</sup> Diese Prüffrist stellt sicher, dass es bei Fehlzahlungen nicht zur Verjährung von Ansprüchen kommt. Die Einhaltung der Prüffrist kann durch ein Wiedervorlagensystem im Personalabrechnungsprogramm KoPers unterstützt werden. Erfolgt durch die Personalsachbearbeitung keine Bearbeitung der Wiedervorlage, wird die Zahlung des Verheiratetenzuschlags vom System automatisch eingestellt.

### Feststellungen in den Personalstellen

779. 245 der 370 geprüften Fälle betrafen den Verheiratetenzuschlag.<sup>3</sup> Nur 18 Fälle waren fehlerfrei. Nicht alle Fehler hatten Auswirkung auf die Zahlung. Es zeigten sich gewisse Häufungen von Bearbeitungsfehlern, so wurden insbesondere
- vorliegende Ehestandsurkunden oder ausgefüllte Erklärungsbögen nicht bearbeitet,
  - bei Neueinstellungen keine Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen vorgenommen,

<sup>1</sup> § 45 Absatz 1 Nrn. 1 und 2 Hamburgisches Besoldungsgesetz.

<sup>2</sup> Verwaltungsvorschrift zum Hamburgischen Besoldungsgesetz, Ziffer 45.9.3.

<sup>3</sup> Von den weiteren Fällen betrafen 110 die Fallgruppe „Kind in der Wohnung“, 25 Fälle betrafen sonstige Sachverhalte.

- Dateneingaben in KoPers falsch vorgenommen oder
- die Personaldaten in KoPers nicht aktualisiert.

In der Folge kam es zu Unterzahlungen in Höhe von rund 180.000 Euro und zu Überzahlungen von 6.000 Euro. Die Beträge sind hier – wie auch in den anderen Fallkonstellationen dieses Berichts – jeweils seit dem Entstehen des Fehlers aufgelaufen. Der Zeitraum der Fehlzahlungen betrug zwischen wenigen Monate und bis zu elf Jahren.

780. *Prüffristen nicht eingehalten* In 140 der 245 hier relevanten Fälle wurde die Prüffrist von drei Jahren nicht eingehalten (entspricht 57 %). Einige Personalfälle waren zehn oder mehr Jahre ungeprüft. In großen Teilen wurde weder das automatische Wiedervorlagesystem in KoPers noch andere Wiedervorlagesysteme genutzt.
781. Bei Beamtinnen und Beamten, die den Familienstand „Verheiratet/ in eingetragener Lebenspartnerschaft lebend“ haben und gleichzeitig der Steuerklasse 1 zugeordnet sind<sup>4</sup>, ist die Einhaltung der Prüffrist besonders relevant. Aufgrund der Zuordnung zur Steuerklasse 1 ist es wahrscheinlicher, dass der Familienstand „verheiratet“ auch im personalrechtlichen Kontext nicht mehr zutrifft.
- 58 Fälle dieser Konstellation waren nicht regelmäßig geprüft worden. In acht Fällen stellte sich heraus, dass die Beamtin oder der Beamte inzwischen geschieden war und somit die Voraussetzungen zur Zahlung des Verheiratetenzuschlags nicht mehr vorlagen. Es sind Überzahlungen in Höhe von 27.000 Euro entstanden.
782. In 55 Fällen kam es durch die Nichtbearbeitung der systemseitigen Wiedervorlagen zur automatischen Einstellung der Zahlungen. Daraus folgten Unterzahlungen in Höhe von insgesamt 60.000 Euro.
783. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Bearbeitung beanstandet und die Personalstellen aufgefordert, organisatorisch sicherzustellen, dass zukünftig die Prüffristen eingehalten werden und dafür Sorge getragen wird, dass die Sachbearbeitung insgesamt sorgfältiger erfolgt.
784. Die geprüften Personalstellen haben dies zugesagt. Stand Ende Oktober 2023 haben sie nach eigenen Angaben bereits fast alle Fälle korrigiert, nur sehr wenige Einzelfälle befänden sich noch in der Bearbeitung. Auch hätten sie bereits eine Analyse der Fehler durchgeführt, aus der Maßnahmen wie zusätzliche Bearbeitungshandreichungen, interne Schulungsmaßnahmen und verstärkte Plausibilitätskontrollen abgeleitet worden seien.

<sup>4</sup> Wenn die Steuerpflichtigen verheiratet sind, aber dauernd getrennt leben, müssen sie dies nach § 39 Absatz 5 Einkommensteuergesetz dem zuständigen Finanzamt anzeigen. Der Status „getrennt lebend“ bezeichnet einen rein steuerrechtlichen Sachverhalt, der die Festsetzung der Steuerklasse 1 zur Folge hat. Der zivilrechtliche Familienstand ist weiterhin „verheiratet“.

## Übergreifende Feststellungen

785. Das Verfahren zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen erfordert derzeit, dass verheiratete Beamtinnen und Beamte alle drei Jahre auf einem Erklärungsbogen bestätigen müssen, dass sie noch verheiratet sind. Die Personalstellen müssen hierfür die Erklärungsbögen übersenden, den Rücklauf überwachen und die Daten in KoPers erfassen, obwohl für sie durch die vom elektronischen Lohnsteuerverfahren nach KoPers eingespielte Steuerklasse 3, 4 oder 5 erkennbar ist, dass der Anspruch noch besteht.
786. Zweifel an dem Anspruch auf Zahlung des Verheiratetenzuschlags bestehen, wenn den Betroffenen trotz des Familienstands „verheiratet“ die Steuerklasse 1 zugeordnet wurde (vgl. Tz. 781).
- Bei 40 % der Fälle mit einer Prüffristüberschreitung lag diese Konstellation vor, ausschließlich hier kam es zu Überzahlungen (Tz. 780). Das gegenwärtige, alle Fälle einbeziehende Prüfverfahren erzeugte in den anderen Fällen vermeidbaren Aufwand. Dies ist besonders relevant, denn die Personalstellen haben im Prüfungsverfahren vorgetragen, dass es ihnen aufgrund von Personalmangel und dringlicherer Aufgaben oftmals nicht möglich gewesen sei, die Prüffrist von drei Jahren einzuhalten.
787. Der Rechnungshof hat das Personalamt gebeten zu prüfen, ob die Verwaltungsvorschrift zum HmbBesG dahingehend geändert werden kann, dass eine regelmäßige Überprüfung des Verheiratetenzuschlags nur erfolgen muss, wenn einer Beamtin oder einem Beamten mit dem Familienstand „verheiratet/in Lebenspartnerschaft lebend“ die Steuerklasse 1 zugeordnet ist oder wird. Eine solche risikoorientierte Prüfung könnte die Personalstellen entlasten und gleichzeitig helfen, dass die regelmäßige Prüfung der Zweifelsfälle dann auch tatsächlich erfolgt.
788. Das Personalamt hat diesen Vorschlag begrüßt und will eine entsprechende Anpassung der Vorschrift vornehmen.

*Risikoorientierte  
Prüfung empfohlen*

## Fallgruppe „Kind in der Wohnung“

789. Der FZ 1 wird auch gezahlt, wenn ledige oder geschiedene Beamtinnen und Beamte nicht nur vorübergehend ein Kind in die Wohnung aufgenommen haben und sie für dieses Kind den Familienzuschlag der Stufe 2 erhalten.<sup>5</sup> Eine Zahlung des FZ 1 „Kind in der Wohnung“ ohne die Zahlung des Familienzuschlags der Stufe 2 ist ausgeschlossen. Die Prüffrist und die technische Unterstützung durch KoPers sind die gleichen wie bei dem Verheiratetenzuschlag (Tz. 778).
790. Die Entscheidung über die Zahlung des FZ 1 „Kind in der Wohnung“ treffen die Personalstellen. Die Entscheidung über die Zahlung des Familienzuschlags der Stufe 2 wird zentral im Zentrum für

<sup>5</sup> § 45 Absatz 1 Nr. 6 Hamburgisches Besoldungsgesetz.

Personaldienste (ZPD), Team „kinderbezogene Bezüge“ getroffen. Es informiert die Personalstellen, wenn der Familienzuschlag der Stufe 2 nicht mehr gezahlt wird, jedoch nicht, wenn die Zahlung aufgenommen wird. Für die Personalstellen besteht in KoPers die Möglichkeit, die Zahlung des Familienzuschlags der Stufe 2 zu kontrollieren. Diese Kontrollmöglichkeit wird weder in den systemseitigen Hinweistexten noch im Benutzerhandbuch erwähnt und ist daher den Personalstellen weitgehend unbekannt.

## Feststellungen in den Personalstellen

791. 110 der 370 geprüften Fälle betrafen den FZ 1 „Kind in der Wohnung“. Nur elf Fälle waren fehlerfrei, nicht alle Fehler hatten Auswirkung auf die Zahlungen. 99 Fälle waren fehlerhaft. Ähnlich wie beim Verheiratetenzuschlag kam es zu Fehlern und Versäumnissen bei der Bearbeitung von Unterlagen, bei Neueinstellungen, bei der Datenerfassung in KoPers und bei der Einhaltung der Prüffrist. In der Folge kam es zu Unterzahlungen in Höhe von 100.000 Euro und zu Überzahlungen in Höhe von 20.000 Euro.
792. Am häufigsten kam es zu Fehlzahlungen,
- weil eine Meldung über die Zahlungseinstellung des Familienzuschlags der Stufe 2 aus dem Team „kinderbezogene Bezüge“ des ZPD nicht bearbeitet wurde oder
  - weil die Zahlung des Familienzuschlags der Stufe 2 nicht bekannt war und die Personalstellen daher die Voraussetzungen zur Zahlung des FZ 1 „Kind in der Wohnung“ nicht geprüft haben (Unterzahlungen) oder
  - keine Überprüfung der Angaben der Beamtinnen/des Beamten zur Zahlung des Familienzuschlages der Stufe 2 erfolgte (Überzahlungen).

Von 99 fehlerhaften Fällen betrafen 51 Fälle eine dieser beiden Konstellationen.

793. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Bearbeitung beanstandet und die Personalstellen aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Sachbearbeitung zukünftig insgesamt sorgfältiger erfolgt.

Die Personalstellen haben dies zugesagt. Der Stand der Bearbeitung entspricht jenem bei dem Verheiratetenzuschlag (Tz. 784).

## Übergreifende Feststellungen

794. Der FZ 1 „Kind in der Wohnung“ ist der einzige Bezügebestandteil, der trotz seines Bezugs zu Kindern nicht vom Team „kinderbezogene Bezüge“ des ZPD bearbeitet wird, sondern in den dezentralen Personalstellen. Die Gewährung ist jedoch von der Entscheidung des Teams im ZPD zur Zahlung des Familienzuschlags der Stufe 2 abhängig.

Der Rechnungshof hatte dem Personalamt bereits 2010 empfohlen, eine Zusammenführung der Zuständigkeiten zu prüfen.<sup>6</sup> Der Vorschlag, auch den Familienzuschlag der Stufe 2 in den Personalstellen bearbeiten zu lassen, fand jedoch keine Zustimmung.<sup>7</sup>

795. In 51 Fällen (siehe Tz. 792) kam es zu Fehlzahlungen, weil die aufgrund der geteilten Zuständigkeiten eingerichteten Benachrichtigungs- und Kontrollmechanismen nicht gegriffen haben oder ein derartiger Mechanismus nicht vorhanden war. Sehr wahrscheinlich wäre keine dieser Fehlzahlungen bei einer ungeteilten Zuständigkeit eingetreten.

*Geteilte  
Zuständigkeit  
führt zu  
Fehlzahlungen*

796. Die geteilte Zuständigkeit ist nicht plausibel. Beide Bezügebestandteile sind kinderbezogen. Es besteht eine Abhängigkeit zwischen den Zahlungen und die von den Betroffenen zu machenden Angaben sind ähnlich, zum Teil sogar identisch. Auch für die Betroffenen ist es schwer nachzuvollziehen, dass die Überprüfungen der Zahlung unabhängig voneinander durch zwei verschiedene Stellen erfolgen und dadurch Angaben doppelt gemacht werden müssen.

Die geteilte Zuständigkeit führt zu Mehraufwand, der ausweislich der Prüfungsfeststellungen trotzdem nicht sicherstellt, dass die besoldungsrechtlichen Ansprüche der Beamtinnen und Beamten richtig erfüllt werden.

797. Der Rechnungshof hat dem Personalamt vorgeschlagen, sämtliche kinderbezogenen Bezügebestandteile nur an einer Stelle bearbeiten zu lassen.

Das Personalamt hat erklärt, es unterstütze die Forderungen des Rechnungshofs nach Zentralisierung und Professionalisierung der Personalarbeit. Es will die Bearbeitung des Familienzuschlags im Rahmen einer grundsätzlichen Prüfung der Zentralisierung von personaladministrativen Tätigkeiten aufgreifen. Gegen eine sofortige Bearbeitung sämtlicher kinderbezogener Bezügebestandteile in den dezentralen Personalstellen gäbe es allerdings Bedenken, u. a. wegen der dafür erforderlichen Anpassungen bei der IT-Unterstützung.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2010, Tz. 791.

<sup>7</sup> Ergebnisbericht 2013, S. 67.

## Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

**Die Behörde hat teilweise Anordnungen vorgenommen, ohne die sachliche Zuordnung der Vorkontierung des Hamburger Dienstleisters Buchhaltung zu hinterfragen.**

**Sie hat nicht verbrauchte Ermächtigungen ohne haushaltsrechtliche Grundlage auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen.**

798. Die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) ist seit 2015 auf die Doppik umgestellt. Für 2022 wurden im Haushaltsplan 2021/2022 Kosten in Höhe von 617 Mio. Euro und Auszahlungen für Investitionen in Höhe von 382 Mio. Euro veranschlagt. Der Rechnungshof hat die Ist- und die Soll-Bewirtschaftung für das Haushaltsjahr 2022 geprüft.

### Ist-Bewirtschaftung

*Kontierungsdaten teilweise nicht hinreichend überprüft*

799. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung der Ist-Bewirtschaftung einige wenige Verstöße gegen die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung festgestellt, die jedoch fast vollständig noch zum Jahresabschluss 2022 von der Behörde korrigiert werden konnten.
800. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass in elf Fällen vom Hamburger Dienstleister Buchhaltung ein nicht zutreffendes Sachkonto vorgeschlagen und dies von der BVM nicht infrage gestellt wurde. In der Folge ist auf falsche Sachkonten gebucht worden.
801. Die BVM ist die anordnende Stelle für die ihrem Bereich obliegenden Buchungen. Die Anordnung setzt gemäß Nr. 2.3.3 VV zu § 70 LHO u. a. die Prüfung voraus, ob
- offensichtliche Fehler enthalten sind (Plausibilitätsprüfung) und
  - die Kontierungsdaten und das Haushaltsjahr korrekt angegeben sind.
802. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BVM ihre Verantwortung für die sachliche Richtigkeit und die Prüfung der Anordnungen nicht umfassend wahrgenommen hat, indem sie nicht mindestens überprüft hat, ob der vorgeschlagene Kontenbereich zutreffend ist.



Der Rechnungshof hat die BVM aufgefordert, künftig ihrer Verantwortung zur Prüfung von Kontierungsdaten und Haushaltsjahr nachzukommen, bevor sie Buchungen anordnet.

## Soll-Bewirtschaftung

803. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Soll-Bewirtschaftung festgestellt, dass in der PG 300.01 „Steuerung und Service“ nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs „Kosten aus Transferleistungen“ in Höhe von 232.446 Euro in das Haushaltsjahr 2022 übertragen worden sind, obwohl die Bürgerschaft für diesen Kontenbereich in dieser Produktgruppe keine entsprechende Übertragbarkeit eingeräumt hatte. In den Erläuterungen zur Haushaltsrechnung 2021 fehlt die erforderliche „besondere Begründung im Einzelfall“.
804. Kostenermächtigungen, die im Haushaltsplan nicht für übertragbar erklärt wurden, dürfen – soweit die Kosten für bereits bewilligte Maßnahmen erst im folgenden Haushaltsjahr entstehen – abweichend von § 47 Absatz 2 Satz 6 LHO nur in besonders begründeten, von der Finanzbehörde zugelassenen Einzelfällen in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Die besondere Begründung muss auch aus der Haushaltsrechnung hervorgehen, damit gegenüber der Bürgerschaft transparent wird, wo, in welcher Höhe und aus welchen Gründen die Verwaltung das Budgetbewilligungsrecht (zulässig) durchbrochen hat.
805. Die BVM hat dazu mitgeteilt, es habe im Dezember 2021 einen Austausch mit der Finanzbehörde gegeben. Diese habe eine Übertragung für grundsätzlich zulässig angesehen. Die BVM habe jedoch im weiteren Vorgehen versäumt, den Antrag zu stellen.
806. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs „Kosten aus Transferleistungen“ in Höhe von insgesamt 232.446 Euro in das Haushaltsjahr 2022 übertragen worden sind, obwohl weder eine Übertragbarkeit noch eine begründete und von der Finanzbehörde zugelassene Ausnahme vorlagen. Er hat die BVM aufgefordert, die Regelungen zukünftig zu beachten.

*Unzulässige  
Übertragung nicht  
verbrauchter  
Ermächtigungen*

## Stellungnahme der Verwaltung

807. Die BVM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

# Gebühren für Polizeieinsätze bei Fehllarmen von Alarmanlagen

Behörde für Inneres und Sport

**Die Kalkulation der Gebührensätze berücksichtigt nicht alle anzusetzenden Kosten und enthält teilweise veraltete Kostenbestandteile. Rundungsfehler haben zu einer zu geringen Berücksichtigung von Kostenbestandteilen geführt.**

**Die Berechnung der Gebührensätze basiert nicht auf der vorgeschriebenen Kalkulationsmethode und umfasst keine nachträgliche Kostendeckungsprüfung.**

808. Für Polizeieinsätze infolge von Fehllarmen bei Überfall- und Einbruchmeldeanlagen sowie Brandmeldeanlagen erhebt die Behörde für Inneres und Sport (BIS) Gebühren. Im Jahr 2022 gab es daraus Erlöse von über 1,8 Mio. Euro.

Die Polizei führt jährlich eine Kalkulation der Kosten zur Ermittlung der Gebührensätze durch.

## Kostenbestandteile der Gebührenkalkulation

809. Bei der Überprüfung der Gebührensätze bemisst die Polizei die anzusetzenden Kosten zu niedrig, da sie bei der Gebührenkalkulation
- die Kosten der persönlichen Ausstattung von Polizeivollzugsbeamten,
  - anteilige IT-Kosten und Kosten der Digitalfunkinfrastruktur und
  - die im Zusammenhang mit Fehllarmen entstehenden Sach- und kalkulatorischen Kosten der Polizeieinsatzzentrale
- nicht berücksichtigt.
810. Darüber hinaus setzt die Polizei bei der Gebührenkalkulation einen Zeitaufwand für einsatzbegleitende Tätigkeiten des Vollzugs sowie eine durchschnittliche Fahrstrecke pro Einsatz an. Die zugrunde gelegten Daten sind veraltet und entsprechen somit nicht den vorgeschriebenen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.
811. Durch fehlerhafte Rundung der durchschnittlichen Einsatzzeit bei der Berechnung der Personalkosten pro Einsatz hat die Polizei bei der Kalkulation in den Jahren 2020 und 2022 ansatzfähige Kosten in Höhe von rund 36.000 Euro und 26.000 Euro nicht berücksichtigt.

*Kosten nicht vollständig berücksichtigt*

*Kalkulationsgrundlagen veraltet*

*Kosten durch Rundungsfehler nicht berücksichtigt*

812. Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen das Gebührengesetz beanstandet und die BIS aufgefordert, zukünftig die gesamten ansatzfähigen Kosten bei der Gebührenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu berücksichtigen.

## Methode der Gebührenkalkulation

813. Die zukünftigen Gebührensätze kalkuliert die Polizei anhand zurückliegender Ist-Kosten ohne Prognosestellung und missachtet damit die Vorgaben zur Vorkalkulation von Gebührensätzen. Dies führte in den Jahren 2020 und 2021 zu einer Unterdeckung der Gesamtkosten in Höhe von rund 48.000 Euro und 92.000 Euro aufgrund der zu geringen Gebührenhöhe.

*Keine Vorkalkulation der Gebührensätze*

Hinzu kommt, dass die Polizei mit dieser Kalkulationsmethode keine nachträgliche Kostendeckungsprüfung der Gebührensätze auf Basis der tatsächlich entstehenden Ist-Kosten durchführt. Damit begibt sie sich der Möglichkeit, eventuelle Kostenunterdeckungen sichtbar zu machen und in der Zukunft zu vermeiden.

*Keine nachträgliche Prüfung der Kostendeckung*

814. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, Vorgaben zur Prognose bei selbst ermittelten Kosten einzuhalten und jährlich eine nachträgliche Kostendeckungsprüfung des abgelaufenen Gebührenjahres durchzuführen.

## Aktenführung

815. Die durch die Polizei für die Gebührendrucksache des Senats vorbereiteten Beiträge waren teilweise im elektronischen Archiv ELDORADO nicht auffindbar. Die aufgeführten Kosten in den in ELDORADO abgelegten Berechnungstabellen unterschieden sich teilweise von den Kosten in den Berechnungstabellen, die als Anlage zu den vorbereiteten Beiträgen für die Gebührendrucksache versandt wurden. Bei in ELDORADO abgelegten Dokumenten fehlten notwendige Metadaten.

*Unzureichende Dokumentation*

816. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Aufbewahrung der Aufzeichnungen nicht den Vorgaben der Aktenordnung entspricht, da sie nicht die Authentizität, die Zuverlässigkeit und die Integrität der Aufzeichnungen gewährleistet.

Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, künftig alle aktenrelevanten Informationsobjekte im Einklang mit der Aktenordnung abzulegen.

## Stellungnahme der Verwaltung

817. Die BIS hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Sie hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

# Gebühren und Entgelte für Studiengänge an der Technischen Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung,  
Gleichstellung und Bezirke /  
Technische Universität Hamburg

**Die Technische Universität Hamburg kalkuliert die Studiengebühren für internationale Master-Programme unvollständig und verstößt damit gegen den Kostendeckungsgrundsatz.**

**Der Hochschule sind Kosten, die ihr bei der Durchführung von Studiengängen mit privaten Dritten entstehen, nicht bekannt. Die von Dritten erhobenen Studienentgelte werden allenfalls ansatzweise zur Deckung der Kosten der Hochschule verwendet.**

## Internationale Master-Programme

818. Die Technische Universität Hamburg (TUHH) bietet verschiedene Master-Programme in Kooperation mit internationalen Hochschulen an. Die TUHH ist bei einem der Master-Studiengänge Federführerin der Kooperation. Für diesen Studiengang erhebt die TUHH Gebühren. In der Kalkulation dieser Gebühren berücksichtigt sie nicht alle Kostenpositionen (u. a. Gemeinkosten, Personalkosten für Professorinnen und Professoren, Raumkosten). Darüber hinaus berechnet sie nicht die Kosten für alle Semester.

Für die übrigen dieser Studiengänge erhebt sie keine Gebühren.

819. Nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz (HmbHG) können die Hochschulen für die in Tz. 818 genannten Studiengänge aufgrund von Satzungen grundsätzlich kostendeckende Gebühren erheben. Kostendeckend sind die Gebühren nach dem Hamburgischen Gebührengesetz, wenn sie die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten berücksichtigen. Die Satzung der TUHH sieht eine kostendeckende Gebührenerhebung vor.

Mangelt es an der Kostendeckung, verstößt dies zugleich gegen den Grundsatz der Gebührengerechtigkeit: individuell zurechenbare Kosten dürfen nicht auf andere Gebührenpflichtige oder auf die Allgemeinheit abgewälzt werden.

Im Übrigen sind die staatlichen Hochschulen an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden.

820. Indem die TUHH mehrere betriebswirtschaftlich ansatzfähige Kostenpositionen in der Gebührenkalkulation für einen Studiengang nicht berücksichtigt, erhebt sie keine kostendeckende Gebühr. Sie verstößt damit gegen hochschul- und gebührenrechtliche Vorschriften sowie ihre eigene Satzung. Die nicht durch die Gebühr abgedeckten Kosten müssen im Ergebnis von anderen gebührenpflichtigen Studierenden bzw. dem allgemeinen Haushalt der Stadt getragen werden, sodass auch der Grundsatz der Gebührengerechtigkeit nicht gewahrt ist.
821. Durch die Nicht-Erhebung von Studiengebühren für die anderen Master-Studiengänge, bei denen die TUHH als Kooperationspartnerin, aber nicht als Federführerin agiert, verzichtet sie auf mögliche und zulässige Erlöse. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten in diesem Fall zumindest, einen Kostenausgleich mit den kooperierenden Hochschulen herbeizuführen. Die offenkundig erzielbaren Erlöse verbleiben derzeit allein bei den Partneruniversitäten. Die TUHH trägt ihre Kosten hingegen selbst und verstößt damit gegen die genannten Grundsätze.
822. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet. Er hat die TUHH aufgefordert, zukünftig für den Studiengang in eigener Federführung alle nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten in die Gebührenberechnung einzubeziehen und für die übrigen Master-Studiengänge die bisherige Vorgehensweise zu überprüfen und anzupassen.

*Fehlerhafte  
Gebühren-  
kalkulation*

## **Kooperationen mit privaten Dritten**

823. Die TUHH führt mehrere Weiterbildungsstudiengänge nach § 57 HmbHG in Kooperation mit in Hamburg ansässigen Einrichtungen durch, die nicht als Hochschule staatlich anerkannt sind. Die Kooperationen regelt jeweils eine Kooperationsvereinbarung.
- Die Einrichtungen verlangen für das Weiterbildungsangebot Studienentgelte. Die TUHH erhebt keine Studiengebühren, lediglich in einem Fall müssen die Studierenden die Semestergebühren an die TUHH zahlen. Die TUHH hat die ihr entstehenden Kosten nicht ermittelt. Eine Kostenerstattung wird in den jeweiligen Kooperationsvereinbarungen nur teilweise geregelt.
824. Für Studiengänge in der Weiterbildung müssen nach dem HmbHG grundsätzlich kostendeckende Gebühren erhoben werden. Solche Studiengänge können auch auf privatrechtlicher Grundlage in Kooperation mit privaten Dritten durchgeführt werden. Sich hieraus ergebende Einnahmen stehen der Hochschule nach dem HmbHG dann zusätzlich zur Verfügung.
825. Indem die Studienentgelte bei den Kooperationspartnern verbleiben, profitieren ausschließlich diese. Die TUHH ermöglicht damit ihren Partnern Erlöse, die sie sich mangels Anerkennung als staatliche Hochschule ohne die Kooperation nicht selbst erschließen könnten und dürften. Demgegenüber sieht das HmbHG vor, dass den Hochschulen sämtliche Einnahmen aus der privatrechtlichen

*TUHH verzichtet  
auf Einnahmen*

Durchführung von Studienangeboten in der Weiterbildung zusätzlich zur Verfügung stehen. Die TUHH lässt diese Gelegenheit ungenutzt und trägt vielmehr ihre Kosten nach den Kooperationsverträgen überwiegend selbst. Damit verfehlt sie den Zweck der Regelung und handelt unwirtschaftlich.<sup>1</sup>

Mangels Controllings kann die TUHH zudem nicht überprüfen, ob die Kooperationen mit Privaten für sie wirtschaftlich, sparsam oder mindestens kostenneutral sind.

826. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die TUHH aufgefordert, ein Controlling über ihre Kosten und Erlöse einzurichten sowie in die Kooperationsvereinbarungen Regelungen aufzunehmen, welche eine entsprechende Verteilung der von den privaten Anbietern erhobenen Studienentgelte regelt, oder selbst Gebühren für diese Studiengänge zu erheben.

## Aufsicht

827. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) überwacht die Rechtmäßigkeit des Handelns der staatlichen Hochschulen.

### *Mangelnde Rechtsaufsicht*

828. Bereits in einer Vorgängerprüfung hatte der Rechnungshof Mängel bei der Gebühren- und Entgelterhebung durch eine Hochschule festgestellt.<sup>2</sup> Auch in dieser Prüfung hat sich gezeigt, dass diesbezüglich Handlungsbedarf für die Behörde besteht.
829. Der Rechnungshof hat die mangelnde Ausübung der Rechtsaufsicht kritisiert und die BWFG aufgefordert, diese verstärkt wahrzunehmen und dafür Sorge zu tragen, die festgestellten Rechtsverstöße abzustellen.

## Stellungnahme der Verwaltung

830. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie haben zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

<sup>1</sup> Hierzu bereits Jahresbericht 2017, Tz. 236 ff. betreffend die Universität Hamburg.

<sup>2</sup> Hierzu bereits Jahresbericht 2018, Tz. 259 ff. betreffend die Universität Hamburg.

## Anhang

### Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen

Der Rechnungshof berichtet im Folgenden über eigene und Prüfungen anderer Rechnungshöfe im Rundfunkbereich. Er kommt damit seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht aus § 37 des Medienstaatsvertrags nach.

#### Einsparvorgaben des NDR

NDR

**Der NDR hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen umgesetzt. In Konzeption, Durchführung und Darstellung besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.**

**Zudem muss auch die Kostenverrechnung zwischen den ARD-Anstalten transparenter und nachvollziehbarer werden. Dies gilt insbesondere für Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen.**

**Bei der Zuweisung des Finanzbedarfs muss das Anrechnungsverfahren für Eigenmittel geändert werden. Das bisherige Verfahren benachteiligt Rundfunkanstalten, die über geringe Eigenmittel verfügen.**

#### Prüfungsanlass

831. Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Sparanstrengungen unternommen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prüfungsleitung) haben dies zum Anlass genommen, gemeinsam die Einsparvorgaben des NDR zu prüfen.

## Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

832. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wird weit überwiegend durch den Rundfunkbeitrag finanziert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands [ARD], Zweites Deutsches Fernsehen [ZDF] und Deutschlandradio [DR]) fest und gibt auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die zukünftige Beitragshöhe ab. Die Rundfunkanstalten übermitteln der KEF im Vorwege Bedarfsanmeldungen, in denen sie die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge planen. Abgestellt wird dabei jeweils auf eine Beitragsperiode von 4 Jahren, aktuell auf 2021 bis 2024. Über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung der KEF entscheiden die Länder.
833. Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die ARD-Anstalten durch die Prüfsystematik der KEF wie ein Konzern behandelt. D.h. der Finanzbedarf wird für die ARD insgesamt und nicht für jede Rundfunkanstalt separat festgestellt. Innerhalb der ARD werden daher verschiedene Verteilungsschlüssel angewendet, um den Ausgleich zwischen den ARD-Anstalten zu regeln, zum Beispiel der Beitragsschlüssel, der Fernsehvertragsschlüssel sowie der interne Finanzausgleich.
- Finanzausgleich der ARD durch unterschiedliche Verteilungsschlüssel geregelt.*
834. Die ARD-Anstalten finanzieren sich überwiegend über den Rundfunkbeitrag. Die Aufteilung der Beitragseinnahmen auf die einzelnen Rundfunkanstalten regelt der Beitragsschlüssel. Grundlage hierfür ist die Abrechnung des Zentralen Beitragsservice, der für die Einziehung der Rundfunkbeiträge zuständig ist. Die Verteilung der Beiträge richtet sich nach der Anzahl der Beitragszahler im Gebiet der jeweiligen ARD-Anstalt. Nach dem Beitragsschlüssel erhielt der NDR 2020 17,41 % aller Rundfunkbeiträge der ARD-Anstalten. Für 2020 ergaben sich Gesamteinnahmen von 1,1 Mrd. Euro, darunter 991 Mio. Euro aus Rundfunkbeiträgen.<sup>1</sup>
835. Den Anteil der Zulieferungsverpflichtung zum Gemeinschaftsprogramm regelt der Fernsehvertragsschlüssel. Er wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt, lag aber in den Jahren 2019 und 2020 für den NDR höher als der Beitragsschlüssel. Bei Berechnung der Zulieferungsverpflichtung nach dem Beitragsschlüssel wären die Kosten für den NDR um 13 Mio. Euro geringer gewesen. Der NDR sollte sich bei den ARD-Verhandlungen dafür einsetzen, dass derartige negative Effekte künftig verhindert werden. Die Zulieferungen sollten dem Beitragsschlüssel entsprechen.
- Zulieferungsverpflichtung des NDR höher als Anteil an Beitragseinnahmen*
836. Bei den kleineren ARD-Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen reicht das Beitragsaufkommen aufgrund der geringen Anzahl an Beitragszahlern nicht aus, um den Sendebetrieb zu finanzieren. Sie erhalten daher einen Finanzausgleich von den

<sup>1</sup> Bericht an die Landesparlamente der NDR-Staatsvertragsländer über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Norddeutschen Rundfunks 2022; Umdruck 20/32.



anderen ARD-Anstalten. Der entsprechende Umlageschlüssel wird in den Finanzausgleichsverhandlungen der ARD durch Intendantenbeschluss festgelegt. Für den NDR beträgt er derzeit 19,19 % der Finanzausgleichsmasse. 2020 betragen die Finanzausgleichszahlungen 90 Mio. Euro, von denen der NDR 17 Mio. Euro getragen hat.

Ergänzend dazu werden der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen durch Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des Leistungs- und Gegenleistungsaustausches unterstützt. Diese Leistungen werden für Radio Bremen durch den NDR und den Westdeutschen Rundfunk erbracht. Der Anteil des NDR betrug 2020 1,42 Mio. Euro.

837. Wenn Rundfunkanstalten kooperieren oder Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) betreiben, werden die Kosten nicht konsequent nach den vorgenannten Verteilungsschlüsseln aufgeteilt. Ein allgemeingültiger Verteilungsschlüssel für Kooperationen und GSEA ist nicht vorhanden. Stattdessen ist die Kostenverteilung in vielen Fällen das Ergebnis ARD-interner Verhandlungen zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten. Hierbei werden allerdings auch weitere Faktoren wie zum Beispiel ein hohes Interesse einer Rundfunkanstalt an der Durchführung einer bestimmten Kooperation berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Kostenverrechnung weder durchgängig nachvollziehbar noch transparent. Im Rahmen von Kooperationen wird für die Kostenverrechnung zudem nicht immer der aktuelle finanzielle Wert der von einer Rundfunkanstalt erbrachten Leistungen angesetzt.

*Keine nachvollziehbare und transparente Kostenverteilung bei Kooperationen*

838. Die Rechnungshöfe halten es für geboten, das Verfahren der Kostenverrechnung bei Kooperationen und dem Betrieb von GSEA transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Der NDR hat zugesagt, sich auf ARD-Ebene für eine Verbesserung einzusetzen.

Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Feststellungen der Rechnungshöfe teilen. Sie haben darauf hingewiesen, dass diesen durch die Änderungen im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen werde. Zudem befasse sich auch eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Rundfunkkommission mit weiteren Reformvorschlägen für die Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten.

## **Berücksichtigung von Eigenmitteln**

839. Bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF auch die Eigenmittel der Rundfunkanstalten. Anrechenbare Eigenmittel sind laut KEF Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln zum Ende einer vierjährigen Planungsperiode, die zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs für die Folgeperiode herangezogen werden. Für den 22. KEF-Bericht<sup>2</sup> wurden der ARD Eigenmittel von

*Pauschale Anrechnung von Eigenmitteln ungünstig für NDR*

<sup>2</sup> Beitragsperiode 2021 bis 2024.

999 Mio. Euro angerechnet. Die Eigenmittel mindern den festzustellenden Finanzbedarf. Da die KEF die ARD insgesamt wie einen Konzern behandelt, werden die Eigenmittel aller ARD-Anstalten in ihrer Gesamtheit festgestellt und berücksichtigt. Die verfügbaren Eigenmittel sind jedoch sehr ungleich auf die ARD-Anstalten verteilt. Der NDR verfügte 2019 über vergleichsweise geringe Eigenmittel von 90 Mio. Euro.<sup>3</sup> Wegen der Konzernbetrachtung wurden ihm aber durch die KEF fiktiv 171 Mio. Euro Eigenmittel zugerechnet. Im Ergebnis verschlechtert sich dadurch der für den NDR errechnete Teil am Beitragsaufkommen um 81 Mio. Euro für die Beitragsperiode. Im Vergleich dazu erhalten ARD-Anstalten mit vergleichsweise hohem Eigenmittelbestand einen höheren Beitragsanteil, da ihnen die höheren Eigenmittel durch die Konzernbetrachtungsweise nur zum Teil angerechnet werden. Insgesamt werden den ohnehin mit hohen Eigenmitteln ausgestatteten ARD-Anstalten durch diese Gesamtbetrachtung für die Beitragsperiode 255 Mio. Euro Beitragsmittel mehr zugewiesen als ARD-Anstalten mit geringen Eigenmitteln.

Diese Umverteilungseffekte sind seit ca. 10 Jahren unverändert. Der NDR hat dadurch seit dem 19. KEF Bericht 2014<sup>4</sup> insgesamt 267 Mio. Euro weniger erhalten.

840. Aus Sicht der KEF sollten notwendige Korrekturen ARD-intern durchgeführt werden.<sup>5</sup> Nach Auffassung des NDR muss die Anrechnung der Eigenmittel zudem auf politischer Ebene geklärt werden.
841. Aus Sicht der Rechnungshöfe führt das derzeitige Anrechnungsverfahren der KEF zu einer teils unrealistischen Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen ARD-Anstalten. Sollten Eigenmittel weiterhin nach der jetzigen KEF-Systematik angerechnet werden und sollte die Höhe der Eigenmittel bei den einzelnen ARD-Anstalten weitgehend unverändert bleiben, würden dem NDR in der Beitragsperiode 2025 bis 2028 wieder unterproportional Mittel zugewiesen werden.
842. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR darauf hinwirkt, dass die ARD-Anstalten selbst, wie von der KEF gefordert, die notwendigen Korrekturen intern durchführen. Die Rechnungshöfe halten es außerdem für zweckmäßig, die Problematik der Behandlung von Eigenmitteln ergänzend staatsvertraglich zu regeln.

Der NDR hat zugesagt, sich hierfür einzusetzen.

843. Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Position der Rechnungshöfe teilen. Es seien bereits Arbeitsgemeinschaften der Rundfunkreferentinnen und -referenten der Länder eingesetzt, die entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollen.

<sup>3</sup> 22. KEF-Bericht Tz. 617: Stand Eigenmittel laut Anmeldungen zum 30. April 2019.

<sup>4</sup> 19. KEF-Bericht von Februar 2014.

<sup>5</sup> 22. KEF-Bericht Tz. 619.

## Sparmaßnahmen des NDR

### Sparpakete 2019 und 2020

844. Bereits 2019 und Anfang 2020 hat der NDR zwei Sparpakete aufgelegt, um Finanzierungslücken in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu schließen. Die Maßnahmen waren aber weder transparent noch nachhaltig. Zum Beispiel waren Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu erbringen, die jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt waren, und es wurden Wiederbesetzungssperren verhängt, die zeitlich begrenzt zu Einsparungen führten.
845. Laut NDR ging es bei diesen Sparpaketen vorrangig darum, kurzfristig alle möglichen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, um einen Ausgleich noch in der laufenden Beitragsperiode zu erreichen. Tatsächlich konnte die Beitragsperiode dann u. a. aufgrund unerwartet hoher Beitragseinnahmen mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

### 300 Mio. Euro-Sparpaket ab 2020

846. Ergänzend zu den vorgenannten Sparpaketen hat sich der NDR 2020 zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der Beitragsperiode 2021 bis 2024 insgesamt 300 Mio. Euro einzusparen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat er ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt.

Um geeignete Maßnahmen zu identifizieren, wurden alle Direktionen aufgefordert, Vorschläge zu machen. Unter anderem wurden Sendungen, Formate und Veranstaltungen dahingehend überprüft, ob es Doppelstrukturen oder Mehrfachbefassungen in der Redaktionsarbeit gibt. Die letztlich getroffenen Maßnahmen wurden dann mittels eines Priorisierungsprozesses im Mai 2020 bestimmt. Die dabei verworfenen Maßnahmen wurden laut NDR nicht weiter dokumentiert, da eine solche Dokumentation nicht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe.

*Sparmaßnahmen wurden nicht vollständig dokumentiert*

847. Aus Sicht der Rechnungshöfe wäre eine Dokumentation nicht weiter verfolgter Maßnahmen zur Vermeidung von doppelten Befassungen durchaus sinnvoll. Es sollte stets erkennbar sein, welche Maßnahmen aus welchem Grund nicht umgesetzt wurden. Zudem könnten nicht weiter verfolgte Maßnahmen als Grundlage für künftige Sparüberlegungen herangezogen werden.

Der NDR wird dies zukünftig berücksichtigen.

848. Tatsächlich ausgewählt wurden zum Beispiel folgende Maßnahmen:
- Streichung von Sendungen bzw. Formaten,
  - Etatreduzierungen bei internen Veranstaltungen und
  - Wegfall von Veranstaltungen wie zum Beispiel dem Classic Open Air.

Zusätzlich wurden noch weitere Schritte unternommen, um Kosten zu senken bzw. Einnahmen zu generieren. Hierzu zählen zum Beispiel Verkäufe von nicht mehr benötigtem Grundbesitz oder Konzepte zur Personaleinsparung.

849. Die Rechnungshöfe erkennen die Bemühungen des NDR an, seine finanzielle Situation zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen müssen jedoch differenzierter dargestellt werden. Die Aussage des NDR, er werde in der bis 2024 laufenden Beitragsperiode 300 Mio. Euro einsparen, ist missverständlich. Denn in dieser Summe sind auch Effekte aus Maßnahmen enthalten, die keine Einsparungen im engeren Sinn darstellen. Hierzu zählen zum Beispiel Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden oder die Hinzurechnung von zusätzlichen Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat. Tatsächlich kann es dem NDR mit den geplanten Maßnahmen zwar gelingen, seine finanzielle Situation zu verbessern. Echte Einsparungen von 300 Mio. Euro wird er aber nicht realisieren können.
850. Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Programmen begrifflich stärker zu differenzieren, um dadurch Missverständnissen in den Gremien und in der Öffentlichkeit vorzubeugen.

*Einsparziele  
nicht realistisch*

Zur Überwachung der Maßnahmen hat der NDR ein Monitoring aufgelegt. Die Vorgaben für die Monitoring-Berichte waren allerdings nicht umfassend genug, um vergleichbare Angaben aller Direktionen zu erhalten. Hierdurch ist es nicht möglich, die Umsetzung zu überwachen und die finanziellen Effekte korrekt zu ermitteln. So kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich sind.

Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen insgesamt auf mehr Klarheit, Eindeutigkeit und Einheitlichkeit zu achten.

851. Der NDR ist mit seinen Überlegungen zu Kostensenkungen auf dem richtigen Weg. Die Strukturen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zurzeit auf dem Prüfstand und sind Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Wenn es dem NDR nicht gelingt, seine Kosten transparent darzustellen, nachhaltig zu planen und dauerhaft zu sparen, besteht die Gefahr, dass zukünftig umso radikaler und kompromissloser einzusparen sein wird. Hier sollte der NDR durch eigene Initiative vorbeugen.

## Kooperationen der Rundfunkanstalten

### Allgemein

852. Die Rundfunkanstalten kooperieren bereits jetzt auf vielen Gebieten, zum Beispiel bei gemeinsamen Programmen oder digitalen Projekten. Solche Kooperationen sollten weiter ausgebaut werden. Dabei ist auch der NDR gefordert. Die Kostenverrechnung

bei Kooperationen muss dabei einheitlich, nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist bisher nicht der Fall.<sup>6</sup>

## Kooperation mit Radio Bremen

853. Der NDR erbringt – über den ARD-internen Finanzausgleich hinaus – im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Leistungen für Radio Bremen. Der finanzielle Wert dieser Leistungen in Höhe von damals 1,42 Mio. Euro wurde seit mehr als 10 Jahren nicht überprüft. Dies birgt die Gefahr, dass diese Leistungen bei Verhandlungen zum Finanzausgleich der ARD nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Rechnungshöfe sehen es als notwendig an, die jeweiligen Leistungen mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen.
854. Der NDR hat hierzu mitgeteilt, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen ihm und Radio Bremen aktualisiert werde, da sich die untereinander vereinbarten Leistungen in den vergangenen Jahren verändert hätten. Dabei gelte es vor allem, die aktuell erbrachten Leistungen finanziell zu bewerten. Danach könne eine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet werden.

*Wert der Kooperation seit Jahren nicht überprüft*

## Kooperation mit Deutschlandradio

855. Der NDR kooperiert u. a. auch mit dem Deutschlandradio (DR): Der NDR übernimmt seit 2016 die vergaberechtliche Beratung und Umsetzung der Vergabeverfahren für das Deutschlandradio ab einem Volumen von 125 Tsd. Euro. Weiterhin hat der NDR die Baubetreuung für das Funkhaus des DR in Köln übernommen. Dabei hat der NDR die Kosten nicht in voller Höhe an Deutschlandradio weitergegeben.

Die Rechnungshöfe fordern, dass der NDR auch bei dieser Kooperation den finanziellen Wert der erbrachten Leistungen ermittelt und regelmäßig anpasst.

Der NDR will zukünftig einen Inflationsausgleich berücksichtigen.

## Strukturprojekte

856. Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten seit 2016 gemeinsam an der Verbesserung ihrer Strukturen. Hierbei gibt es 20 Einzelprojekte, insbesondere in der Informationstechnik und der Produktion. Durch diese Strukturprojekte sollten von 2017 bis 2028 insgesamt 583,7 Mio. Euro eingespart werden.<sup>7</sup>
857. Inzwischen zeichnet sich laut KEF-Bericht jedoch ab, dass die erwarteten Einsparungen aus den Strukturprojekten nicht in voller

<sup>6</sup> Vergleiche Tz. 837.

<sup>7</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 599.

Höhe erbracht werden können.<sup>8</sup> Einige angedachte Vorgehensweisen hätten sich als ungeeignet erwiesen, da zum Beispiel Standardisierungen nicht immer sinnvoll und regionale Unterschiede zu beachten seien. Da der NDR bei fast jedem Strukturprojekt anteilmäßig betroffen ist, wirken sich Mindereinsparungen massiv auf den NDR aus. Nach Angaben des NDR sollen mögliche Mindereinsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

858. Die Rechnungshöfe verkennen nicht, dass der NDR intensiv bemüht ist, diese Mindereinsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Der NDR kann aber bereits die eigenen Sparpakete nicht in vollem Umfang umsetzen. Umso mehr ist es erforderlich, die Umsetzung der Strukturprojekte intensiv voranzutreiben. Jedoch haben die ARD-Anstalten bereits jetzt gegenüber der KEF angekündigt, dass sich einige Einspareffekte zeitlich nach hinten verschieben werden.<sup>9</sup>
859. Der NDR sollte sich dafür einsetzen, dass die Strukturprojekte konsequent vorangetrieben werden, um so bestmögliche Einsparungen für alle Rundfunkanstalten zu erreichen.

---

<sup>8</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

<sup>9</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit**

Der Rechnungshof Baden-Württemberg prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, an der auch der NDR beteiligt ist, für die Geschäftsjahre 2013-2018.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof Baden-Württemberg in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

[https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beraterde\\_AEusserungen/Abschliessender\\_Bericht\\_nach\\_37\\_Satz\\_3\\_MStV.pdf](https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beraterde_AEusserungen/Abschliessender_Bericht_nach_37_Satz_3_MStV.pdf)

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats**

Der Rechnungshof von Berlin prüfte ausgewählte Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof von Berlin in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

<https://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen/>

## Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF

Der Thüringer Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF geprüft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof von Berlin in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

<https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/rundfunkpruefungen/>

Hamburg, den 1. Februar 2024

Dr. Stefan Schulz	Joachim Mose	Elisabeth Seeler-Kling
Philipp Häfner	Birgit Fuhlendorf	Birgit Carstens-Wähling



**Abkürzungen**

AB	Aufgabenbereich
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Aufenthalts-gesetz	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)
BA	Bezirksamt
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFSYS2	IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem BaföG
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BBEG	Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
BBMG	Billebogen Management GmbH
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BHH	Berufliche Hochschule Hamburg
BI	Business Intelligence; SAP-Modul
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BJV	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BLV	Vereinbarung des Bundes und der Länder über den Kostenausgleich in Staatsschutz-Strafsachen
BLV HSP I-III	Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschulpakt I-III
BLV ZSL	Bund-Länder-Vereinbarung „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
BuT	Bildungs- und Teilhabepaket
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
BWI	Behörde für Wirtschaft und Innovation
CNG	Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Notsituationsgesetz)
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport AöR
DEF	Sollveränderungart in SAP-BI; Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
Destatis	Statistisches Bundesamt
DR	Deutschlandradio
Drs.	Drucksache
ELDORADO	Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen auf der Basis von teradoc®
EP	Einzelplan
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Flüchtlingszentrum	Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH
Freigabe-RL	Freigaberichtlinien
FZ 1	Familienzuschlag der Stufe 1
GBS/GTS	IT-Verfahren für Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der BSB
Generalstaatsanwaltschaft	Generalstaatsanwaltschaft Hamburg beim HansOLG
Geschäfts-anweisung	Geschäfts-anweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung
gif e.V.	Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
GKG	Gerichtskostengesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMH	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
ha	Hektar
Hamburger Engagementstrategie	Hamburger Strategie zur Förderung des freiwilligen Engagements
HansOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht
HCH	HafenCity Hamburg GmbH

HFBK	Hochschule für bildende Künste Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HHA	Hamburger Hochbahn AG
HHLA	Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft
HHT	Hamburg Tourismus GmbH
Hinweise	Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbBesG	Hamburgisches Besoldungsgesetz
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbJVBl	Hamburgisches Justizverwaltungsblatt
HmbKliSchG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz – HmbKliSchG)
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbVgG	Hamburgisches Vergabegesetz
HmbWBG	Hamburgisches Gesetz zur Förderung der Wohn- und Betreuungsqualität älterer, behinderter und auf Betreuung angewiesener Menschen (Hamburgisches Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz – HmbWBG)
HmbWoSchG	Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz – HmbWoSchG)
HÖB	Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSP	Hochschulpakt 2020
HU	Institut für Hygiene und Umwelt
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
HWSP	Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm
IFBQ	Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung
IKS	Internes Kontrollsystem
INEZ	Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (Fachverfahren)
IT	Informationstechnik
JVEG	Gesetz über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen, ehrenamtlichen Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten (Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz)
KdU	Kosten der Unterkunft

KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KMK	Kultusministerkonferenz
Kodex	Hamburger Corporate Governance Kodex
KoPers	Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und SH (Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung)
KV GKG	Kostenverzeichnis zum Gerichtskostengesetz
kWh	Kilowattstunde
kWh/(m <sup>2</sup> a)	Kilowattstunde pro Quadratmeter und Jahr
LEB	Landesbetrieb Erziehung und Beratung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LI	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LKA Hamburg	Landeskriminalamt Hamburg
LOI	Letter of Intent
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
MD Nord	Medizinischer Dienst Nord
MF	Mietfläche
Mio.	Million(en)
MittVw	Mitteilungen für die Verwaltung
Mrd.	Milliarde(n)
MS	Microsoft
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NUF	Nutzungsfläche
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PG	Produktgruppe
PKV	private Krankenversicherungen
PKV-Prüfdienst	Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherungen e.V.
ProCAB	Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
PV-Anlage	Photovoltaikanlage

RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung
RL	Richtlinie
RPE-ING	Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken
RSZ	Regelstudienzeit
RVP	Ressourcen, Verbrauch, Produkte; Doppisches SAP-Verfahren
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz)
Sondervermögen	Sondervermögen Stadt und Hafen
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
Sprachkurse	Integrationskurse zur Orientierung und zum Spracherwerb von Ausländerinnen und Ausländern
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen
StV	Staatsvertrag zwischen den Ländern Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Errichtung eines gemeinsamen Senats des Finanzgerichts Hamburg
SUB	Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky
SUB-Buchung	Sollübertragung
SuS	Schülerinnen und Schüler
SV	Sondervermögen
SW	Schwellenwert
Tsd.	Tausend
TUHH	Technische Universität Hamburg
TÜ-Zuschlag	Totalübernehmerzuschlag
Untis	<u>U</u> nterrichts- <u>I</u> nformations- <u>S</u> ystem (Fachverfahren zur computergestützten Stundenplanerstellung)
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verheiratetenzuschlag	Fallgruppe des Familienzuschlags
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VoSystem	Vollstreckungssystem (Fachverfahren)

VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV Bilanzierung	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummer 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 3 bis 6 SNH-Gesetz
VV Konzern	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummer 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 76 Abs. 2 und § 78 LHO
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WSB	Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung
ZBS	Zentraler Beitragsservice
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarung
ZPD	Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste
ZSL	Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken
3. IVFL	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG
27. BAföGÄndG	Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes