

















Jahresberichte 2019 - Land und Stadt -

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen













Impressum

Herausgegeben vom: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Birkenstraße 20/21 28195 Bremen

Telefon: 0421 / 361-3908 Fax: 0421 / 361-3910

E-Mail: office@rechnungshof.bremen.de Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Fotos: I. Wagner (Foto: EUROGATE); G. Stutz; M. Skripalle

Redaktionsschluss: 11. Februar 2019







Creative Commons $\label{eq:commons} \mbox{Namensnennung} \cdot \mbox{Nicht-kommerziell} \cdot \mbox{Keine Bearbeitung}$

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Drucksache 19 / 2095 07.03.19 Landtag

19. Wahlperiode

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:

Jahresbericht 2019 - Land - nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2019 - Land und Stadt - am 07. März 2019 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. Wegen des digitalen Sitzungsmanagements bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs (https://www.rechnungshof. bremen.de) veröffentlicht.

Sokol (Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2019

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abk	cürzungsverzeichnis	3
Vor	bemerkungen	5
ı	Haushalt 2017	
	Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017	9
	Bremen bilanziert	19
II	Haushaltssanierung	33
Ш	Personalhaushalt	41
IV	Prüfungsergebnisse	
	Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen	49
	Kennzahlen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	53
	Bremische Landesmedienanstalt	59
	Inneres, Wirtschaft	
	Fachverfahren für die Marktverwaltung	65
	Inneres	
	Kfz-Wesen der Polizei Bremen	71
	Bildung	
	Aufsicht über Ersatzschulen	77
	Soziales	
	Leistungen nach dem Landespflegegeldgesetz	85
	Wissenschaft	
	Zuwendungen an einen Forschungsförderungsverein	91
	Umwelt	
	Deicherhöhung am linken Weserufer	95

133



Technologie- und Gründerzentren in Bremerhaven	
Finanzen	
Beschaffung von Informationstechnologie	105
Betätigung bei der Bremer Toto und Lotto GmbH	117
Biersteuer	123
Einkünfte aus Grundbesitz bei beschränkter Steuerpflicht	125
Umwidmung eines Gerichtsgebäudeteils	127

Bilanzanalyse Dataport 2017 (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2019) 135

Überstunden bei Dataport

Wirtschaft

(Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2019) 139



Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl. Bremisches Gesetzblatt

Drs. Drucksache

EFRE Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

HaFA Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt

HG Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen

HKR Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

IT Informationstechnologie

LHO Landeshaushaltsordnung

LV Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

RPrG Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien

Hansestadt Bremen

SGB Sozialgesetzbuch

T€ Tausend Euro

Tz. Textziffer

VV-LHO Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung

der Freien Hansestadt Bremen

VZE Vollzeiteinheiten





Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.
- Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2017. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- Der Rechnungshof stellt, wie in den Vorjahren, nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf den doppischen Jahresabschluss Bremens zum 31. Dezember 2017 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufzeigt, sagen die geprüften Stellen oft Verbesserungen zu. Nicht immer erfüllt die Verwaltung ihre Zusagen. Deswegen nimmt der Rechnungshof auch Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Abs. 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.
- Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des



Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.

- Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er darauf hin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Nach § 15 Abs. 2 RPrG ist diese Prüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. Februar 2019 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2015 und 2016

Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2015 am 20. Juni 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/1036, Ziffer 6). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



3 Rechnung des Rechnungshofs

Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2017 am 26. September 2018 entlastet. (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/1100, Ziffer 5).





I Haushalt 2017

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- Die Bremische Bürgerschaft beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Juni 2016 (Brem.GBl. S. 300). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 6.626.744.360 € festgestellt. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 6.988.995.270 €.
- Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 7.276 festgesetzt. Damit war es um 35 Stellen niedriger kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, beläuft sich auf 1,19. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- Für die Sonderhaushalte u. a. die Universität Bremen wurde das Stellenvolumen auf 2.738 festgesetzt. Der Stellenindex beträgt 1,47. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.
- Das HG 2017 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen (Finanzessort) Kredite bis zur Höhe von 2.610.914.830 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2016 hatte die Kreditermächtigung 3.146.528.070 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2017 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 376 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.
- Dieser Bericht hat den Haushalt der Gebietskörperschaft Land zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können



nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2017, in Mio. €, gerundet						
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat		
Bereinigte Einnahmen	3.905	2.679	622	5.191		
Bereinigte Ausgaben	3.927	2.904	692	5.509		
Finanzierungssaldo	-22	-225	-70	-317		
Strukturelle Bereinigungen	-20	-26	11	-35		
Struktureller Finanzierungssaldo	-42	-251	-59	-352		
Vorgabe Konsolidierungspfad	-149	-187	-40	-376		
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	107	-64	-19	24		

- Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die jeweils vorgegebene Grenze überschritten. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen im Jahr 2017 rd. -352 Mio. €. Damit unterschritt Bremen die zulässige Höchstgrenze um rd. 24 Mio. €.
- Der Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos in Höhe von rd. -376 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfen und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme betrug 361 Mio. € für das Jahr 2017. Bremen unterschritt mit rd. 337 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 24 Mio. €. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2017 eingehalten.
- Das Finanzressort nahm in die Haushaltsrechnung 2017 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO den davon abweichenden strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat auf, anhand dessen geprüft wird, ob eine Haushaltsnotlage droht. Für das Haushaltsjahr 2017 benannte es auch den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur



Gewährung der Konsolidierungshilfen. Die Berechnungen der drei verschiedenen Finanzierungssalden stellte das Finanzressort ebenso dar.

3 Haushaltsrechnungen

3.1 Nachschau zur Haushaltsrechnung 2016

Anfang Januar 2018 legte das Finanzressort dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2016 und zum Vermögensnachweis vollständig vor. Die stichprobenhafte Prüfung ergab keine Beanstandungen.

3.2 Haushaltsrechnung 2017

- Der Senat legte der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2017 durch Mitteilung vom 18. Dezember 2018 (Drs. 19/1973) mit Erläuterungen vor.
- Wie in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert.
- Die Haushaltsrechnung enthält u. a. den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt. Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 27 Mit der Haushaltsrechnung 2017 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft folgende Anlagen vor:
 - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Haushaltsüberschreitungen,
 - Angaben über Personalausgaben,



- Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
- Vermögensnachweis mit Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetriebe, Schulden, Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen,
- Flächenangaben über den Grundbesitz (Bestand vom 3. Quartal 2018),
- Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
- Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
- Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Kernhaushalte und Sondervermögen,
- Überleitungstabelle "Kreditschulden kameral und Kreditschulden doppisch",
- Zusammenstellung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben für die Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen,
- Hinweis zur maßnahmenbezogenen Liquiditätssteuerung,
- Anpassung des in der Anlage 2 zum Haushaltsgesetz 2017 des Landes Bremen ausgewiesenen Tilgungsplans.
- Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 91 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2017 beigefügt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht. Dieser Nachweis wurde der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof wie in § 86 LHO vorgesehen zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2018 vorgelegt. Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich



daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 92 ff., Anlage 3).

Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des Kapitaldienstfonds ist im Vermögensnachweis der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 143 (Anlage 4) enthalten. Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der Kapitaldienstfonds als Sondervermögen des Landes geführt. Mit dem Kapitaldienstfonds werden außerhalb des Haushalts neben Maßnahmen des Landes auch Maßnahmen der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtvorhaben unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelvorhaben des Kapitaldienstfonds entnommen werden. Sie wurde im Wirtschaftsplan 2018/2019 veröffentlicht.

Das Finanzressort übernahm - wie vom Rechnungshof empfohlen - die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts unverändert (S. 107 ff. der Haushaltsrechnung bzw. Anlage 4).

4 Haushaltsreste und Rücklagen

Auf Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen umfasst, stellen die Ressorts anhand der Ergebnisse des sog. 13. Abrechnungsmonats die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste getrennt fest. Die Ressorts rechnen auch die Mehrund Mindereinnahmen auf und gleichen Mindereinnahmen z. B. durch Streichung von Resten aus. Das Finanzressort fasst diese Feststellungen zusammen und schlägt den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) vor, entweder pro Produktplan Zuführungen an die Rücklagen vorzunehmen oder wegen nicht ausgeglichener Mindereinnahmen Verluste vorzutragen. In der Vorlage für die Sitzung der HaFA am 22. Februar 2018 (Vorlage VL-130/2018) stellte das Finanzressort dar, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste jeweils am Jahresende der Haushaltsjahre 2016 und 2017 gebildet worden waren.

Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2017 wurden die bestehenden Verlustvorträge insgesamt im Saldo um rd. 7,4 Mio. € auf nunmehr rd. 79,1 Mio. € reduziert. Diese Verbesserung ist darauf zurückzuführen,



dass Ressorts Teile ihrer Verlustvorträge insbesondere beim EFRE-Programm 2007 bis 2014 durch Mehreinnahmen und Entnahmen aus EFRE-Sonderrücklagen ausglichen. Die neu gebildeten Rücklagen und die übertragenen Reste betrugen insgesamt rd. 651,2 Mio. €.

- Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich ggf. bei einer anderen Haushaltsposition auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nach § 45 Abs. 2 LHO nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2017 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 110,1 Mio. €, was im Saldo gegenüber dem Vorjahr einer Erhöhung um 1,4 Mio. € entspricht.
- Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlägen genutzt werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2017 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 93,0 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 440,4 Mio. € zugeführt. Neben den produktplanbezogenen Sonderrücklagen wurde erstmalig eine zentrale Sonderrücklage zur Abfederung von konjunkturellen Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen gebildet. Dieser Sonderrücklage wurden 435,0 Mio. € aus Kreditermächtigungen zugeführt, die wegen verschiedener Mehreinnahmen und Minderausgaben nicht ausgeschöpft worden waren. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 6,7 Mio. € auf rd. 33,0 Mio. €, sodass sich der Bestand aller Rücklagen einschließlich der Rücklagenentnahmen und -zuführungen am Ende des 14. Abrechnungsmonats für 2017 auf rd. 630,1 Mio. € belief.



5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

Nach § 97 Abs. 2. Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2017 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2017 ist auf Seite 57 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 5.957.056.887,58 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2017 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.
- In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2017 weist die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 21.839.346,28 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe des Bundes) aus. Mit dem auf das Land entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 119.197.590,00 € weist der Finanzierungssaldo ein positives Ergebnis von 97.358.243,72 € aus.



8 Haushaltsüberschreitungen

- Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2017 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 5 HG 2017). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- Für das Haushaltsjahr 2017 hat der Rechnungshof sechs Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 29.091,71 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er acht Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 839.056,18 € festgestellt. Zusammen sind das 14 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 868.147,89 €. Im Vorjahr waren es zusammen 27 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 2.060.871,93 €.
- Die Ressorts glichen die Überschreitungen bei den Jahresabschlussarbeiten rechnerisch aus. So wurden geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen. Außerdem wurden Steuermehreinnahmen zum rechnerischen Ausgleich verwendet. Das Finanzressort berichtete erstmalig nicht in einer HaFA-Vorlage, sondern ausschließlich in der Haushaltsrechnung über die Haushaltsüberschreitungen. Wie in den Vorjahren erinnerte es die anderen Ressorts mehrfach daran, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise wurde das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt.

9 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 enthält konsumtive Minderausgaben in Höhe von 475.210 € und drei investive Minderausgaben in Höhe von insgesamt 6.525.420 €. Somit sollte ein Betrag von 7.000.630 € auf der Ausgabenseite eingespart werden.



- Das Finanzressort überwachte, ob die im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts wurden sie ordnungsgemäß ausgeglichen.
- Das Finanzressort überwachte auch, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge an anderer Stelle Einsparungen oder Mehreinnahmen nachgewiesen wurden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge hatten Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- Nach § 13 HG 2017 durfte die Senatorin für Finanzen Kredite in begrenzter Höhe für verschiedene Zwecke aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 4 HG); das sind 795.209.323,20 €. Diesen Rahmen hielt das Finanzressort ein.
- Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG 2017 nahm das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem. GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Die Gläubigerinnen und Gläubiger erhalten keinen Schuldschein. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch.
- Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den aktuellen Schuldenstand Bremens.



Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2017 geprüft. Am 31. Dezember 2016 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 9,81 Mrd. €. Durch drei Abgänge und drei Zugänge im Jahr 2017, die einen negativen Saldo von 300 Mio. € ergaben, betrugen die Einträge im Staatsschuldbuch 9,51 Mrd. € am 31. Dezember 2017.

12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- Die Senatorin für Finanzen war nach § 18 Abs. 1 HG 2017 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 636 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr war nach § 18 Abs. 2 HG 2017 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.
- Neue Verpflichtungen wurden insgesamt in Höhe von rd. 82,8 Mio. € begründet. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 um rd. 33,5 Mio. €. Am 31. Dezember 2017 betrug er 803.712.356,13 €.
- Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 14,2 Mio. € auf rd. 759,4 Mio. €. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2017 hielt die Senatorin für Finanzen ein.



Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2017

- Der Senat legte der Bremischen Bürgerschaft Ende Dezember 2018 den Geschäftsbericht über den doppischen Jahresabschluss zum dritten Mal in Folge zusammen in einem Band mit den kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen vor. Neben dem Geschäftsbericht 2017 und den Haushaltsrechnungen wurde erstmals auch der Abschlussbericht des Produktgruppencontrollings für Land und Stadt in den Band aufgenommen.
- Wie in den Vorjahren erstellte die Senatorin für Finanzen (Ressort) den Geschäftsbericht zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der LHO ergänzend zur Haushaltsrechnung. Dabei legte es weitestgehend die von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 29. November 2016 zugrunde. Weitere Vorschriften wie Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards gibt es noch nicht.
- Seit dem Jahr 2010 stellt Bremen in einem doppischen Jahresabschluss die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammen dar. Wie in den Vorjahren umfasst der doppische Jahresabschluss die Kernhaushalte des Landes und der Stadt. Das Finanzressort nutzt für beide Kernhaushalte immer noch einen gemeinsamen Buchungskreis. Dies steht einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegen. Die Aussagekraft des Jahresabschlusses ist somit weiterhin einschränkt, weil der Geschäftsbericht sich nicht auf eine abgegrenzte Gebietskörperschaft bezieht.
- Das Ressort hat in das Modernisierungsvorhaben "Zukunftsorientierte Verwaltung" das Thema "Einheitliche Bilanzierungsrichtlinie für öffentliche Unternehmen" aufgenommen. Außerdem hält das Ressort, ebenso wie der Rechnungshof, die Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen in zwei eigenständige Buchungskreise für notwendig. Das Ressort beabsichtigt deshalb, einen Zeit-Maßnahmen-Katalog und die Rahmenbedingungen für die Trennung zu entwickeln.
- Wie in den Vorjahren (vgl. zuletzt Jahresbericht 2018 Land, Tz. 61 ff.) wandte das Finanzressort die Standards staatlicher Doppik nicht vollständig an. Das beeinträchtigt die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Daten.



Ferner hat die Stadtgemeinde Bremerhaven nach wie vor nicht die Grundlagen dafür geschaffen, dass ein doppischer Jahresabschluss für den Stadtstaat Bremen aufgestellt werden kann. Hierzu ist es erforderlich, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven auch die Anforderungen des kaufmännischen Rechnungswesens nach den Standards staatlicher Doppik erfüllt. Bisher hat das Finanzressort hierzu keine Empfehlungen an Bremerhaven gerichtet.

2 Vermögensrechnung

2.1 Bilanzsumme

Die Bilanzsumme betrug zum 31. Dezember 2017 rd. 34,57 Mrd. €. Damit erhöhte sie sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,39 Mrd. €. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs um rd. 0,92 Mrd. € auf rd. 22,17 Mrd. €.

2.2 Anlagevermögen

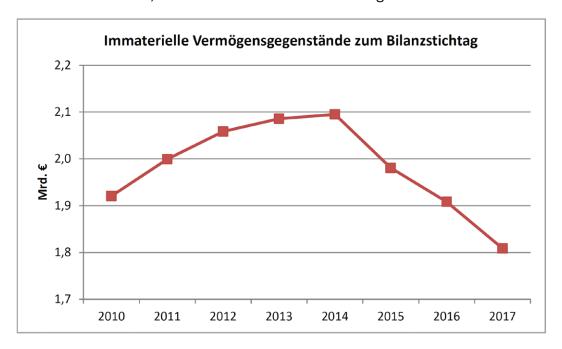
- Das Anlagevermögen des Kernhaushalts bestand am 31. Dezember 2017 zu rd. 74,8 % aus Finanzanlagen und zu rd. 24,3 % aus immateriellen Vermögensgegenständen. Sachanlagen machten lediglich rd. 0,9 % aus. Die Position Sachanlagen umfasst technische Anlagen und Maschinen sowie andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung.
- Das unbewegliche Sachanlagevermögen, also Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken, wird nahezu ausschließlich in den Sondervermögen geführt. Die Sondervermögen der Freien Hansestadt Bremen werden in der Position Finanzanlagen lediglich mit ihrem Eigenkapital ausgewiesen. Die Finanzanlagen bilden den größten Anteil am Anlagevermögen. Eine Konsolidierung von Kernhaushalt und Sondervermögen ist empfehlenswert. Nur so würden u. a. die bremischen Grundstücke im Sachanlagevermögen transparent ausgewiesen werden.
- Die Finanzanlagen umfassen insbesondere Beteiligungen und Sondervermögen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Vom Jahr 2016 auf das Jahr 2017 erhöhten sich die Finanzanlagen leicht von rd. 5,53 Mrd. € um rd. 35 Mio. € auf rd. 5,56 Mrd. €. Das liegt insbesondere an den übrigen sonstigen Ausleihungen in Form von Krediten an Bremerhaven.
- Wie in den Vorjahren sind folgende Finanzanlagen nicht mit ihrem Eigenkapitalwert erfasst worden, weil die Einrichtungen außerhalb des Kernhaushalts kameral buchen:



- Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin und
- Bremer Kapitaldienstfonds.

Offen ist zurzeit noch, ob und ggf. ab wann diese Einrichtungen doppisch buchen werden. Das im Jahr 2016 noch kameral buchende Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Bremen wurde 2017 auf Doppik umgestellt und in den Finanzanlagen ausgewiesen.

Der Wert immaterieller Vermögensgegenstände entwickelte sich im Zeitraum 2010 bis 2017, wie in nachstehender Grafik abgebildet ist.



- Am 31. Dezember 2017 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,81 Mrd. €. Er war wie im Vorjahr rückläufig, und zwar um rd. 100 Mio. €. Der Rückgang ist darin begründet, dass Bremen seit dem Jahr 2015 geleistete Investitionszuwendungen und -zuschüsse nur noch aktiviert, sofern es entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert hat.
- Andere Zuwendungen dürfen nach den Standards staatlicher Doppik nur aktiviert werden, wenn sie
 - Dritten außerhalb der staatlichen Verwaltung und Einrichtungen, die nicht Bestandteil der Kernverwaltung sind, gewährt worden sind und



- investiven Zwecken dienen und aus den Mitteln bei der Zuwendungsempfängerin oder dem -empfänger aktivierungsfähiges Anlagevermögen geschaffen worden ist sowie
- zur Erfüllung von Aufgaben verwendet worden sind, an denen der Staat ein erhebliches Interesse hat, z. B. zur Förderung eines bestimmten wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschten Zwecks.

Ferner muss aus der Gewährung der Mittel eine mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung erwachsen sein, die im Zuwendungsbescheid eindeutig festgelegt worden ist. Alle Voraussetzungen sind kumulativ zu erfüllen.

Zuwendungen werden in Bremen in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA erfasst und bearbeitet. Derzeit können der Datenbank jedoch noch nicht diejenigen Informationen entnommen werden, die zur Aktivierung der investiven Zuwendungen als immaterielle Vermögensgegenstände benötigt werden. Dafür ist es erforderlich, die Gegenleistungsverpflichtung genau zu beschreiben, sowie den Wert und die zeitliche Bindung an den Zuwendungszweck in der Datenbank anzugeben. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, das Problem baldmöglichst zu lösen.

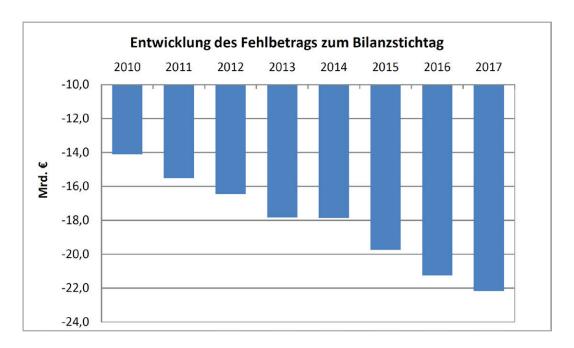
2.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- Die Position "Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände" erhöhte sich im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um rd. 419 Mio. € auf rd. 2,30 Mrd. €. Dies ist insbesondere durch Buchungen auf Verrechnungskonten zwischen den Gebietskörperschaften Bremens bedingt.
- Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gingen im Geschäftsjahr 2017 um rd. 79 Mio. € gegenüber dem Vorjahr auf rd. 91 Mio. € zurück.

2.4 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Die Summe der Schulden überstieg zum Bilanzstichtag das Vermögen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags seit Beginn der Bilanzierung.



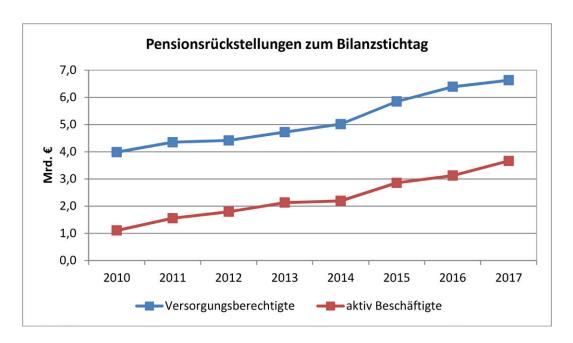


Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs von rd. 14,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 22,17 Mrd. € im Jahr 2017. Um diesen Betrag übersteigen die Schulden Bremens das gesamte Vermögen von Land und Stadt. Die Schulden erhöhten sich damit seit Beginn der Bilanzierung im Durchschnitt um rd. 1,15 Mrd. € pro Jahr. Im Jahr 2017 betrug die Steigerung rd. 919 Mio. €.

2.5 Rückstellungen für Pensionen

- Mit rd. 10,29 Mrd. € bildeten die Rückstellungen für Pensionen (ohne Beihilfen und Unterstützungen) auch im Jahr 2017 einen Großteil der gesamten Rückstellungen. Die Pensionsrückstellungen stiegen um rd. 782 Mio. € an. Der Anstieg fiel somit um rd. 26 Mio. € geringer aus als im Vorjahr, obwohl der vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Diskontierungssatz um 0,35 Prozentpunkte gesunken war. Der gleichwohl geringere Anstieg ist darin begründet, dass das Ressort für die versicherungsmathematische Ermittlung der Pensionsrückstellungen systembedingt andere Sterbetafeln als im Vorjahr verwendete. Die Auswirkungen aufgrund der Umstellung auf eine andere Berechnungsgrundlage ermittelte das Ressort nicht, sodass ein Vergleich mit dem Vorjahr nicht mehr möglich ist.
- Die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte und aktiv Beschäftigte entwickelten sich seit dem Jahr 2010 wie in nachstehender Grafik dargestellt.



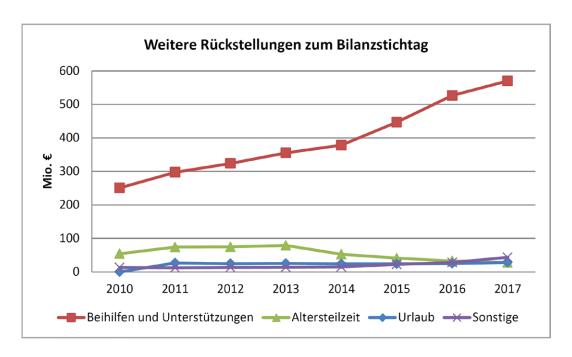


Die Pensionsrückstellungen zum 31. Dezember 2017 in einer Gesamthöhe von 10,29 Mrd. € wurden mit rd. 6,63 Mrd. € für Versorgungsberechtigte und mit rd. 3,66 Mrd. € für aktiv Beschäftigte gebildet. Wie in den Vorjahren wich Bremen bei der Erfassung dieser Bilanzposition von den Standards staatlicher Doppik ab. Für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten wurde eine jährliche Steigerungsrate von 1,5 % geplant. In den letzten Jahren betrugen die Steigerungsraten aber mehr als 2 %. Bei Ansatz der tatsächlichen Steigerungsraten hätten die Pensionsrückstellungen höher ausfallen müssen. Dies hätte den ausgewiesenen Jahresfehlbetrag erhöht.

2.6 Weitere Rückstellungen

Wie sich die weiteren Rückstellungen entwickelten, ist der folgenden Grafik zu entnehmen.





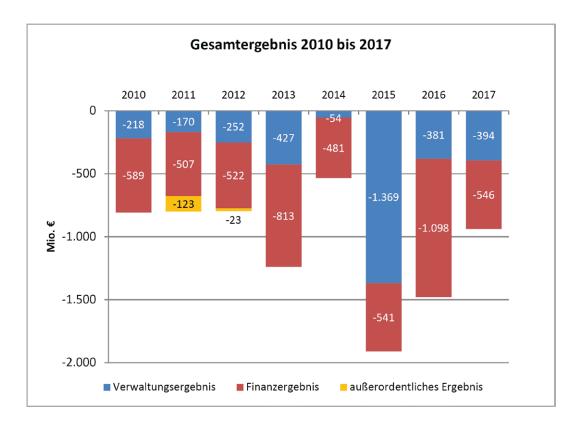
- Während die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen im Jahr 2017 mit rd. 44 Mio. € gegenüber dem Vorjahr weiter stieg, war die Rückstellung für Altersteilzeit in Höhe von rd. 28 Mio. € um rd. 5 Mio. € rückläufig. Die Rückstellung für nicht genommenen Urlaub stieg im Jahr 2017 um rd. 3 Mio. € auf rd. 28 Mio. € an.
- Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte das Finanzressort im September 2017 gebeten, alle Dienststellen aufzufordern, die Gesamtsumme der Überstunden aus den manuellen Zeiterfassungen zu übermitteln. Das Ressort ermittelte die Rückstellung für Mehrarbeit erstmals für das Geschäftsjahr 2017. Erfasst wurden alle Gleitzeitguthaben, die 20 Stunden überstiegen. Die Rückstellung für Über- und Mehrstunden betrug rd. 14 Mio. €. Sie ist in der Position "Sonstige" erfasst, die aufgrund der neu gebildeten Rückstellung anstieg. Die Rückstellungen für Jubiläen stiegen um rd. 5 Mio. € auf rd. 10 Mio. €. Die übrigen Rückstellungen, z. B. für Sabbaticals, blieben nahezu konstant.

3 Erfolgsrechnung

3.1 Gesamtergebnis

Das Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis und dem Finanzergebnis zusammen. Wie es sich seit dem Jahr 2010 entwickelte, zeigt nachstehende Grafik.



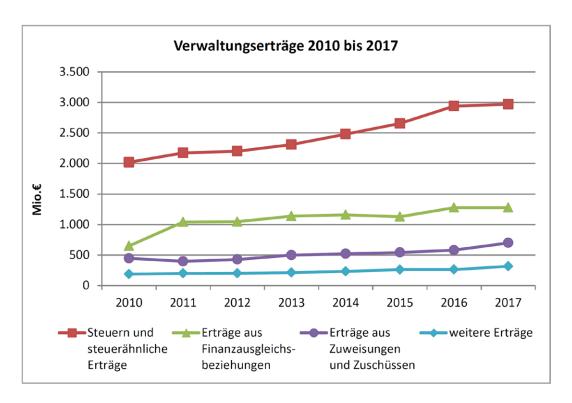


Das Gesamtergebnis verbesserte sich im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 540 Mio. €, war aber weiterhin negativ und betrug rd. -940 Mio. €. Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen und belief sich für 2017 auf rd. -394 Mio. €.

3.2 Verwaltungserträge und -aufwendungen

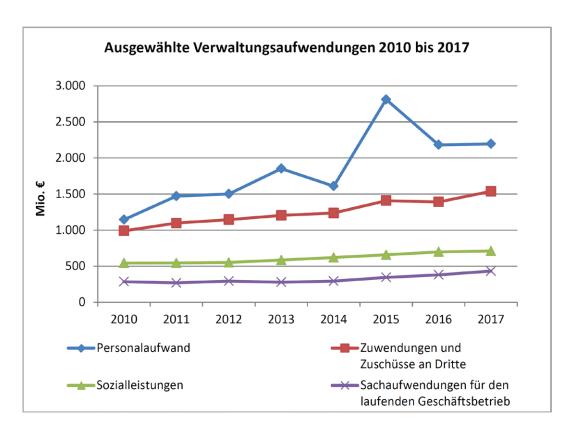
- Die Verwaltungserträge stiegen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um rd. 202 Mio. € (rd. 4,0 %) auf rd. 5,26 Mrd. €. Neben den Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen verzeichneten die sonstigen Erträge mit rd. 64 Mio. € die höchsten Zuwächse. Die Verwaltungsaufwendungen erhöhten sich um rd. 214 Mio. € (rd. 3,9 %) auf rd. 5,66 Mrd. €. Der höchste Zuwachs ergab sich mit rd. 119 Mio. € bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.
- Wie sich die Verwaltungserträge entwickelten, zeigt nachstehende Grafik.





- Die Steuern und steuerähnlichen Erträge stiegen vom Jahr 2016 auf 2017 um rd. 31 Mio. € (rd. 1,1 %). Die Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen waren mit rd. 1,28 Mrd. € nahezu unverändert. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen nahmen um rd. 119 Mio. € (rd. 20,4 %) zu. Dies war insbesondere auf höhere Länderzuweisungen (rd. 79 Mio. €) und Nachzahlungen für ein EU-Programm (rd. 34 Mio. €) zurückzuführen. Als weitere Erträge waren auf der einen Seite die Erträge aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlöse mit rd. 11 Mio. € (rd. 5,9 %) rückläufig, demgegenüber stiegen die sonstigen Erträge, insbesondere wegen einer Bußgeldzahlung von rd. 50 Mio. €, um rd. 64 Mio. € (rd. 92,6 %) an.
- Die Entwicklung ausgewählter Verwaltungsaufwendungen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.





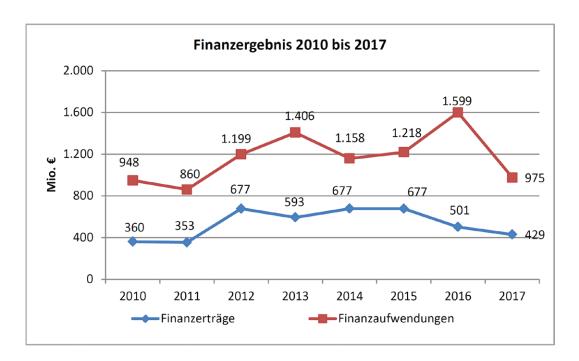
Der Personalaufwand stieg gegenüber dem Vorjahr nur leicht um rd. 14 Mio. € (rd. 0,6 %) an. Dies ist im Wesentlichen auf eine gegenüber dem Vorjahr um rd. 62 Mio. € reduzierte Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen zurückzuführen. Die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse stiegen um rd. 154 Mio. € (rd. 6,0 %). Die Aufwendungen für Sozialleistungen stiegen mit rd. 13 Mio. € (rd. 1,8 %) leicht an. Die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb erhöhten sich um rd. 52 Mio. € (rd. 13,7 %). Ursache dafür waren insbesondere die gestiegenen Aufwendungen für Fremdinstandhaltung und Wartungsarbeiten.

Insgesamt verschlechterte sich das Verwaltungsergebnis im Jahr 2017 um knapp 13 Mio. €, weil die Aufwendungen sich stärker als die Erträge erhöhten.

3.3 Finanzergebnis

Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo der übrigen Finanzanlagen zusammen. Wie sich die Finanzerträge und die Finanzaufwendungen in den Jahren von 2010 bis 2017 entwickelten, ist folgender Grafik zu entnehmen.





Die Finanzerträge des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sanken im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um rd. 72 Mio. € auf rd. 429 Mio. €. Die Finanzaufwendungen reduzierten sich im selben Zeitraum von rd. 1,60 Mrd. € auf rd. 975 Mio. €. Die Abweichung gegenüber dem Vorjahr resultierte zum größten Teil aus um rd. 580 Mio. € geringeren Abschreibungen auf Finanzanlagen.

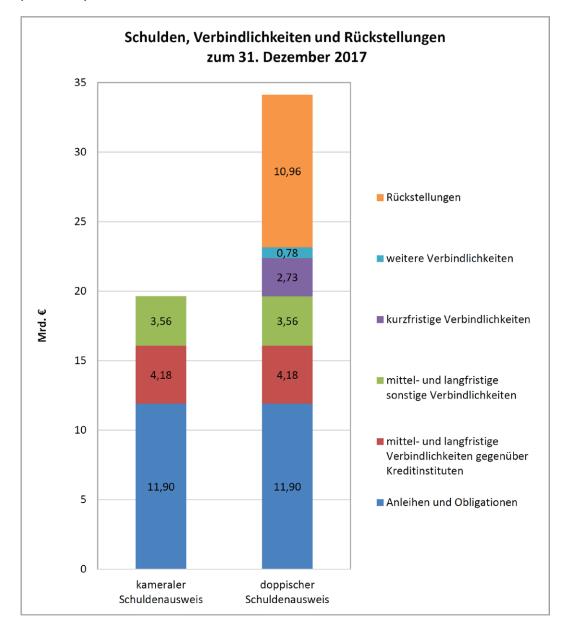
4 Jahresabschlüsse in einem zusammengefassten Bericht

Mit der Veröffentlichung des doppischen Geschäftsberichts, der kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie mit dem Abschlussbericht des Produktgruppencontrollings in einem Band verfolgt Bremen das Ziel, die Transparenz der Haushaltslage weiter zu verbessern. Wie auch im Geschäftsbericht sind im Produktgruppencontrolling die Daten nicht nach Land und Stadt getrennt. Die Aussagekraft des Produktgruppencontrollings ist deshalb ebenso eingeschränkt wie die des Geschäftsberichts, weil sich beide nicht auf die einzelnen Gebietskörperschaften beziehen.

In den einzelnen Abschlüssen werden unter derselben Bezeichnung unterschiedliche Zahlen genannt. So enthalten die ausgewiesenen Schulden im doppischen Abschluss nicht nur Kreditschulden, sondern auch Rückstellungen und übrige Verbindlichkeiten. Im Unterschied zur kameralen Rechnungslegung werden die im doppischen Abschluss ausgewiesenen Schulden somit vollständig abgebildet.



Da es notwendig ist, die verschiedenen Darstellungen zu erläutern, hat das Ressort erstmals in einer Überleitungstabelle die kameralen und doppischen Schulden gegenübergestellt. In dieser Tabelle hat es den fundierten Schulden die Verbindlichkeiten gegenübergestellt. Nachfolgende Grafik zeigt die Gegenüberstellung zum 31. Dezember 2017 nach kameraler und nach doppischer Systematik.



In den kameralen Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen werden die Schulden mit rd. 19,65 Mrd. € ausgewiesen. Doppisch betrachtet beliefen sich die Verbindlichkeiten und Rückstellungen Ende 2017 auf rd. 34,12 Mrd. €. Die Differenz von rd. 14,47 Mrd. € resultiert u. a. daraus, dass in den kameralen Haushaltsrechnungen nur Verbindlichkeiten



gegenüber Kreditinstituten und sonstige Verbindlichkeiten erfasst sind, deren Laufzeit mehr als ein Jahr beträgt. Die nicht erfassten kurzfristigen Verbindlichkeiten betrugen rd. 2,73 Mrd. €. Ferner sind in den kameralen Haushaltsrechnungen keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber Unternehmen und Einrichtungen, gegenüber Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen ausgewiesen. Diese Verbindlichkeiten betrugen zum 31. Dezember 2017 insgesamt rd. 783 Mio. €. Ebenso wenig berücksichtigt der kamerale Schuldenausweis die Rückstellungen, die zum 31. Dezember 2017 rd. 10,96 Mrd. € betrugen.

Anders als im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 100 ff.) hat das Ressort eine Überleitungsrechnung zu den Bürgschaften beigefügt. Damit sind die von der Bremer Aufbau-Bank dem Finanzressort und dem Rechnungshof gemeldeten Zahlen nunmehr vergleichbar. Der Rechnungshof hatte empfohlen, die außerhaushaltsmäßigen Konten "Bürgschaftsrücklage Land" und "Bürgschaftsrücklage Stadt" aufzulösen und die Zahlungen der laufenden Bürgschaftsverwaltung im jeweiligen Haushalt zu verbuchen. Das ist inzwischen geschehen.





II Haushaltssanierung

1 Vorgaben

- Nach der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen erhält Bremen seit 2010 jährlich Konsolidierungshilfen von 300 Mio. €. Voraussetzung war und ist, dass es wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen seinen negativen strukturellen Finanzierungssaldo abbaut und dem Stabilitätsrat in jedem Jahr über die Einhaltung des Konsolidierungspfads berichtet. Mit dem Jahr 2019 enden diese Hilfen.
- Der Stabilitätsrat hatte Ende 2017 festgestellt, die von Bremen im Sanierungszeitraum ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen seien konsequent umgesetzt worden. Es handele sich überwiegend um dauerhaft wirkende Maßnahmen struktureller Natur. Gleichwohl seien weitere erhebliche Sanierungsanstrengungen unerlässlich, um den Konsolidierungspfad einhalten zu können. Der Stabilitätsrat und Bremen vereinbarten im Dezember 2017, das Sanierungsprogramm bis zum Jahr 2020 zu verlängern. Im Dezember 2018 prognostizierte der Stabilitätsrat, Bremen werde das Sanierungsprogramm voraussichtlich umsetzen und die Verpflichtung aus der Sanierungsvereinbarung zur Nettotilgung sogar übertreffen.
- Ab 2020 muss Bremen die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse einhalten und strukturell ausgeglichene Haushalte ohne Nettoneuverschuldung vorlegen. Neue zusätzliche Kredite dürfen dann nur ausnahmsweise unter sehr engen Voraussetzungen aufgenommen werden. Ein Ausführungsgesetz dazu ist in Vorbereitung.
- Ende des Jahres 2016 ordneten Bund und Länder für die Zeit ab 2020 die Finanzbeziehungen neu und beschlossen, den Länderfinanzausgleich in seiner derzeitigen Form abzulösen. Die dazu erforderlichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurden 2017 verabschiedet. Im Ergebnis wird Bremen von den neuen Regelungen profitieren, weil es neben erwarteten höheren Einnahmen aus der Umsatzsteuer ab 2020 anstelle der bisherigen Konsolidierungshilfen Sanierungshilfen von 400 Mio. € jährlich erhält. Deren Zahlung ist an die Voraussetzung geknüpft, dass Bremen geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung der Schuldenbremse ergreift. So muss Bremen jährlich mindestens 50 Mio. € der Sanierungshilfen als festen Betrag für die Nettotilgung von Schulden einsetzen. Darüber hinaus sollen zusätzlich 150 Mio. € über einen Zeitraum von fünf Jahren gleichermaßen für den Abbau von Schulden genutzt werden. Daraus ergibt sich im Durchschnitt eine



jährliche Reduzierung des Schuldenstands um 80 Mio. €. Die weiteren Mittel sollen dem Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie anderen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen.

2 Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

2.1 Kennzahlen zur Haushaltsüberwachung

Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder hinzuweisen sowie erforderlichenfalls auf Sanierungsverfahren hinzuwirken. Grundlage für diese Haushaltsüberwachung sind die ihm vorzulegenden Berichte. Sie bilden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze ab. Außerdem enthalten sie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.

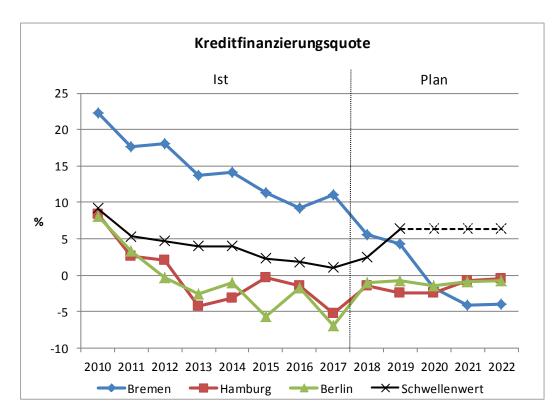
Bereits seit 2011 überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung der Haushalte anhand der Kennzahlen Kreditfinanzierungsquote, struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf, Zins-Steuer-Quote und Pro-Kopf-Verschuldung. Für die einzelnen Kennzahlen veröffentlicht der Stabilitätsrat jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Beurteilung heran, ob dem Bund oder einem Land eine Haushaltsnotlage droht. Der Rechnungshof stellt im Folgenden die Kennzahlen Bremens und der anderen Stadtstaaten sowie die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte dar.

2.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Kreditfinanzierungsquote den Länderdurchschnitt um mehr als drei Prozentpunkte übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um nochmals vier Prozentpunkte erhöht.

Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.





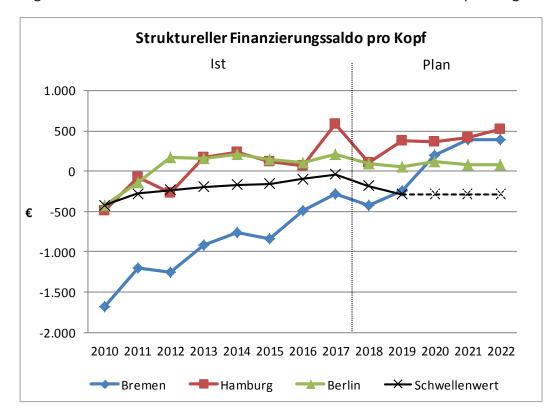
Die Einhaltung des Konsolidierungspfades führte in Bremen dazu, dass die Neuverschuldung in der Zeit von 2010 bis 2017 deutlich zurückging. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2010 noch mehr als 22 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, waren es im Jahr 2016 nur noch gut 9 %. Durch eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme stieg die Quote im Jahr 2017 wieder auf 11,1 % und lag damit etwa auf dem Niveau von 2015. Die Kreditfinanzierungsquoten von Hamburg und Berlin lagen im Gegensatz zur Quote Bremens im Jahr 2017 unter dem Schwellenwert.

2.3 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine weitere Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennzahl ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf im Berichtsjahr um mehr als 200 € niedriger als im Länderdurchschnitt ausfällt, gilt der Schwellenwert für diese Kennzahl als überschritten. Für den Planungszeitraum wird der Schwellenwert nochmals um 100 € verringert.



Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.



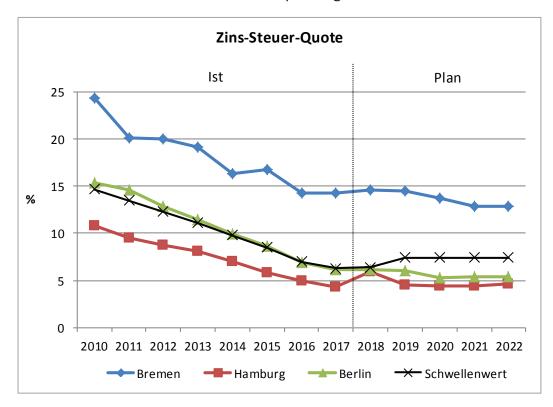
Hamburg und Berlin hatten in den letzten Jahren jeweils positive strukturelle Finanzierungssalden. Ihre Einnahmen reichten somit aus, um ihre Ausgaben zu decken. Das war in Bremen nicht der Fall, weil der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf -288 € im Jahr 2017 betrug. Der Länderdurchschnitt lag bei +160 € und der Schwellenwert bei -40 €.

2.4 Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Zins-Steuer-Quote bei Flächenländern 140 % des Länderdurchschnitts
bzw. bei Stadtstaaten 150 % dieses Durchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um einen Prozentpunkt erhöht. Das Neuverschuldungsverbot hat auf diese Quote keine unmittelbare Auswirkung, sodass sie auch weiterhin als Kennzahl für die Bewertung der Haushaltssituation genutzt werden kann.



Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.



Im Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen wurden damals für Zinsausgaben benötigt. Die Quote sank inzwischen deutlich, und zwar auf 14,3 % im Jahr 2016. Ausschlaggebend dafür waren sowohl höhere Steuereinnahmen als auch eine geringere Zinsbelastung. Im Jahr 2017 konnte sich der positive Trend in Bremen nicht fortsetzen. Die Quote stagnierte auf dem Wert des Vorjahres. Die Zins-Steuer-Quote Bremens überstieg den Schwellenwert für die Stadtstaaten immer noch erheblich, weil der Durchschnitt der Länder 4,2 % und der Schwellenwert für die Stadtstaaten 6,3 % betrug.

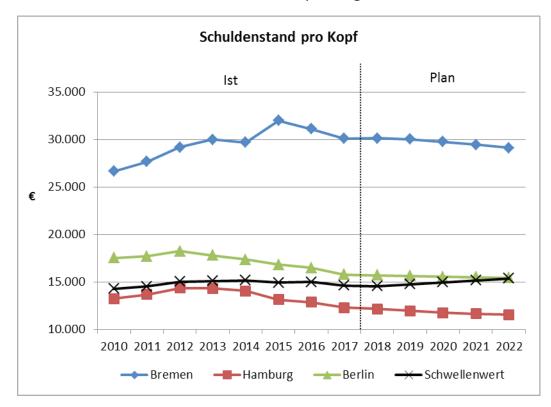
Bremen musste im Jahr 2017 - wie im Vorjahr - nahezu jeden siebten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen ausgeben. Auch in Zukunft wird Bremen einen großen Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden müssen. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten ein. Nach den Planungen wird die Zins-Steuer-Quote bis 2022 nur langsam sinken.



2.5 Pro-Kopf-Verschuldung

Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl - jeweils zum 31. Dezember eines Jahres - betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn im Berichtsjahr bei Flächenländern der Schuldenstand pro Kopf 130 % des Länderdurchschnitts bzw. bei Stadtstaaten 220 % dieses Durchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert jährlich um 200 € erhöht. Auch diese Quote wird durch das Neuverschuldungsverbot nicht unmittelbar beeinflusst, sodass sie weiterhin als Kennzahl für die Bewertung der Haushaltssituation genutzt werden kann.

Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.



Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen schwankte im Zeitraum 2010 bis 2017 zwar, erhöhte sich letztlich aber insgesamt um nahezu 3.500 € auf 30.105 € im Jahr 2017. Ein Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten zeigt, dass die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins sich seit 2012 reduzierte und die Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert lag. Für 2017 betrug der Länderdurchschnitt 6.645 €, der Schwellenwert für die



Stadtstaaten 14.619 €. In Bremen ist die Pro-Kopf-Verschuldung inzwischen mehr als doppelt so hoch wie dieser Schwellenwert.

3 Fortsetzung des Sanierungsprogramms

- Die Haushaltskennziffern Zins-Steuer-Quote sowie Schuldenstand pro Kopf zeigen sehr deutlich, dass das Hauptproblem Bremens die sog. Altschulden sind. Da es bei der Neuordnung des Finanzierungsausgleichs zwischen Bund und Ländern keine Verständigung in der Altschuldenfrage gab, muss Bremen für die Finanzierung seiner Altschulden selbst aufkommen. Damit ist ein deutlich höheres Zinsänderungsrisiko verbunden als für die anderen Länder. Bremen bleibt also wegen seiner hohen Verschuldung bis auf Weiteres Haushaltsnotlageland.
- In den letzten Jahren konnte Bremen, nicht zuletzt durch immer günstigere Refinanzierungskonditionen und deutlich höhere Steuereinnahmen als geplant, seinen Haushalt ins Gleichgewicht bringen. Die hohen Zinsbelastungen des Haushalts und die Gefahr steigender Zinssätze machen es aber notwendig, den Schuldenstand zu reduzieren. Die dem Stabilitätsrat gemeldeten Planungen des Schuldenstands pro Kopf sehen für die Jahre 2021 eine Reduzierung um 322 € gegenüber dem Vorjahr und für 2022 eine weitere Reduzierung um 323 € vor. Somit beabsichtigt Bremen derzeit, die Schulden um mehr als 200 Mio. € jährlich abzubauen. Mit einem solchen Tempo des Schuldenabbaus wird es mehr als 100 Jahre dauern, die Schulden vollständig zu tilgen.
- Neben dem Problem der Altschulden besteht seit Jahren das Problem des Sanierungsstaus. Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass auch der Sanierungsstau bei der Infrastruktur und den Immobilien wie eine Verschuldung auf die öffentlichen Haushalte wirkt. Werden unabdingbare Erhaltungsinvestitionen aufgeschoben, steigen die später notwendigen Kosten dafür überproportional. Auf Anregung des Rechnungshofs (vgl. Jahresbericht 2018 Land, Tz. 125 ff.) und auf Bitte des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses koordiniert das Finanzressort eine Abfrage bei allen Dienststellen mit dem Ziel, die notwendigen Informationen über den Sanierungsbedarf zu erhalten.
- Liegen solche nach einheitlichen Methoden bewerteten Informationen vor, können Prioritäten für einen Abbau des Sanierungsstaus gesetzt werden. Damit wären wesentliche Grundlagen für politische Entscheidungen in den Gremien und in der Bürgerschaft geschaffen. Bremen steht vor der Herausforderung, sowohl den Sanierungsstau abzubauen als auch Schulden zu tilgen.





III Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um etwa 4,1 % auf rund 1,9 Mrd. €. Anders als im Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich der Verwaltung um rund 193 Vollzeiteinheiten an. Das mit temporären Personalmitteln finanzierte Beschäftigungsvolumen wuchs gegenüber dem Vorjahr um rund 136 Vollzeiteinheiten und damit um etwa 23,6 %.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

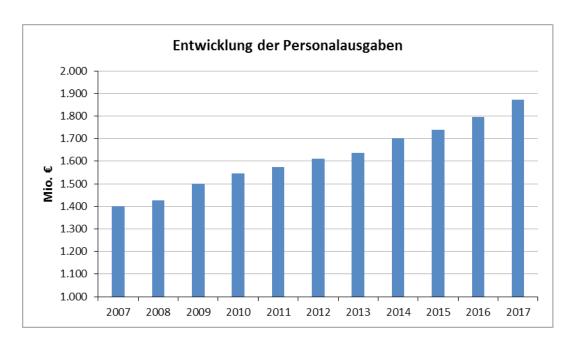
- Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in
 - der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Kinder und Bildung),
 - den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
 - den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).
- Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem jeweiligen sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden und deshalb nicht Gegenstand dieses Beitrags sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Zuschüsse an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

2 Entwicklung der Personalausgaben

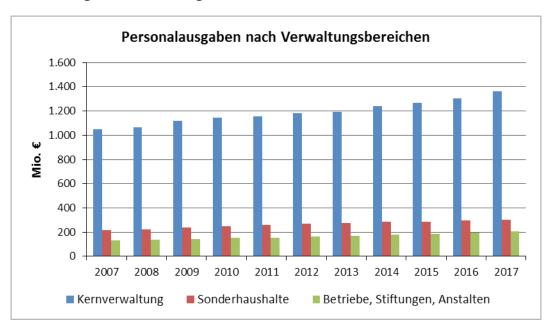
2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 2007 bis 2017 entwickelten.





- Die Personalausgaben stiegen von rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2007 auf rd. 1,9 Mrd. € im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme um rd. 33,7 %. Allein im Jahr 2017 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,1 %. Sie stiegen damit stärker als im Vorjahr (rd. 3,4 %). Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.
- In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.



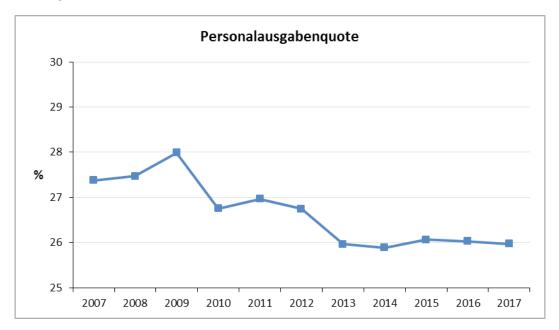


- In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2007 auf rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme um rd. 29,8 %. Im Jahr 2017 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,5 %.
- In den Sonderhaushalten das sind im Wesentlichen die Hochschulen stiegen die Personalausgaben von rd. 217,7 Mio. € im Jahr 2007 auf rd. 303,3 Mio. € im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme um rd. 39,3 %. Im Jahr 2017 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,6 %.
- Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von rd. 131,8 Mio. € im Jahr 2007 auf rd. 204,6 Mio. € im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme um rd. 55,2 %. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2017 gegenüber dem Jahr 2016 um rd. 3,8 %.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

Die Personalausgaben beliefen sich im Jahr 2017 in der Kernverwaltung auf rd. 1,4 Mrd. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2007 bis 2017 nach den Zahlen des zentralen Finanzcontrollings - struktureller Haushaltsabschluss - entwickelte.

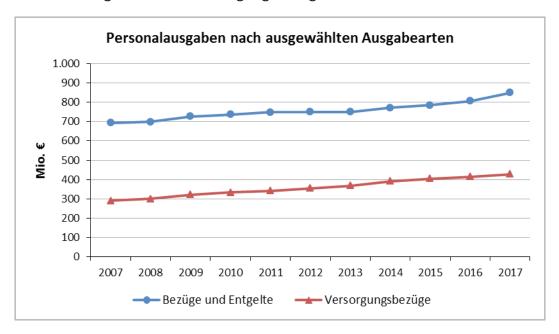




Die Personalausgabenquote veränderte sich im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr nicht spürbar und lag nach wie vor bei rd. 26,0 %.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2007 bis 2017 entwickelten.



- Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2007 bis 2017 um rd. 155,5 Mio. € auf rd. 849,2 Mio. € und damit um rd. 22,4 %. Von 2016 auf 2017 stiegen sie um rd. 43,3 Mio. € und damit um rd. 5,4 %.
- Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2007 bis 2017 um rd. 138,5 Mio. € auf rd. 428,6 Mio. €, d. h. um rd. 47,8 %. Im Jahr 2017 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 13,3 Mio. € und damit um rd. 3,2 %.
- Zu den Personalausgaben z\u00e4hlen auch die Ausgaben f\u00fcr Beihilfen und Unterst\u00fctzungen, die von 2007 bis 2017 um rd. 22,1 Mio. € und damit um rd. 48,1 % zunahmen. Im Jahr 2017 wuchsen diese Ausgaben gegen\u00fcber dem Vorjahr um rd. 4,3 % auf rd. 67,9 Mio. €.



3 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

3.1 Kernbereich

Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten und teilweise mit Einsparvorgaben belegten sog. Kernbereich eingesetzt. Daneben gibt es refinanzierte sowie mit temporären Personalmitteln für Projekte finanzierte Beschäftigte. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten (VZE) von 2007 bis 2017 im Kernbereich.

Beschäftigungsvolumen 2007 - 2017 im Kernbereich		
Jahr	VZE	Veränderung ggü. Vorjahr
2007	13.779	
2008	13.708	-0,5 %
2009	13.616	-0,7 %
2010	13.638	0,2 %
2011	13.536	-0,8 %
2012	13.378	-1,2 %
2013	13.320	-0,4 %
2014	13.375	0,4 %
2015	13.239	-1,0 %
2016	13.038	-1,5 %
2017	13.231	1,5 %

Über die letzten zehn Jahre betrachtet schrumpfte das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um rd. 548 VZE (rd. 4,0 %). Im Jahr 2017 stieg es jedoch um rd. 1,5 % auf rd. 13.231 VZE und war damit um rd. 193 VZE höher als ein Jahr zuvor.

3.2 Temporäre Personalmittel

Temporäre Personalmittel werden außerhalb des Kernbereichs veranschlagt, bilden einen gesonderten Budgetbereich und unterliegen nicht den Sollund Einsparvorgaben für den Kernbereich. Sie werden befristet für Projekte,



Personalentwicklungsmaßnahmen oder maßnahmenbezogene Personalbedarfe nach Abstimmung mit dem Finanzressort bereitgestellt.

Die temporären Personalmittel stiegen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Das Beschäftigungsvolumen wuchs von rd. 577 VZE auf rd. 713 VZE, also um rd. 23,6 %. Davon ordnete die Verwaltung dem Personalaufwand infolge der Aufnahme von Flüchtlingen temporäre Personalmittel zur Finanzierung von rd. 592 VZE zu.

Die temporären Personalmittel verteilten sich wie folgt auf zwölf Produktpläne:

Temporäre Personalmittel 2017 in VZE			
Produktplan	Aufnahme von Flüchtlingen	Andere Zwecke	
Senat, Senatskanzlei	-	4,7	
Inneres	69,4	2,0	
Justiz	-	46,5	
Bildung	129,8	6,6	
Kultur	-	3,8	
Hochschulen und Forschung	-	1,0	
Jugend und Soziales	13,0	31,9	
Gesundheit	-	10,8	
Umwelt, Bau und Verkehr	-	6,0	
Wirtschaft	-	1,0	
Finanzen / Personal	-	3,2	
Allgemeine Finanzen	380,1	3,0	
Gesamt	592,3	120,5	

Knapp zwei Drittel des Personals, das temporär Aufgaben wahrnahm, die sich aus der Aufnahme von Flüchtlingen ergeben hatten, waren dem Produktplan Allgemeine Finanzen zugeordnet. Dieses Personal wurde jedoch in verschiedenen Ressorts eingesetzt. Das Beschäftigungsvolumen für andere temporäre Zwecke umfasste 120,5 VZE.

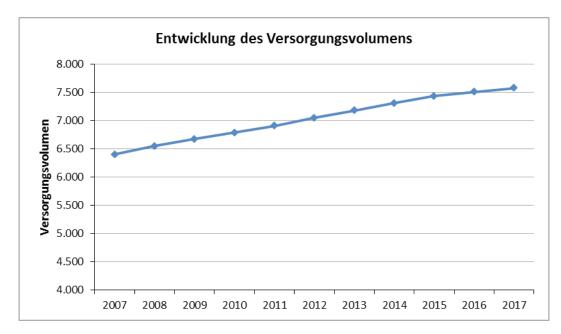
Neben den im Haushalt veranschlagten temporären Personalmitteln können die Ressorts seit 2016 im Haushaltsvollzug sog. Flexibilisierungsmittel für



zusätzlichen Personaleinsatz generieren. Sie können nicht benötigte konsumtive Mittel aus anderen Budgetbereichen temporär für zusätzliches Personal einsetzen, z. B. um Arbeitsspitzen abzufedern. Bevor die Flexibilisierungsmittel ausgegeben werden dürfen, müssen sie von den Haushalts- und Finanzausschüssen bewilligt werden. Im Jahr 2017 machte ein Ressort im Umfang von 19,4 VZE von dieser Möglichkeit Gebrauch.

4 Versorgungsvolumen

Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungssätze gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2007 und 2017 entwickelte.



Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2017 gegenüber 2016 um rd. 1,0 % auf 7.575 Einheiten zu. Im Zehnjahreszeitraum von 2007 bis 2017 stieg das Versorgungsvolumen um 1.179 Einheiten (rd. 18,4 %).





IV Prüfungsergebnisse

Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen

Das elektronische Verfahren, mit dem Dienstreisen beantragt und abgerechnet werden, begünstigt Fehler bei der Festsetzung der Wegstreckenentschädigung.

1 Große Wegstreckenentschädigung

- Nutzen Dienstreisende einen privaten Pkw, erhalten sie eine Wegstreckenentschädigung. Das Bremische Reisekostengesetz unterscheidet zwischen der sog. kleinen Wegstreckenentschädigung von 15 Cent je Kilometer - begrenzt auf 120 € - und der sog. großen Wegstreckenentschädigung von 30 Cent pro Kilometer. Das Reisekostengesetz legt die kleine Wegstreckenentschädigung als Regelfall fest.
- Nur bei einem erheblichen dienstlichen Interesse ist die große Wegstreckenentschädigung zu gewähren. Die Dienststelle hat dieses Interesse vor Antritt der Dienstreise festzustellen und zu dokumentieren. Die Verwaltungsvorschriften zum Reisekostengesetz erläutern den restriktiven Charakter der Regelungen zur großen Wegstreckenentschädigung. Ein erhebliches dienstliches Interesse
 - liegt vor, wenn ein Dienstgeschäft sonst nicht durchgeführt werden könnte oder der Sinn und Zweck des Dienstgeschäfts gefährdet wäre;
 - kann auch anerkannt werden, wenn durch den Einsatz des privaten Pkw eine organisatorische Verbesserung, Steigerung der Dienstleistung oder eine Einsparung personeller und/oder sächlicher Art erzielt wird.
- Als Erläuterung dazu nennen die Verwaltungsvorschriften einige Beispiele, wie mindestens 15 kg schweres und/oder sperriges Dienstgepäck, das in regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln weder zumutbar transportiert noch vor Beginn der Dienstreise an den Geschäftsort versendet werden kann. Auch dadurch, dass für Fahrten zum Bahnhof oder Flughafen die Verwaltungsvorschriften stets die kleine Wegstreckenentschädigung vorschreiben, wird deutlich, dass der höhere Betrag restriktiv gewährt werden soll.
- Das Finanzressort hat mit dem Servicecenter Dienstreisen des Eigenbetriebs Performa Nord einen durchgehend elektronisch unterstützten Workflow für das Dienstreisemanagement entwickelt und in das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal (MIP) integriert. Dienstreisen werden außer bei Hochschulen,



Polizei sowie einigen kleinen Dienststellen - auf diesem Weg beantragt und von der Dienststelle genehmigt. Das Servicecenter setzt die Reisekosten fest und erstattet sie.

Die Dienstreisenden können beim elektronischen Dienstreiseantrag grundsätzlich zunächst wählen, ob sie einen privaten Pkw oder öffentliche Verkehrsmittel nutzen möchten. Tragen sie als Reisemittel den privaten Pkw ein, berechnet das System die Kosten aufgrund der Voreinstellung immer in Höhe der großen Wegstreckenentschädigung, ohne deren Voraussetzungen zu berücksichtigen. Die Dienstreisenden können diese Voreinstellung nicht ändern. Besteht aus deren Sicht ein erhebliches dienstliches Interesse an der Benutzung des Pkw, haben sie die Möglichkeit, dies zu begründen. Eine Pflicht zur Begründung besteht für sie jedoch nicht. Die abschließende Entscheidung, ob die große Wegstreckenentschädigung zu gewähren ist, treffen die Dienstvorgesetzten.

2 Abrechnung von Reisekosten

- Der Rechnungshof hat aus 1.319 Vorgängen, in denen im Jahr 2017 die große Wegstreckenentschädigung bewilligt worden war, eine repräsentative Stichprobe nach mathematisch-statistischen Grundsätzen gezogen. Auf dieser Grundlage hat er untersucht, ob die Dienststellen die Voraussetzungen der großen Wegstreckenentschädigung beachtet hatten. Folgende Mängel hat er beanstandet:
 - Bei vielen Vorgängen war das erhebliche dienstliche Interesse nicht oder nicht ausreichend begründet. Die Dienststellen reichten zwar zu mehreren Vorgängen Begründungen nach. Häufig gaben sie aber nur unzulängliche pauschale Erklärungen ab, u. a. mit dem allgemeinen Hinweis auf organisatorische Verbesserungen durch die Nutzung des privaten Pkw, ohne diese näher zu benennen.
 - Dienstreisende erhielten die große Wegstreckenentschädigung für Fahrten zum Bahnhof oder Flughafen (s. Tz. 142).
 - Nicht plausible Entscheidungen der Dienststellen stellte das Servicecenter zumeist nicht in Frage.
- Im Ergebnis hat der Rechnungshof mehr als die Hälfte der Bescheide beanstandet. Einige Abrechnungen wiesen mehrere Mängel auf. Hochgerechnet auf alle Dienstreisen mit Festsetzungsdatum 2017, bei denen die Dienststellen



die große Wegstreckenentschädigung bewilligt hatten, ergeben sich etwa 750 zu beanstandende Reisekostenabrechnungen.

- Die festgestellten Mängel sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die große Wegstreckenentschädigung im Workflow als Standard voreingestellt ist. Dies lässt die Ausnahme zur Regel werden. Da die Ausnahme im Dienstreiseantrag nicht zwingend begründet werden muss, wird die große Wegstreckenentschädigung häufig auch dann beantragt und genehmigt, wenn das erhebliche dienstliche Interesse im Antrag nicht belegt ist. Im Ergebnis führt dies zu höheren Ausgaben.
- Der Großteil aufgetretener Dokumentationsmängel und fehlerhafter Entscheidungen kann vermieden werden, wenn die kleine und nicht wie bisher die große Wegstreckenentschädigung als Voreinstellung im Workflow hinterlegt wird. Deshalb hat der Rechnungshof dem Finanzressort dringend empfohlen, diese Änderung umzusetzen.
- Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Finanzressort aufgefordert, die Dienststellen auf die bestehenden Regelungen zur großen Wegstreckenentschädigung hinzuweisen, und gebeten, die Merkmale des erheblichen dienstlichen Interesses weiter zu konkretisieren, um pauschale Begründungen zu vermeiden. Er hat zudem die Erwartung geäußert, dass vom Servicecenter künftig auf plausible Begründungen für die große Wegstreckenentschädigung geachtet wird, bevor Reisekosten erstattet werden. Die Entscheidungskompetenz der Dienststellen bliebe davon unberührt.
- Das Finanzressort hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und 150 prüft die Umsetzbarkeit der geforderten Änderungen. Im System sei die große Wegstreckenentschädigung voreingestellt, damit die höchstens zu erwartenden Entschädigungsbeträge deutlich würden. Gleichwohl beabsichtige es, das Dienstreisemodul des MIP zu überarbeiten. Das Ressort hat jedoch auf derzeit fehlende Programmierressourcen im zuständigen Referat hingewiesen. Im Übrigen sei auch bei der derzeitigen Version des Workflows über die Höhe der Wegstreckenentschädigung von den genehmigenden und damit verantwortlichen Vorgesetzten zu entscheiden. Allein sie könnten alle anspruchsbegründenden Umstände des jeweiligen Einzelfalls erfassen. Für Performa Nord bestehe daher bei der Abrechnung lediglich die Möglichkeit, offensichtliche Unstimmigkeiten mit der Dienststelle zu erörtern. Um künftig eine rechtskonforme Genehmigung sicherzustellen, werde das Finanzressort die Dienststellen erneut auf die bestehenden Regelungen zur großen Wegstreckenentschädigung hinweisen.



Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch Umsetzung der beabsichtigten Maßnahmen die festgestellten Mängel in Zukunft weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus wäre es vorteilhaft, wenn das Servicecenter verstärkt auf offensichtliche Mängel der Anträge achten würde. Fehlende oder ungenügende Begründungen des erheblichen dienstlichen Interesses wären dann mit den Dienststellen zu erörtern.



Kennzahlen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit monetären Größen unverzichtbar.

Um die Aussagekraft von Erfolgskontrollen zu verbessern, empfiehlt es sich, die Anforderungen an Kennzahlen und Zielwerte festzulegen.

1 Grundlagen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen liefern Grundlagen für Entscheidungen, die sich an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren. Daher sind nach § 7 LHO und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften für finanzwirksame Maßnahmen rechtzeitig vor Beginn Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchzuführen. Sie sind auch als Instrument der Erfolgskontrolle während und nach der Durchführung von Maßnahmen zu erstellen.

Für eine aussagekräftige Erfolgskontrolle bedarf es einer Berechnung der Wirtschaftlichkeit anhand von Ist-Werten. Zusätzlich werden Kennzahlen benötigt, die Wirkungen messbar machen, sowie Zielwerte, mit denen der Erfolg einer Maßnahme beurteilt werden kann. Nur so lässt sich bewerten, ob die mit der Maßnahme beabsichtigten Erfolge erreicht werden konnten. Es ist also erforderlich, bereits in der Planungsphase passende Kennzahlen und Zielwerte festzulegen sowie die Ausgangswerte zu erheben.

2 Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit monetären Größen

Um Verwaltungsaufgaben mit digitaler Unterstützung erledigen zu können, enthalten die bremischen Haushaltspläne von Land und Stadt jedes Jahr zunehmend erhebliche Mittel. Weitere Digitalisierungsvorhaben werden aus zentral veranschlagten sog. Verstärkungsmitteln finanziert. Dafür standen im Jahr 2018 rd. 15 Mio. € zur Verfügung, für 2019 sind rd. 19 Mio. € geplant. Aus diesen Mitteln sollen insgesamt 59 Vorhaben, jedes mit finanzieller Bedeutung und langfristigen Wirkungen, finanziert werden.

Für keines der Vorhaben lag in der Planungsphase eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Anwendung einer finanzmathematischen Methode vor. Die Verwaltung beachtete damit VV-LHO Nr. 2.3 zu § 7 LHO nicht, in der die angemessenen Methoden abschließend dargestellt sind und aus denen eine passende für die Wirtschaftlichkeitsberechnung auszuwählen ist.



- In den Projekt- und Betriebskostenübersichten für die 59 Vorhaben ist jeweils der Vermerk zu finden: "Auf die Darstellung einer monetären Wirtschaftlichkeit wird vor Projektbeginn verzichtet." Den beigefügten Projektskizzen ist zu entnehmen, dass die Verwaltung ausschließlich Nutzwertanalysen durchgeführt hatte. Nutzwertanalysen können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen jedoch nicht ersetzen, sondern nach VV-LHO Nr. 2.4 zu § 7 LHO lediglich ergänzen. Ohne monetäre Berechnung kann keine Nutzen-Kosten-Relation ermittelt werden. Nur mit einer solchen Berechnung wird deutlich, zu welchem Preis ein höherer Nutzen zu erwerben ist.
- Fehlt die monetäre Berechnung, ist ferner nicht erkennbar, mit welchen finanziellen Auswirkungen über welchen Zeitraum die für das jeweilige Vorhaben gesetzten Ziele erreicht werden sollen. Außerdem können Handlungsvarianten nicht gegeneinander abgewogen worden sein, wie das bei einer Berechnung in Geldgrößen möglich gewesen wäre. Damit fehlen auch die Vergleichsgrundlagen für die jedes Vorhaben begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.
- Der Rechnungshof erwartet, dass auch bei der Finanzierung von Maßnahmen aus sog. Verstärkungsmitteln die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.
- Das Finanzressort ist der Auffassung, die Vorschriften eingehalten zu haben, weil mit den Nutzwertanalysen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt worden seien. Monetär sei der Nutzen bei digitalen Projekten nur schwer zu messen. Aus diesem Grund sei auf die Anwendung einer finanzmathematischen Methode verzichtet worden. Eine Kostenvergleichsrechnung wäre auch deshalb nicht infrage gekommen, weil sie nur durchgeführt werden könnte, wenn die untersuchten Lösungen leistungsgleich seien, was nicht der Fall gewesen sei. Den Gremien seien die geplanten Projektund die Folgekosten um eine Nutzwertanalyse ergänzt transparent dargestellt worden.
- Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Nach der VV-LHO Nr. 2.2 zu § 7 LHO ist für Maßnahmen ohne oder mit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten "grundsätzlich als finanzmathematische Methode der Investitionsrechnung die Barwertmethode zu verwenden. In begründeten Ausnahmefällen kann auch die Rentabilitätsrechnung bzw. Kostenvergleichsrechnung verwandt werden." Ein pauschaler Verzicht auf finanzmathematische Berechnungen entspricht somit nicht den Vorgaben. Für eine solche Berechnung hätte zwar nicht die Kostenvergleichsrechnung, aber die Barwertmethode als geeignetes Instrument zur Verfügung gestanden, weil nicht in



jedem Jahr mit Ausgaben in derselben Höhe zu rechnen ist. Ohnehin kann es nicht überzeugen, bei allen 59 Digitalisierungsvorhaben von vorherein zu unterlassen, auch den jeweils angestrebten Nutzen monetär zu bewerten.

3 Kennzahlen für die Erfolgskontrolle

- Die notwendige monetäre Betrachtung allein reicht i. d. R. jedoch nicht aus, um begleitend zu einer finanzwirksamen Maßnahme und nach deren Umsetzung eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Monetäre Betrachtungen führen zumeist nicht zu einer Aussage über alle beabsichtigten Wirkungen und Erfolge. Mit Kennzahlen können, wenn sie aussagekräftig und messbar definiert sind und zu geeigneten Zeitpunkten ermittelt werden, die Wirkungen, Sachverhalte und Zusammenhänge auf einen Blick dargestellt werden.
- Eine Auswertung der in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführten Erfolgskontrollen hat ergeben, dass für einige Maßnahmen keine erfolgsrelevanten Zielwerte genannt waren, obwohl aussagekräftige Kennzahlen auf der Hand gelegen hätten. So sollten bei der Optimierung der Verkehrsüberwachung die Mehrausgaben für zusätzliches Personal zur Überwachung des ruhenden und des rollenden Verkehrs durch Mehreinnahmen aus Verwarnungsgeldern und Geldbußen gedeckt werden. Um zu überprüfen, ob dieses Ziel nach Umsetzung der Maßnahme erreicht worden ist, hätte die Verwaltung eine Kennzahl zum angestrebten Deckungsbeitrag benötigt.
- Auch ein Antrag auf Erteilung einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung für Sanierungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines Badbetriebes enthielt keine erfolgsrelevanten Kennzahlen. Als Ziele hatte die Verwaltung die weitere Nutzung des Bades angegeben und die Verringerung des Verlustes, den eine Schließung zur Folge gehabt hätte. Deshalb hätte es nahegelegen, dafür Zielwerte zu definieren, z. B. zu den wöchentlichen Öffnungszeiten, zur Zahl der Badbesucherinnen und -besucher sowie zu den Auswirkungen auf das Betriebsergebnis.
- In vielen Fällen legte die Verwaltung zwar Kennzahlen für die Erfolgskontrolle fest. Diese Kennzahlen bezogen sich jedoch nicht auf die Wirkung der Maßnahme. So wurde zu einem Bauvorhaben für eine Ganztagsschule berichtet, das Projekt sei zeitgerecht abgeschlossen worden. Auch wenn diese Feststellung einen Erfolg beschreibt, blieb offen, inwieweit die mit der Maßnahme beabsichtigte Wirkung letztlich erreicht wurde. Hier hätte es sich angeboten, als Kennzahl zu wählen, in welchem Umfang das durch den Bau erstellte Ganztagsangebot wahrgenommen wird.



In einigen Fällen wählte die Verwaltung wirkungsorientierte Kennzahlen, die aber für den Erfolg der Maßnahmen nicht von Bedeutung waren. Dies betraf z. B. die Verschmelzung der Bremer Ratskeller GmbH auf die Großmarkt Bremen GmbH. Zur Bemessung des Erfolgs der Verschmelzung wurde der Zuschussbedarf des Ratskellers als Kennzahl festgelegt. Dabei war jedoch nicht berücksichtigt worden, dass die Verluste des Ratskellers mit den Gewinnen des Großmarkts - zumindest zunächst - hätten verrechnet werden müssen. Eine erfolgsrelevante Kennzahl hätte diesen Umstand berücksichtigt.

Ein weiteres Beispiel bietet der Umbau eines ehemaligen Verwaltungsgebäudes für die Vermietung an ein Forschungsinstitut. Die Maßnahme wurde u. a. mit der Absicht begründet, dauerhaft fünf Arbeitsplätze zu schaffen. Dennoch wählte die Verwaltung als Zielwert vor allem die Einhaltung der geplanten Kosten für den Umbau. Zumindest als weitere Kennzahl für die Messung des Erfolgs der Maßnahme wäre die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze mit dem Zielwert fünf geeignet gewesen.

Werden Erfolgskontrollen geplant und dafür Kennzahlen und Zielwerte bestimmt, kommt es auch darauf an, die richtigen Zeitpunkte festzulegen, um aussagekräftige Informationen über die Wirkung einer Maßnahme zu erhalten. Dies wurde nicht immer beachtet. So hatte die Verwaltung anlässlich der Erschließung von Flächen im Osthafen für den Automobilumschlag in der Planungsphase entschieden, nur eine einzige Erfolgskontrolle durchzuführen, und zwar unmittelbar nach Abschluss der Baumaßnahme. Als Zielwert war für die Erfolgskontrolle die Einhaltung der Gesamtprojektkosten festgelegt worden. Um die Wirkung der Maßnahme langfristig beurteilen zu können, hätte es sich jedoch angeboten, die Auslastung der erschlossenen Flächen langfristig zu betrachten und dafür mehrere Zeitpunkte für Erfolgskontrollen festzulegen.

4 Empfehlungen

Um die Aussagekraft der Erfolgskontrollen zu erhöhen und den Informationsstand der Haushalts- und Finanzausschüsse zu verbessern, hat der Rechnungshof dem Finanzressort empfohlen, Vorlagen verstärkt auf Plausibilität zu überprüfen, insbesondere auf die Eignung gewählter Kennzahlen und Zielwerte.

Darüber hinaus hat er angeregt, die Anforderungen an Kennzahlen und Zielwerte in den Verwaltungsvorschriften genauer darzustellen. In den Verwaltungsvorschriften zur LHO ist lediglich ein kurzer Abschnitt über die Notwendigkeit von "Indikatoren" für die Zielerreichungskontrolle enthalten. Anhaltspunkte, worauf bei deren Festlegung zu achten ist, enthält der Text jedoch



nicht. Der Rechnungshof regt an, wesentliche Anforderungen an Kennzahlen und Zielwerte in die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO aufzunehmen.

- Dazu bietet es sich an, in den Vorschriften zu erläutern,
 - dass mit Kennzahlen komplizierte Strukturen und Prozesse bzw. deren Wirkungen möglichst einfach erfasst werden sollen,
 - wofür quantifizierbare Kennzahlen sowie Zielwerte dienen,
 - wann Kennzahlen zu bestimmen und zu welchem Zeitpunkt zugehörige Werte zu erheben sind,
 - wie Kennzahlen und Zielwerte orientiert an der Wirkung einer Maßnahme und an dem beabsichtigten Erfolg gebildet werden,
 - was zu beachten ist, damit die Ermittlung der Kennzahlenwerte zurückverfolgt werden kann, und
 - dass als Kennzahl stets das Nutzen-Kosten-Verhältnis anzugeben ist, wenn zusätzlich zur Wirtschaftlichkeitsberechnung eine Nutzwertanalyse durchgeführt wurde.
- Das Finanzressort hat zugesagt, den Vorschlag aufzunehmen und die Verwaltungsvorschriften entsprechend zu ergänzen. Es sei allerdings besonders bei Ersatzbeschaffungen fast immer schwierig, Erfolgskriterien festzulegen. Im Übrigen sei das jeweils zuständige Fachressort für die Auswahl geeigneter Kennzahlen verantwortlich.
- Auch der Rechnungshof sieht die Verantwortung für die Festlegung der Kennzahlen bei den Fachressorts. Unabhängig davon ist mit jeder finanzwirksamen Maßnahme die Absicht verbunden, bestimmte Wirkungen zu erzielen. Das trifft auch auf Ersatzinvestitionen zu. Die Wahl von Kennzahlen und Zielwerten kann sich dabei auch daran orientieren, den bestehenden Zustand zu erhalten oder sogar zu verbessern.





Bremische Landesmedienanstalt

Mit einer gemeinsamen Medienanstalt der Länder würde die umfangreiche Koordination und Abstimmung der Landesmedienanstalten entfallen.

Falls eine Medienanstalt aller Länder in absehbarer Zeit nicht realisierbar ist, ließe sich mit einer Fusion der Medienanstalten Bremens und Niedersachsens die Wirtschaftlichkeit verbessern.

1 Aufgaben der Bremischen Landesmedienanstalt

- Die Bremische Landesmedienanstalt (brema) ist nach § 46 Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG) eine Anstalt öffentlichen Rechts und hat das Recht der Selbstverwaltung. Sie unterliegt der Rechtsaufsicht durch die Senatskanzlei. Die brema ist insbesondere zuständig für die
 - Zulassung von Rundfunk sowie für die Zuweisung freier Übertragungskapazitäten an private Anbieter,
 - Aufsicht über private Rundfunkveranstalter und Telemedienangebote in Bremen,
 - Förderung und Vermittlung von Medienkompetenz und
 - Trägerschaft der Bürgermedien im Land Bremen.
- Die brema arbeitet mit anderen Landesmedienanstalten in verschiedenen Kommissionen bundesweit zusammen. Darüber hinaus koordiniert eine "Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland GbR" die Aufgaben der Organe und Gremien.
- Ihren Finanzbedarf deckt die brema ganz überwiegend aus dem ihr nach § 10 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags zustehenden Anteil der auf Bremen entfallenden Rundfunkbeiträge. Der Anteil betrug 2016 und 2017 jeweils knapp 1,7 Mio. €.

2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die brema ist insgesamt finanziell gut ausgestattet und verfügt über hinreichend liquide Mittel. Die Höhe ihrer liquiden Mittel wird dabei insbesondere von den gebildeten Rücklagen bestimmt. Die Rücklagen in ihrer Gesamtheit



sollen nach § 56 Abs. 2 BremLMG drei Zehntel des jährlichen Haushaltsvolumens nicht überschreiten.

- Diesen gesetzlichen Rahmen hat die brema eingehalten, dabei allerdings fast vollständig ausgeschöpft. Für einige Zwecke gebildete Rücklagen wurden über Jahre nicht benötigt. Dennoch blieben sie unverändert oder stiegen sogar an. Nachdem die Senatskanzlei gebeten hatte, die Auflösung von Rücklagen zu prüfen, veranschlagte die brema im Haushaltsplan für das Jahr 2018 eine Verringerung der Rücklagenhöhe von rd. 482 T€ auf rd. 307 T€.
- Gleichwohl ist die Liquidität der Medienanstalt im Verhältnis zu den tatsächlichen Ausgaben nach wie vor zu hoch. So würde selbst die verringerte Rücklagenhöhe ausreichen, um die geplanten sächlichen Verwaltungsausgaben und die Zuwendungen der brema (ohne Bürgermedien) in Höhe von rd. 334 T€ größtenteils zu decken, ohne die laufenden Einnahmen hierfür in Anspruch nehmen zu müssen.
- Nach dem im Jahr 2018 neugefassten § 56 Abs. 2 BremLMG sind nunmehr Notwendigkeit, Ansammlungshöhe und -zeitraum einer jeden Rücklage für jedes Haushaltsjahr gesondert festzustellen. Der Haushaltsplan kann die Bildung von Rücklagen vorsehen, soweit und solange dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung für im Voraus vom Medienrat festgelegte Maßnahmen notwendig ist, die nicht aus den Mitteln eines Haushaltsjahres finanziert werden können. Aus der Begründung zur Gesetzesnovelle ergibt sich, "dass hierdurch insbesondere bei einer langjährigen Rücklagenbildung eine regelmäßige Prüfung ihrer Notwendigkeit erfolgen" soll (vgl. Drs. 19/1461). Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Neufassung des Landesmediengesetzes zu einer Verminderung der Rücklagen führen wird.
- Die brema hat betont, sie benötige die Rücklagen, um ihre Liquidität sicherzustellen. Sie werde im Haushaltsplan die einzelnen Rücklagen so begründen, dass auch die neuen gesetzlichen Anforderungen erfüllt werden.
- 181 Weitere Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der brema betrafen die
 - Notwendigkeit, den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich solcher Leistungen zu überprüfen, die ein Referent der Medienanstalt Hamburg/ Schleswig-Holstein für die brema entgeltlich erbringt,
 - gebotene Überprüfung eines Mietverhältnisses über Räume in Bremerhaven, die nicht in vollem Umfang benötigt werden und deshalb einem



- Dritten teilweise zunächst unentgeltlich, seit dem Jahr 2017 im Wege der Untervermietung überlassen worden sind,
- von der brema finanzierte Verabschiedungsfeier für einen ausgeschiedenen Beschäftigten, und
- die Abrechnung von Leitungsentgelten mit der Niedersächsischen Landesmedienanstalt.
- Die brema hat den Feststellungen zugestimmt und will den daraus folgenden Beanstandungen und Empfehlungen Rechnung tragen.

3 Bürgermedien

- Als Trägerin der Bürgermedien im Land Bremen hat die brema nach dem Landesmediengesetz vor allem die Aufgaben,
 - den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Rundfunk zu gewähren (Offener Kanal),
 - einen programmlichen Beitrag zum lokalen sowie regionalen Geschehen im Land Bremen zu leisten (Ereignisrundfunk) und
 - die Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger zu fördern.
- Die Radio- und Fernsehprogramme der Bürgermedien werden über örtliche Kabelnetze und Internet, das Radioprogramm auch über UKW-Frequenzen verbreitet. Für die Bürgermedien wendete die brema in den Jahren 2015 bis 2017 jährlich zwischen rd. 546 T€ und rd. 783 T€ auf.
- Bereits im Jahr 2007 hatte der Rechnungshof empfohlen, den seinerzeit noch so bezeichneten Bürgerrundfunk nicht mehr in eigener Trägerschaft zu führen. In Niedersachsen veranstalten juristische Personen des privaten Rechts den Bürgerrundfunk. Nach der Richtlinie der Niedersächsischen Landesmedienanstalt über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Bürgerrundfunk haben die Veranstalter auch Eigenanteile zu den ihnen gewährten Zuwendungen zu erbringen. Nach einer Übertragung auf private Träger wäre eine finanzielle Entlastung der brema auch deshalb zu erwarten, weil Aufwand entfiele, den die Verantwortung für den Betrieb der Bürgermedien mit sich bringt. Der Rechnungshof hat daher seine Empfehlung wiederholt, die Bürgermedien auf andere Träger zu übertragen.



Die brema hat sich für den Vorschlag grundsätzlich offen gezeigt, aber auf die Zuständigkeit der Senatskanzlei verwiesen. Diese hat sich in ihrer Antwort auf das Ergebnis von Diskussionen anlässlich der Neufassung des Landesmediengesetzes im Jahr 2017 bezogen. Danach soll der Bürgerrundfunk erhalten werden, allerdings weitere Aufgaben in den Bereichen Ausbildung, Digitalisierung und Kooperation mit anderen Trägern bekommen. Diese Weiterentwicklung sieht die Senatskanzlei am besten durch die Trägerschaft der brema gewährleistet. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass aufgrund des Umfangs des Bürgerrundfunks die Schaffung einer weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht gerechtfertigt sei.

Die Senatskanzlei hat ferner dargelegt, die Priorität liege derzeit darauf, den Bürgerrundfunk inhaltlich und technisch weiterzuentwickeln. Über den Modernisierungsprozess werde die brema der Bürgerschaft künftig turnusmäßig berichten. Die Senatskanzlei wolle die initiierten Entwicklungen wirken lassen und weitere Planungen von den Ergebnissen des Prozesses abhängig machen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei weiteren Überlegungen und Planungen auch die Frage der Trägerschaft auf dem Prüfstand bleibt.

4 Finanzierung und Zusammenschluss von Medienanstalten

Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die eine an ihrem nachgewiesenen Finanzbedarf orientierte Finanzausstattung erhalten, steht den Landesmedienanstalten ohne Rücksicht auf ihren konkreten Bedarf nach § 10 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens von zuletzt rd. 8 Mrd. € jährlich zu. Der Anteil für die Landesmedienanstalten betrug damit mehr als 150 Mio. € pro Jahr.

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat wiederholt die Notwendigkeit betont, den Anteil der Landesmedienanstalten aus dem Beitragsaufkommen zu überprüfen. Auch die Rechnungshöfe haben die derzeitige bedarfsunabhängige Finanzierung kritisiert. Die im Ergebnis festzustellende strukturelle Überfinanzierung führt tendenziell zu einer Aufgabenausweitung der Landesmedienanstalten, die sich vom Schwerpunkt ihrer ursprünglich wesentlichen Aufgabe, der Zulassung und Aufsicht im privaten Rundfunkbereich, zunehmend entfernen. Dies gilt insbesondere für Projekte zur Förderung der Medienkompetenz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dienen solche Projekte "der Veranstaltung von öffentlichen-rechtlichem Rundfunk, jedenfalls soweit sie einen Bezug zum Mediennutzer aufweisen und dessen Kenntnisse des Mediums sowie den Umgang mit ihm verbessern sollen" (BVerfG, Urt. v. 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16, Rdnr. 84).



Ohne einen solchen Bezug drohen neue Projekte zur Förderung der Medienkompetenz gegen höherrangiges Recht zu verstoßen. Anreize für strukturell wirkende Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - einschließlich aufgabenkritischer Ansätze - lassen sich aus dem derzeitigen Finanzierungssystem jedenfalls kaum herleiten.

- Im Jahr 2006 führten die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein ihre Landesmedienanstalten zu einer gemeinsamen Anstalt zusammen, um die Ausgaben zu reduzieren. Auch die Länder Berlin und Brandenburg haben eine gemeinsame Medienanstalt.
- Die Rechnungshöfe der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg legten im Jahr 2015 in ihren jeweiligen Jahresberichten dar, dass erwartete Synergieeffekte durch diesen Zusammenschluss auch eingetreten sind. So konnten die jährlichen Ausgaben von 4,6 Mio. € im Jahr 2005 auf 3,2 Mio. € im Jahr 2014 reduziert werden. Beide Rechnungshöfe haben ferner darauf hingewiesen, zusätzliche und ungleich größere Synergieeffekte wären durch weitere Zusammenschlüsse von Medienanstalten bzw. die Errichtung einer einzigen Medienanstalt der Länder zu erwarten. So wären insbesondere im Führungsund Verwaltungsbereich Einsparungen möglich.
- 193 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen teilt diese Feststellungen und hält perspektivisch einen Zusammenschluss der Landesmedienanstalten zu einer gemeinsamen Anstalt der Länder für wirtschaftlich und fachlich erstrebenswert. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielen gemeinsamen Gremien der Anstalten und des damit verbundenen Koordinationsund Abstimmungsbedarfs. So würden z. B. wesentliche Aufgabenbereiche der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (s. Tz. 174) entfallen, für die ihr knapp 5 Mio. € jährlich von den Landesmedienanstalten zur Verfügung gestellt werden. Dieses Budget liegt über dem Haushaltsvolumen einiger Landesmedienanstalten, die wiederum Personal vorhalten müssen, um die Zusammenarbeit in den Gremien zu ermöglichen. Mit einem Zusammenschluss verbundene Synergieeffekte hätten zur Folge, dass erhebliche finanzielle Mittel aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen eingespart würden. Mit einer gemeinsamen Anstalt der Länder wäre auch Gerichtsprozessen der Boden entzogen, wie sie Landesmedienanstalten jahrelang gegeneinander geführt haben.
- Die Senatskanzlei teilt die Auffassung, der Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen dürfe nur für die im Rundfunkstaatsvertrag genannten Zwecke verwendet werden. Daher habe Bremen im Gegensatz zur Mehrheit der Länder auf einen sog. Vorwegabzug verzichtet. Nicht von der



brema benötigte Mittel flössen nach Ende eines Haushaltsjahres Radio Bremen zu und würden dort für staatsferne medienbezogene Zwecke verwendet.

Die Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland könnten auch aus Sicht der Senatskanzlei von einer gemeinsamen Anstalt der Länder übernommen werden. Die Arbeitsgemeinschaft weise eine höhere Finanz- und Personalausstattung als fünf bzw. sechs Landesmedienanstalten aus. Sie habe eine Struktur, die weder einer unmittelbaren staatlichen Finanz- noch einer Rechtsaufsicht unterliege.

Zahlreiche Aufgaben der Landesmedienanstalten könnten in einer länderübergreifenden Medienanstalt gebündelt werden. Verkleinerte Landesmedienanstalten würden lediglich verbleibende landesbezogene Aufgaben erledigen. Diese Haltung, die auch dem Koalitionsvertrag in Bremen zugrunde
liege, vertrete die Senatskanzlei in den zuständigen Gremien der Länder. Vor
diesem Hintergrund sehe sie allerdings weitere Zweiländerfusionen als nicht
zielführend und aus medienpolitischer Sicht Bremens als nicht erstrebenswert an. Es sei nicht notwendig, auf Landeskompetenzen zu verzichten, ohne zugleich eine bundesweite effektive Struktur zu schaffen. Eine Zweiländeranstalt mit ausschließlich regionalen Aufgaben würde den Medienstandort
Bremen schwächen.

Die brema hat darauf hingewiesen, die Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein habe aktuell nicht mehr die Aufgabe der Medienkompetenzvermittlung. Auch damit seien die dort erzielten Einsparungen zu erklären. Sie befürworte unabhängig davon jede Maßnahme, die geeignet sei, die Effizienz zu steigern.

Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei darin bestärkt, sich für eine länderübergreifende Medienanstalt einzusetzen. Anders als die Senatskanzlei hält er jedoch eine Fusion einzelner Medienanstalten für einen ersten Schritt, um Ausgaben zu sparen, wenn eine größere Lösung auf absehbare Zeit nicht erreichbar ist. Die Fusion von zwei Landesmedienanstalten, z. B. Bremens und Niedersachsens, dürfte politisch eher durchsetzbar sein als die Schaffung einer Medienanstalt aller Länder. Es ist nicht ersichtlich, dass die Medienstandorte derjenigen Länder, die ihre Landesmedienanstalten bereits zusammengeführt haben, dadurch geschwächt worden wären.



Inneres, Wirtschaft

Fachverfahren für die Marktverwaltung

Die Marktverwaltung führte eine neue Software für die Organisation von Freimarkt und Osterwiese fehlerhaft und ohne detaillierte Verträge ein.

Beim Betrieb nahm die Marktverwaltung zahlreiche Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften in Kauf, unter anderem die fehlende Freigabe der Software durch das Finanzressort.

1 Neues Programm zur Verwaltung der Märkte

Die Bremer Volksfeste wie Osterwiese und Freimarkt werden von der Marktverwaltung geplant und organisatorisch begleitet. Die Marktverwaltung wählt u. a. die Schaustellerbetriebe aus, teilt Standplätze zu und setzt Gebühren fest. Bis zum März 2017 war der Senator für Inneres (Innenressort) für die Verwaltung der Märkte zuständig. Seit April 2017 liegt die Zuständigkeit beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Wirtschaftsressort).

Um die Organisation von Volksfesten besser unterstützen zu können, führte die damals zum Stadtamt, also zum Innenressort, gehörende Marktverwaltung im Herbst 2016 ein neues IT-Fachverfahren ("Marktmeister Pro") ein, das seit Anfang 2017 genutzt wird. Im März 2017 programmierte der Hersteller des neuen Fachverfahrens eine Schnittstelle zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR), die bislang nicht eingesetzt wird.

2 Mehrausgaben für zusätzliche Installation

Nachdem es im September 2016 beschafft worden war, sollte das neue Marktverwaltungsprogramm ursprünglich unmittelbar anschließend von der IT-Dienstleisterin Dataport betreut werden. Weil Dataport den Betrieb von "Marktmeister Pro" nach Angaben des Innenressorts aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht planmäßig aufnehmen konnte, ließ das Innenressort das Programm vorläufig im Rechenzentrum des Stadtamts installieren. Nach erheblichen Verzögerungen ist das Verfahren seit Januar 2018 bei Dataport in Betrieb.

Die Einrichtung des Fachverfahrens im Stadtamt war nicht nur deshalb ungünstig, weil sein Rechenzentrum zu diesem Zeitpunkt gerade aufgelöst werden sollte, sondern auch, weil Aufwand für eine zusätzliche Installation



verursacht wurde. Die damit verbundenen Mehrausgaben hätten vermieden werden können.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, Dataport stärker in die Pflicht zu nehmen, Vereinbarungen und Zeitpläne einzuhalten.

3 Programmierfehler

Im Zuge der Anpassung von "Marktmeister Pro" an die bremischen Anforderungen kam es zu einem Programmierfehler, der zu falschen Kassenzeichen auf den Rechnungen führte. Die Marktverwaltung verschickte infolgedessen an die Schaustellerbetriebe unzutreffende Rechnungen für die Osterwiese 2017, die anschließend im HKR einzeln manuell korrigiert werden mussten.

Durch den Programmierfehler entstanden unnötiger Aufwand für die erforderliche Korrektur sowie das Risiko falscher Eingaben durch Tippfehler. "Marktmeister Pro" hätte bereits im Vorfeld gründlich getestet werden müssen, sodass Fehler vor dem Einsatz des Verfahrens hätten behoben werden können.

Das Innenressort hat eingeräumt, das Programm wegen Personalmangels nicht frühzeitig genug getestet zu haben. Der Rechnungshof erwartet, dass neue oder geänderte Verfahren, bevor sie in den produktiven Einsatz kommen, gründlich getestet werden.

4 Kein Freigabeverfahren eingeleitet

Sollen automatisierte Verfahren im Bereich des HKR neu eingesetzt oder geändert werden, bedarf es dafür einer Freigabe der Senatorin für Finanzen (Finanzressort). Bevor das Finanzressort eine Freigabe erteilt, hat es dazu das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme auf die Einhaltung verschiedener Mindestanforderungen prüft.

Das Finanzressort hatte die Marktverwaltung ausdrücklich gedrängt, das nach Haushaltsrecht vorgeschriebene Verfahren durchzuführen. Dennoch nahm die Marktverwaltung "Marktmeister Pro" entgegen den Vorschriften ohne Freigabe in Betrieb. Der Rechnungshof hat die Marktverwaltungsabteilung im Wirtschaftsressort aufgefordert, das Freigabeverfahren für "Marktmeister Pro" unverzüglich nachzuholen. Das Wirtschaftsressort hat sich zum Freigabeverfahren nicht ausdrücklich geäußert.



5 Sollstellungen zu spät erfasst

Bevor eine Rechnung oder ein Gebührenbescheid verschickt werden darf, muss für den Betrag eine freigegebene Sollstellung im HKR vorhanden sein. Eine solche Sollstellung kann manuell im HKR gebucht oder über eine Schnittstelle (s. Tz. 200) von einem Fachverfahren automatisiert an das HKR übertragen werden. Da die Marktverwaltung im Jahr 2017 Sollstellungen weder automatisiert erzeugen ließ noch sie manuell erfasste, gelangten die eingehenden Rechnungsbeträge auf ein sog. Verwahrkonto. Dabei handelt es sich um ein Konto für Einzahlungen, die nicht automatisch einer Sollstellung zugeordnet werden können. Die fehlenden Sollstellungen zu den eingegangenen Zahlungen wurden größtenteils im Dezember 2017 manuell nacherfasst.

Da die Marktverwaltung fast ein Jahr lang keine Sollstellungen erfasste, verstieß sie gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort aufgefordert, Sollstellungen rechtzeitig zu erfassen. Die Voraussetzungen für den Einsatz der bereits Anfang 2017 programmierten Schnittstelle sind schnellstmöglich zu schaffen, damit Erfassungsaufwand und Medienbrüche vermieden werden. Das Wirtschaftsressort hat mitgeteilt, es erwarte von Dataport zu Beginn des ersten Quartals 2019 das bislang noch fehlende Datenschutzkonzept und die Verfahrensdokumentation, sodass die Schnittstelle dann eingerichtet werden könne. Der Rechnungshof hat darauf verwiesen, dass das Freigabeverfahren notwendige Voraussetzung einer solchen Schnittstelleneinrichtung ist (s. Tz. 207 f.).

6 Mangelnde Haushaltsüberwachung

- Fehlende Sollstellungen ziehen weitere Verstöße gegen das Haushaltsrecht nach sich, weil sie die Haushaltsüberwachung beeinträchtigen. Ohne Haushaltsüberwachung kann nicht festgestellt werden, ob Zahlungen noch offen sind und es ggf. eines Mahnverfahrens bedarf.
- Die Marktverwaltung überwachte den Zahlungseingang im Jahr 2017 nicht ordnungsgemäß. So wurden 22 Schaustellerbetriebe nicht gemahnt, obwohl sie ihre Marktgebühren nicht fristgerecht entrichtet hatten.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Marktverwaltung das Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, missachtete und finanzielle Nachteile für Bremen in Kauf nahm.



7 Unzureichende Vertragsgestaltung

Für die Beschaffung und den Betrieb von "Marktmeister Pro" schlossen das Innenressort und später das Wirtschaftsressort mehrere aufeinanderfolgende Vorvereinbarungen und Verträge mit Dataport. In diesen Dokumenten verpflichtete sich Bremen teilweise pauschal, alle anfallenden Kosten zu tragen, ohne dass die zu erbringenden Leistungen präzise festgelegt worden wären. Die Dokumente enthielten außerdem zum Teil Fehler - z. B. in Vertragsnummern - und waren auch nicht von allen Vertragsparteien unterzeichnet. Ferner war nicht immer eindeutig erkennbar, welche Vereinbarung zu welchem Zeitpunkt wirksam werden sollte. Schließlich erbrachte Dataport Leistungen schon zu Zeiten, in denen noch keine schriftlichen Vereinbarungen getroffen worden waren.

Nicht oder nicht vollständig unterschriebene Verträge erschweren es nachzuvollziehen, ob und ggf. ab welchem Zeitpunkt sie wirksam geworden sind. Wenn zudem auf Dokumente unzutreffend verwiesen wird, fehlt es an der notwendigen Eindeutigkeit und Klarheit.

Der Rechnungshof hat die Ressorts aufgefordert, Vertragsentwürfe vor Vertragsabschluss zu prüfen und ggf. korrigieren zu lassen. Geschlossene Verträge sind von allen Vertragsparteien unterzeichnet zu archivieren. Erst wenn ein schriftlicher Vertrag mit eindeutigem Inhalt geschlossen worden ist, sollten die darin vorgesehenen Leistungen erbracht werden. Vorvereinbarungen, in denen keine konkreten Leistungen benannt werden, mit denen Bremen sich aber verpflichtet, alle anfallenden Kosten zu tragen, begegnen erheblichen Bedenken. Vorvereinbarungen sind nur in Ausnahmefällen und nur mit kurzen Laufzeiten vertretbar. Aufeinanderfolgende Vorvereinbarungen, wie im Fall von "Marktmeister Pro", gilt es zu vermeiden.

Das Wirtschaftsressort hat entgegnet, die Unterzeichnung der letzten Vorvereinbarung sei erforderlich gewesen, da Dataport ansonsten die Server hätte abstellen können. Diese Sorge teilt der Rechnungshof nicht. Dataport hatte schon in der Vergangenheit Leistungen auch ohne schriftliche Verträge erbracht (vgl. Jahresbericht 2016 - Land, Tz. 357). Deshalb ist kaum vorstellbar, dass Dataport nur wegen des Wechsels der Marktverwaltung vom Innen- zum Wirtschaftsressort den Serverbetrieb eingestellt hätte. Im Übrigen hätten sich die Ressorts rechtzeitig vor der Betriebsaufnahme um einen ordnungsgemäßen Vertragsschluss mit Dataport bemühen können. Der Rechnungshof hält daher an seiner Kritik fest.



8 Rechnungen ohne Begründung

- Aus der Zahlungsanordnung und den zahlungsbegründenden Unterlagen muss der Zweck einer Zahlung zweifelsfrei ersichtlich sein. Für jede Rechnung sind die sachliche und rechnerische Richtigkeit festzustellen.
- Dataport berechnete im November 2017 für die Implementierung von "Marktmeister Pro" 28.405 €. Zahlungsbegründende Unterlagen in Form von Leistungsnachweisen lieferte Dataport dazu nicht. Das Innenressort hat mitgeteilt, die geleistete Zahlung basiere "auf den Inhalten der Vorvereinbarung, die wiederum auf dem nicht gezeichneten Vertragsentwurf" aus dem August 2016 beruhe.
- Der Preis für die Implementierung sollte laut Vorvereinbarung jedoch nur 7.030 € betragen. Welche Leistungen Dataport für die Implementierung tatsächlich erbrachte, lässt sich ohne Leistungsnachweise nicht nachvollziehen. Damit ist fraglich, ob Bremen die Zahlung zu Recht in vierfacher Höhe leistete.
- Auch der Hersteller von "Marktmeister Pro" dokumentierte seine Leistungen nicht. Er stellte im Zeitraum von Juli 2016 bis Dezember 2017 Rechnungen im Gesamtwert von rd. 46.319 €. In einigen Fällen war aus dem Rechnungstext ersichtlich, um welche Leistungen es sich handelte. In den meisten Fällen wurden sie allerdings lediglich als "Anpassungen" bezeichnet und in Dienstleistungstagen abgerechnet. Welche Anpassungen tatsächlich im Abrechnungszeitraum durchgeführt worden waren, war aufgrund der fehlenden Leistungsnachweise nicht nachvollziehbar.
- Das Innenressort zeichnete alle Rechnungen sachlich sowie rechnerisch richtig und bezahlte sie, obwohl aufgrund fehlender Leistungsnachweise eine ordnungsgemäße Prüfung nicht möglich war. Der Rechnungshof erwartet, dass die kassenrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Es ist erforderlich, Dienstleister dazu anzuhalten, detaillierte Leistungsnachweise zu erbringen, sodass eine Rechnungsprüfung möglich ist.





Inneres

Kfz-Wesen der Polizei Bremen

Ohne hinreichende Dokumentation lassen sich weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch Vergabeentscheidungen nachvollziehen.

Die Wirtschaftlichkeit des Fuhrparks ist nur überprüfbar, wenn dafür notwendige Daten erfasst und ausgewertet werden.

Wenn Polizei und Feuerwehr Fahrzeuge sowie Werkstätten verstärkt gemeinsam nutzen würden, ließe sich die Wirtschaftlichkeit ihres Fahrzeugwesens verbessern.

1 Beschaffung von Fahrzeugen

- Die Polizei Bremen verfügt über mehr als 500 Fahrzeuge. Davon gehören etwa 70 Fahrzeuge zur Bereitschaftspolizei, die vom Bundesministerium des Inneren beschafft und später verwertet werden.
- Zusätzlich zu Neufahrzeugen, die sie seit dem Jahr 2017 über das Logistikzentrum Niedersachsen zusammen mit der Polizei Niedersachsen beschafft, erwarb die Polizei in Einzelfällen auch Gebrauchtfahrzeuge. Weder für die Beschaffung von Neu- noch von Gebrauchtfahrzeugen hatte die Polizei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert. Damit ist weder belegbar, dass wie von der Polizei angegeben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattgefunden haben, noch lässt sich deren Inhalt nachvollziehen.
- Vergaberechtliche Entscheidungen dokumentierte die Polizei ebenfalls nicht im erforderlichen Umfang. So beschaffte sie sechs Fahrzeuge für den Objektschutz im Wege der freihändigen Vergabe, obwohl nach dem Wert grundsätzlich eine Ausschreibung notwendig gewesen wäre. Eine überzeugende Begründung für die freihändige Vergabe hatte die Polizei nicht dokumentiert. Auch auf Nachfrage konnte sie eine solche Begründung nicht geben, sodass ein Vergaberechtsverstoß naheliegt.
- Der Rechnungshof hat gefordert, die Vorschriften zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie das Vergaberecht zu beachten und Dokumentationspflichten nicht zu vernachlässigen. Der Senator für Inneres (Ressort) und die Polizei haben dies zugesagt.



2 Auslastung von Polizeifahrzeugen

2.1 Datenlage und -auswertung

- Die Polizei Bremen verwaltet ihren Fuhrpark mit dem Fuhrparkmanagementprogramm AdCo. Fahrzeuge werden darin in verschiedene Kategorien wie Funkstreifenwagen, Sonder-Kfz, Lkw und Motorräder unterteilt. Die Polizei erfasst in AdCo Fahrzeugdaten wie Fahrzeugtyp, Sonderausstattung, Alter, Laufleistung und Werkstattkosten.
- Die in AdCo erfassten Daten sind allerdings teilweise unvollständig oder nicht plausibel. So ist der Kilometerstand bei Beschaffung der Fahrzeuge nicht immer fehlerfrei verzeichnet. Nutzungszeiten und andere ergänzende Daten, die aus Fahrtenbüchern gewonnen werden können, sind in AdCo nicht festgehalten.
- Die Polizei wertet in AdCo erfasste Daten nur übergreifend für den gesamten Fahrzeugbestand aus. Da die Laufleistungen einzelner Fahrzeuge nicht ausgewertet worden waren, erstellte der Rechnungshof solche Auswertungen für einen Zeitraum von rd. elf Monaten. Im Ergebnis schwankten die erfassten Laufleistungen von Streifenwagen in diesem Zeitraum zwischen wenigen Kilometern und annähernd 90.000 Kilometern. Auch wenn im Einzelfall Erfassungsfehler oder fahrzeugbezogene Probleme zugrunde liegen mögen, erklärt dies nicht, warum die Laufleistungen bei einer Betrachtung aller Streifenwagen so stark voneinander abweichen.
- Entscheidungen zur Disposition von Fahrzeugen können sinnvoll nur auf aktuelle und vollständige Steuerungsdaten gestützt werden. Auf Grundlage einer fahrzeugbezogenen Analyse hätte es sich angeboten zu prüfen, ob die Fahrzeuge gleichmäßiger ausgelastet werden können. Sehr geringe Laufleistungen von Fahrzeugen würden ggf. auch Anlass bieten, deren Notwendigkeit zu hinterfragen.
- Der Rechnungshof hat der Polizei empfohlen, für eine bessere Qualität und Auswertung der AdCo-Daten zu sorgen. Das Ressort hat eingeräumt, die Verbesserung der Qualität der AdCo-Daten sei wünschenswert und auf ein laufendes Projekt der Polizei Hamburg zur Weiterentwicklung von AdCo hingewiesen. Ohnehin sei es erforderlich, das Fahrzeugwesen der Polizei Bremen grundsätzlich strategisch neu auszurichten. Dies sei derzeit aber nicht finanzierbar.
- Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass unabhängig vom Projekt der Polizei Hamburg die Datenlage es bereits jetzt ermöglicht, Auffälligkeiten bei einzelnen Fahrzeugen nachzugehen. Eine strategische Neuausrichtung des



Fahrzeugwesens würde es ohnehin notwendig machen, zuvor Unter- und Überausstattungen innerhalb des gesamten Fuhrparks zu ermitteln und den Fahrzeugbestand orientiert am festgestellten fachlichen Bedarf optimal zu nutzen.

2.2 Einzelauswertungen ausgewählter Fahrtenbücher

- Der Rechnungshof hat exemplarisch Fahrtenbücher einiger Fahrzeuge aus verschiedenen Gruppen eingesehen und dabei Auffälligkeiten festgestellt:
 - Einige Zivilfahrzeuge wurden an über der Hälfte der Tage nicht genutzt.
 An Tagen der Nutzung beschränkte sie sich auf durchschnittlich weniger als zwei Stunden.
 - In zahlreichen Fällen waren Eintragungen wie Zeiten oder der Zweck der Fahrt nicht plausibel, unvollständig oder fehlten ganz. So waren für verschiedene Motorräder mehrere tausend gefahrene Kilometer nicht nachgewiesen.
 - Die Fahrtenbücher sehen ein Feld für einen Prüfvermerk der jeweiligen Leitung vor. In keinem der geprüften Fahrtenbücher war eine derartige Kontrolle durch Vorgesetzte dokumentiert.
- Die Abteilung Fuhrparkwesen hat die Polizeikräfte über das Intranet der Polizei darauf hingewiesen, dass jede Fahrt mit Dienstfahrzeugen vollständig in Fahrtenbücher einzutragen ist. Davon dürfe nur abgewichen werden, wenn es möglich sei, die Fahrzeugführenden anderweitig zu identifizieren. Bisher hinterfragte die Polizei Daten aus Fahrtenbüchern nur, wenn ein Polizeifahrzeug in einen Schadensfall verwickelt war.
- Unterbleiben Eintragungen in und Auswertungen von Fahrtenbüchern, kann nicht festgestellt werden, in welchem zeitlichen Umfang Fahrzeuge genutzt worden sind. Damit fehlen Informationen für die Bedarfsermittlung jedenfalls so lange, wie Nutzungszeiten in AdCo nicht erfasst werden (s. Tz. 228).
- Der Rechnungshof hat die Polizei aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Fahrtenbücher korrekt und vollständig geführt sowie ausgewertet werden. So sieht es auch die Handlungshilfe des Finanzressorts zur Benutzung von Dienstfahrzeugen vor.
- Das Ressort hat die Auffassung vertreten, Fahrtenbücher seien für die Polizei kein sinnvolles Instrument für das Fuhrparkmanagement. So bildeten Fahrtenbücher nicht ab, dass polizeitaktische Gegebenheiten sich auf den



wirtschaftlichen Fahrzeugeinsatz auswirken können. Letztlich sei der Kfz-Einsatz anhand der Aufgabe der nutzenden Einheit nachzuvollziehen. Gleichwohl werde die Polizei Vorgaben zu regelmäßigen Kontrollvermerken in eine neue Dienstanweisung aufnehmen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass polizeitaktische Gegebenheiten den Rahmen vorgeben, in dem der Fahrzeugeinsatz wirtschaftlich auszurichten ist. Doch können Ressort und Polizei auch in diesem Rahmen mit Hilfe von in Fahrtenbüchern erfassten Nutzungsdaten ermitteln, ob und durch welche Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit verbessert werden kann. Auch die Größe des Fuhrparks lässt sich so überprüfen.

3 Reparatur und Verwertung von Polizeifahrzeugen

3.1 Kfz-Werkstatt der Polizei

Die Polizei betreibt an ihrem Standort in Huckelriede eine Fahrzeugwerkstatt, in der sie zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof sechs Kräfte beschäftigte. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten es, Ausstattung sowie Personal so effizient wie möglich einzusetzen. Dazu bedarf es einer Datengrundlage, auf der Steuerungsentscheidungen getroffen werden können.

In den vom Rechnungshof eingesehenen händisch geführten Werkstattbüchern waren Daten teilweise nicht vollständig erfasst. Informationslücken konnten mitunter nicht durch die Auswertung anderer Quellen - Werkstattrechnungen oder AdCo - geschlossen werden. Eine unzureichende Datengrundlage erschwert es, die Wirtschaftlichkeit des Werkstattbetriebs zu überprüfen. Der Rechnungshof hat der Polizei empfohlen, die Datenqualität zu verbessern. Darüber hinaus hat er der Polizei nahegelegt, elektronische Werkstattsoftware zu nutzen, um Auswertungsmöglichkeiten zu optimieren und Aufwand zu verringern.

Das Ressort strebt an, Datenquellen in AdCo zusammenzuführen. Die Polizei werde ab dem Jahr 2019 nur noch drei Mitarbeiter in der Werkstatt beschäftigen. Deren Tätigkeit solle sich dann auf Annahme und Prüfung der Fahrzeuge, die Auftragserteilung an Fachwerkstätten sowie damit verbundene Tätigkeiten beschränken. Die Polizei beabsichtige, darüber hinausgehende Werkstattleistungen bis zum Jahr 2028 vollständig an Dritte zu vergeben.



Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass vor einer Fremdvergabe von Werkstattleistungen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist, die den Vorteil einer Fremdvergabe gegenüber anderen Varianten belegt.

3.2 Fahrzeugverwertung

- Können Fahrzeuge nicht mehr wirtschaftlich repariert werden, sondert die Polizei sie aus. Die Fahrzeuge verwertet sie überwiegend über Versteigerungsplattformen öffentlich-rechtlicher Betreiber. Wenn sie von einem geringen Wert ausgeht, nutzt sie diese Plattformen nicht, sondern verkauft die Altfahrzeuge auf herkömmlichem Weg. Daneben gibt die Polizei in Einzelfällen auch Fahrzeuge an andere Polizeien ab.
- Die Verwertung fand nicht immer zeitnah statt. In einigen Fällen verstrichen zwischen der Entscheidung zur Aussonderung und der Verwertung mehrere Monate. Solche Verzögerungen können mit einem Wertverlust einhergehen. Der Rechnungshof hat die Polizei daher gebeten, Verzögerungen bei der Verwertung zu vermeiden. Da Versteigerungsplattformen häufig durch eine Vielzahl an Bietenden höhere Erlöse ermöglichen, hat er ferner angeregt, diesen Veräußerungsweg noch stärker als bisher zu nutzen. Dies gilt auch für Fahrzeuge, bei denen die Polizei von einem geringen Wert ausgeht.
- Das Ressort hat mitgeteilt, es entspreche auch seiner Zielvorstellung, Verzögerungen bei der Fahrzeugverwertung zu vermeiden. Dies sei aber u. a. aus personellen Gründen nicht immer zu bewerkstelligen gewesen. Die Veräußerung über Versteigerungsplattformen sei sehr zeitintensiv. Daher gebe die Polizei Fahrzeuge, bei denen sie einen Erlös von deutlich unter 500 € erwarte, an ortsansässige Fahrzeugverwerter zu einem geringfügigen Preis ab. Für Fahrzeuge, die nach Gutachten als "nicht mehr zu vermarkten" deklariert worden seien, scheide ein Angebot auf Versteigerungsplattformen aus, da dies den Anfangsverdacht einer Straftat begründen könne. Daher würden solche Fahrzeuge an Schrottankäufer abgegeben. Die Polizei plane auf mittlere Sicht, ihre ausgemusterten Fahrzeuge durch Dritte veräußern zu lassen.
- Der Rechnungshof hat verdeutlicht, dass mit dem Verkauf eines ausgemusterten Fahrzeugs niemals eine Straftat verbunden ist, wenn der Fahrzeugzustand zutreffend beschrieben wird. Das gilt unabhängig vom Veräußerungsweg. Versteigerungsplattformen öffentlich-rechtlicher Betreiber enthalten auch Kategorien für Unfall- oder Bastlerfahrzeuge, in denen teilweise sogar ausgebrannte Fahrzeuge oder solche mit erheblichen Schäden noch Käuferinnen und Käufer finden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch



für die Fremdvergabe der Fahrzeugveräußerung im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig ist.

4 Synergien mit dem Fahrzeugwesen der Feuerwehr

- Polizei und Feuerwehr verwalten ihren jeweiligen Fuhrpark eigenständig. In den Fahrzeugbeständen beider Organisationseinheiten befinden sich Fahrzeuge, die sich auch für eine Nutzung durch die jeweils andere Einheit etwa zum Materialtransport eignen würden. Eine gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen findet jedoch kaum statt.
- Ebenfalls unabhängig voneinander verwerten und reparieren Feuerwehr und Polizei ihre Fahrzeuge in eigener Verantwortung. Sie betreiben ihre Werkstätten eigenständig, obwohl dort vergleichbare Aufgaben anfallen.
- 249 Eine Kooperation bei der Nutzung von Fahrzeugen und Werkstätten würde zu höherer Fahrzeugauslastung, geringerem Ersatzbedarf sowie zu insgesamt sinkenden Kosten für Reparaturen und Wartung führen. So würde sich die Möglichkeit eröffnen, die Fahrzeugbestände beider Organisationseinheiten insgesamt zu reduzieren und wirtschaftlicher zu nutzen. Dafür ist es notwendig, zuvor Informationen über in Betracht kommende Fahrzeuge nach Art, Standorten und Verfügbarkeit auszutauschen.
- Der Rechnungshof hat Ressort, Polizei und Feuerwehr gebeten zu prüfen, welche Fahrzeuge sich gemeinsam nutzen lassen. Das Gleiche gilt für den gemeinsamen Einsatz von Werkstattpersonal für die Reparatur von Polizei- und Feuerwehrfahrzeugen. Der Rechnungshof hat dazu angeregt, den Standort Huckelriede für eine gemeinsam betriebene Werkstatt zu untersuchen, da sich dort bereits die Werkstatt der Polizei befindet.
- Das Ressort hat zugesagt zu prüfen, inwieweit es Fahrzeuge bei Polizei und Feuerwehr gibt, für die eine gemeinsame Nutzung denkbar wäre. Eine gemeinsame Werkstatt mit der Feuerwehr am Standort Huckelriede scheide aus, da die Kapazitäten an diesem Standort erschöpft seien. Darüber hinaus spreche die notwendige Spezialisierung des Werkstattpersonals auf Feuerwehroder Polizeifahrzeuge gegen den gemeinsamen Personaleinsatz. Schließlich beabsichtige die Polizei ohnehin, Werkstattleistungen an Dritte zu vergeben (s. Tz. 241). Das Ressort hat aber zugesichert zu prüfen, ob für klassische Tätigkeiten einer Autowerkstatt eine gemeinsame Werkstatt mit der Feuerwehr die wirtschaftlichere Lösung wäre.



Bildung

Aufsicht über Ersatzschulen

Um die Einhaltung des Sonderungsverbots zu prüfen, sind aussagekräftige Unterlagen erforderlich.

Über die gesetzlich vorgesehenen Zuschüsse hinausgehende Zahlungen und Vergünstigungen dürfen nicht gewährt werden, ohne die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schulträger zu berücksichtigen.

Der Ersatzschulstatus der International School of Bremen bedarf angesichts verfassungsrechtlicher Zweifel der Überprüfung.

1 Ersatzschulen

Das Grundgesetz gewährleistet das Recht, private Schulen zu errichten. Private Schulen, mit deren Besuch Schülerinnen und Schüler ihre Schulpflicht erfüllen können (sog. Ersatzschulen), bedürfen nach dem Grundgesetz der staatlichen Genehmigung. Voraussetzung für die Genehmigung ist u. a., dass die Ersatzschulen in ihren Lehrzielen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. Außerdem darf durch den Besuch der Ersatzschule eine Sonderung der Schülerinnen und Schüler nach den Besitzverhältnissen ihrer Eltern nicht gefördert werden (sog. Sonderungsverbot).

Im Jahr 2017 gab es im Land Bremen 18 von der Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) genehmigte allgemeinbildende Ersatzschulen. Zum Stichtag 17. Oktober 2017 besuchten insgesamt 6.485 Schülerinnen und Schüler diese Ersatzschulen. Das entsprach rd. 9,8 % aller Schülerinnen und Schüler. Träger von Ersatzschulen erhalten nach dem Gesetz über das Privatschulwesen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) frühestens drei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts laufende wirtschaftliche Hilfen (Zuschüsse). Im Haushaltsjahr 2017 zahlte Bremen Zuschüsse in Höhe von rd. 26,1 Mio. €. Nach dem Privatschulgesetz obliegt dem Ressort die Aufsicht über die Privatschulen, die auch die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen während des Schulbetriebs umfasst.



2 Einhaltung des Sonderungsverbots

- Nach dem Sonderungsverbot (s. Tz. 252) muss eine Ersatzschule für alle Kinder und Jugendlichen grundsätzlich ohne Rücksicht auf die finanzielle Situation ihrer Eltern allgemein zugänglich sein.
- Die Höhe des regelhaften Schulgelds, das für den Besuch einer Ersatzschule im Schuljahr 2016/2017 zu zahlen war, betrug zwischen 35 € und 1.325 € im Monat. Hinzu kamen einmalige Kosten wie Aufnahmebeiträge, die bis zu 6.000 € betrugen. Für Fördervereine, Nachmittagsbetreuung, Arbeitsmaterialien oder Schulfahrten waren zwischen 53 € und mehr als 3.000 € pro Schuljahr zu entrichten. Schulgelder und die zusätzlichen Kosten wurden teilweise ermäßigt, beispielsweise für Eltern mit geringem Einkommen oder mit mehreren Kindern, die gleichzeitig die Schule besuchten.
- Das Ressort prüfte die Einhaltung des Sonderungsverbots sowohl im Genehmigungsverfahren für Ersatzschulen als auch im Rahmen seiner laufenden Aufsicht. Wenn der Schulträger erklärte, dass und aufgrund welcher Tatbestände das Schulgeld im Einzelfall ermäßigt werde, hielt das Ressort im Genehmigungsverfahren das Sonderungsverbot regelmäßig für eingehalten. Nicht immer ließ es sich dabei die Beträge im Einzelnen nennen.
- Seit dem Schuljahr 2016/2017 ließ sich das Ressort jährlich von jeder Schule eine Aufstellung darüber geben, für wie viele Schülerinnen und Schüler Schulgeld in welcher Höhe zu zahlen war. Zudem fragte es die Höhe der zusätzlichen jährlichen Zahlungen ab. Auf Basis der Schulgelder berechnete es für jede Schule das durchschnittlich zu zahlende Schulgeld. Die Zusatzkosten bezog es in die Berechnung nicht ein. Die so ermittelten Daten bewertete das Ressort nicht anhand festgelegter Maßstäbe.
- Allein aufgrund des Umstands, dass die Schulträger im Einzelfall Ermäßigungen gewähren, lässt sich weder im Genehmigungsverfahren noch während des laufenden Schulbetriebs beurteilen, ob das Sonderungsverbot eingehalten wird. In die Berechnung eines durchschnittlichen Schulgelds wären zumindest die Zusatzkosten einzubeziehen. Allerdings gäbe auch ein so ermitteltes durchschnittliches Schulgeld nicht in jedem Fall hinreichend Aufschluss über die Einhaltung des Sonderungsverbots.
- Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, sowohl vor der Genehmigung einer Ersatzschule als auch während ihres Betriebs von den Schulträgern aussagekräftigere Auskünfte als Grundlage für die notwendigen Bewertungen einzuholen.



Das Ressort hat erwidert, es lasse sich bereits die ermäßigten Beträge sowie die Gründe für die jeweilige Ermäßigung mitteilen. Auch lasse es sich jährlich die weiteren für die Eltern anfallenden Kosten des Schulbesuchs aufzeigen. Insofern beziehe es die Zusatzkosten in seine Beurteilung ein. Gleichwohl hat es zugesagt, die Datenlage für die Prüfung des Sonderungsverbots zu verbessern, einschränkend aber darauf hingewiesen, eine vertiefte Prüfung erfordere mehr Personal.

Der Rechnungshof hält die mit einer angemessenen Prüfung der Einhaltung des Sonderungsverbots verbundene Mehrarbeit für überschaubar. Das Ressort könnte sich mit den Schulgeldübersichten, die es ohnehin jährlich von den Schulen anfordert, auch einkommensabhängige Schulgeldstaffelungen nachweisen lassen, um die Ermäßigungstatbestände auf dieser Grundlage zu beurteilen.

3 Wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte

262 Eine Ersatzschule darf nur genehmigt werden, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert ist. In keinem der geprüften Genehmigungsverfahren war dokumentiert, anhand welcher Kriterien das Ressort beurteilt hatte, ob diese Voraussetzung erfüllt war.

Das Ressort hat dazu ausgeführt, die Bezahlung der Lehrkräfte müsse nicht in jeder Hinsicht an die für den öffentlichen Schuldienst geltenden Regelungen angepasst sein. Die Bezüge müssten so bemessen sein, dass es der einzelnen Lehrkraft möglich sei, ein statusgemäßes Leben zu führen. Dies sei in der Regel nicht der Fall, wenn die überwiegende Zahl der Lehrkräfte nur auf Honorarbasis beschäftigt werde. Es komme also darauf an, wie viele der insgesamt beschäftigten Lehrkräfte auf Honorarbasis tätig seien. Im Übrigen seien auch auf Honorarbasis arbeitende Lehrkräfte rentenversicherungspflichtig. Die gegebenen Kriterien seien überprüft worden.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, alle Umstände zu dokumentieren, die für die Beurteilung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte maßgeblich sind.

4 Gebühren

Für die Bearbeitung eines Antrags auf Genehmigung einer Ersatzschule sind nach der Kostenverordnung der Bildungsverwaltung Gebühren zu erheben. Wechselt der Schulträger oder soll der Standort der Schule verlagert werden, bedarf es einer neuen Genehmigung. Nur für drei der insgesamt zehn



Genehmigungsvorgänge im Zeitraum der Schuljahre 2007/2008 bis 2015/2016 erhob das Ressort Gebühren, und nur bei einem Vorgang dokumentierte es anhand der aufgewendeten Arbeitsstunden und der Stundensätze, wie es die Gebühren berechnet hatte. Hinweise auf das Vorliegen von Gebührenbefreiungstatbeständen dokumentierte es nicht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort entgegen § 34 LHO Einnahmen nicht vollständig erhob und die Gebührenberechnung größtenteils nicht transparent dokumentierte. Das Ressort hat bereits im Prüfungsverfahren zugesagt, Gebühren künftig vollständig zu erheben.

5 Zahlungen an Ersatzschulen

- Neben den gesetzlichen Zuschüssen, die das Ressort den Trägern von Ersatzschulen zahlte, erhielten einige Schulen jahrelang erhebliche weitere finanzielle Unterstützungen.
- So wurde ein Schulträger über Jahre von seinen Erbbauzinsverpflichtungen entlastet. Bis zum Jahr 2011 summierte sich der finanzielle Vorteil, den der Schulträger hierdurch erlangte, auf rd. 1,6 Mio. €. Den Unterlagen des Ressorts war weder eine rechtliche Grundlage für diese Unterstützung zu entnehmen, noch war dokumentiert, ob bzw. inwieweit die finanzielle Entlastung des Schulträgers geboten gewesen wäre. Erst seit Ende 2011 trägt der Schulträger den Erbbauzins, führt jedoch einen Rechtsstreit mit dem Ressort, um von der Verpflichtung befreit zu werden.
- Das Ressort zahlte Zuwendungen für Betreuungspersonal an Schulträger, damit deren Schulen "Verlässliche Grundschule" sein konnten, also eine Betreuung der Schülerinnen und Schüler bis 13 Uhr garantieren konnten. Die Zuwendungen deckten 70 % der Betreuungskosten. Im Zeitraum von 2008 bis 2017 zahlte Bremen für drei Schulen insgesamt rd. 658 T€.
- Das Ressort verfügt über keine umfassende Aufstellung, welche Schulträger welche zusätzlichen finanziellen Unterstützungen erhalten haben. Zuwendungen sind zulässig, wenn das Land an der Förderung ein erhebliches Interesse hat. Das Ressort muss deshalb u. a. beurteilen, ob dieses erhebliche Interesse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang verwirklicht werden kann. Dazu gehört es vor allem zu überprüfen, ob die Schule den Finanzierungbedarf aus eigenen Mitteln decken kann.
- Der Rechnungshof erwartet, dass sich das Ressort einen Überblick darüber verschafft, welche Leistungen und Vergünstigungen die Schulträger jeweils



- erhalten. Er erwartet ferner, dass das Ressort überprüft, ob Zuwendungen weiterhin notwendig sind.
- Das Ressort hat zugesagt, die Zuwendungszahlungen auch aufgrund der Neuordnung der Zuschüsse im Privatschulgesetz zu überprüfen.

6 International School of Bremen

6.1 Genehmigung als Ersatzschule

- Das Genehmigungsverfahren und die laufende Finanzierung der International School of Bremen (ISB) weisen eine Reihe von Besonderheiten auf. Die ISB ist eine internationale Schule, die dem Lehrsystem des International Baccalaureate angeschlossen ist und in englischer Sprache unterrichtet. Sie eröffnete ihren Betrieb als Ergänzungsschule im Jahr 1998. Der Träger der Ergänzungsschule ISB hatte keinen gesetzlichen Anspruch auf Zuschüsse nach dem Privatschulgesetz. In den Jahren 1997 bis 2004 erhielt er jedoch für die Aufbauphase der Schule Zuwendungen aus Mitteln der Wirtschaftsförderung von rd. 441 T€.
- Im Jahr 2004 geriet der Schulträger in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Im Dezember des Jahres wandte er sich an das Bildungsressort und gab an, ihm drohe die Insolvenz. Dies sei nach seiner Ansicht nur dadurch abzuwenden, dass die ISB als Ersatzschule genehmigt und damit eine staatliche Bezuschussung verlässlich garantiert werde. Im Oktober des Jahres 2005 beschloss die Bürgerschaft eine Änderung des Privatschulgesetzes mit der gesetzlichen Fiktion, dass die ISB als Ersatzschule gelte. Ungeachtet dieser gesetzlichen Fiktion sehen Grundgesetz und Privatschulgesetz vor, dass Ersatzschulen einer staatlichen Genehmigung bedürfen.
- Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob der Ersatzschulstatus, den das Privatschulgesetz für die ISB vorsieht, und ihre Genehmigung vor dem Grundgesetz Bestand haben können. Diese Zweifel gründen sich darauf, dass sich trotz des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums der Länder im Bildungswesen der Status einer Privatschule als Ersatzschule "allein nach Bundesverfassungsrecht" bestimmt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9. März 1994, 1 BvR 1369/90, BVerfGE 90, 128 (139)).



6.2 Besondere Voraussetzungen für die Primarstufe

Um Kinder aus allen Bevölkerungsschichten insbesondere in den ersten Schuljahren grundsätzlich gemeinsam zu beschulen, stellen Art. 7 Abs. 5 GG und das Landesrecht erhöhte Anforderungen an die Genehmigung einer Ersatzschule der Primarstufe. Der Antrag eines Schulträgers auf Genehmigung einer privaten Grundschule darf danach nur genehmigt werden, wenn ein besonderes pädagogisches Interesse gegeben ist.

Für die von der ISB betriebene private Primarstufe sah das Ressort das besondere pädagogische Interesse bereits dadurch als gegeben an, dass die Schule über ein englischsprachiges Unterrichtsangebot verfügt. Ein pädagogisches Konzept beschreibt jedoch die inhaltliche Umsetzung des Bildungsauftrags. Durch die Unterrichtssprache allein wird weder ein pädagogisches Konzept begründet noch stellt sie eine pädagogische Besonderheit dar. Der Rechnungshof bezweifelt, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Genehmigung der Primarstufe erfüllt waren.

6.3 Lehrziele

Grundgesetz und Landesrecht setzen für die Genehmigung einer Ersatzschule u. a. den Nachweis voraus, dass die Schule in ihren Lehrzielen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht.

Die ISB bietet die Abschlüsse "International General Certificate of Secondary Education" (IGCSE) und "International Baccalaureate Diploma/ Diplôme du Baccalauréat International" (IB-Diplom) an. Weder das IGCSE noch das IB-Diplom werden von der Kultusministerkonferenz ohne Weiteres als gleichwertig mit den entsprechenden Abschlüssen (Mittlerer Schulabschluss bzw. Abitur) öffentlicher Schulen anerkannt.

Das Ressort stellte wiederholt dar, dass die Schule in ihren Lehrzielen nicht mit öffentlichen Schulen vergleichbar ist. Erstmals wies es in einer Vorlage für die Sitzung der Deputation für Bildung am 9. Juni 2005 darauf hin, dass der Schulbesuch an der ISB zu Abschlüssen führe, die den Abschlüssen des deutschen Schulsystems nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, entsprächen. Dennoch genehmigte es die ISB am 25. August 2006 - rückwirkend zum 1. Januar 2006 - als Ersatzschule.

Trotz der Genehmigung führte das Ressort Jahre später in einem Anschreiben an den Schulträger zur Genehmigung eines Standortwechsels im Jahr 2011 aus, dass "die ISB nicht die Funktion einer Ersatzschule für deutsche bzw. Bremer



Schüler/innen hat". Es begründete dies damit, die Schulpflicht sei grundsätzlich durch den Besuch öffentlicher Schulen bzw. privater Ersatzschulen zu erfüllen, die zu den gleichen Abschlüssen führten wie die öffentlichen Schulen. Der Rechnungshof sieht sich dadurch in seinen verfassungsrechtlichen Zweifeln bestätigt.

6.4 Sonderungsverbot

Im Jahr 2011 einigten sich Ressort und Schulträger darauf, das von der ISB erhobene Schulgeld solle monatlich - einschließlich der gewährten Ermäßigungen und Stipendien - durchschnittlich maximal 680 € zuzüglich einer Kostenpauschale betragen. Als zusätzliche Kostenpauschale akzeptierte das Ressort durchschnittlich monatlich 235 €. Hierdurch sollten Kosten, beispielsweise für Arbeitsgemeinschaften in den Bereichen Kunst oder Theater, abgedeckt werden. In diese Durchschnittsberechnungen waren die Aufnahmebeiträge nicht einbezogen worden. Der Aufnahmebeitrag, für den es keine Ermäßigung gab, belief sich im Jahr 2011 auf 6.000 €.

Die Homepage der ISB informierte zum Zeitpunkt der Prüfung nur über die regulären Schulgelder und enthielt lediglich unspezifische Hinweise auf individuelle Ermäßigungsmöglichkeiten. Der Rechnungshof hält bereits diese Information zu den Schulgeldern für geeignet, Eltern mit geringem Einkommen von einer Einschulung ihrer Kinder in diese Schule abzuhalten.

Für das Schuljahr 2016/2017 errechnete das Ressort anhand der von dem Schulträger gemeldeten Daten ein durchschnittliches monatliches Schulgeld von rd. 766 €. Informationen zur Höhe der Kostenpauschalen lagen dem Ressort aufgrund fehlender Angaben der ISB nicht vor.

Auch wenn es nicht allein auf die Schulgeldhöhe ankommt, begründet ein durchschnittliches monatliches Schulgeld von rd. 766 € pro Schülerin oder Schüler, in dessen Berechnung gewährte Ermäßigungen schon eingeflossen sind, bereits Zweifel an der Einhaltung des Sonderungsverbots. Zudem dürfte schon der Aufnahmebeitrag von 6.000 € weniger wohlhabende Eltern davon abhalten, ihr Kind an der ISB anzumelden.

6.5 Empfehlung

Die anhand verfassungsrechtlicher Maßstäbe begründeten Zweifel des Rechnungshofs geben Anlass zu überprüfen, ob der Ersatzschulstatus der ISB Bestand haben kann. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgrichts zu beachten, dass Art. 7 Abs. 4 GG "als verbindliche Verfassungsnorm



dazu zwingt, die Ersatzschulgenehmigung zu versagen oder aufzuheben, wenn überhöhte Schulgelder eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern auch nur fördern würden" (BVerfG, Urt. v. 8. April 1987, 1 BvL 8/84, BVerfGE 75, 40 (64)).

- Der Schulträger hat ausweislich seiner Jahresabschlüsse in den letzten acht Jahren Jahresüberschüsse erwirtschaftet. Sollte trotz der Jahresüberschüsse der Schule ein begründetes erhebliches Förderinteresse Bremens bestehen, wäre ggf. zu prüfen, inwieweit die Schule als Ergänzungsschule Zuwendungen erhalten könnte.
- Das Ressort hat eine Prüfung zugesagt. Im Laufe des weiteren Verfahrens will es einen Vorschlag zu den künftigen Regelungen für die ISB vorlegen.



Soziales

Leistungen nach dem Landespflegegeldgesetz

Es bedarf eines risikoorientierten Ansatzes zur Qualitätssicherung, um den Hauptursachen für Bearbeitungsmängel wirksam und effizient zu begegnen.

Zweifelhaft ist, ob das Landespflegegeld dem Anliegen des Gesetzgebers noch gerecht wird, allen von Blindheit oder Schwerstbehinderung Betroffenen mehr Chancengleichheit und Teilhabe zu ermöglichen.

1 Grundlagen der Leistungsgewährung

Blinde und schwerstbehinderte Menschen erhalten nach den Bestimmungen des Bremischen Gesetzes über die Gewährung von Pflegegeld an Blinde und Schwerstbehinderte (Landespflegegeldgesetz - BrPflGG) zum Ausgleich behinderungsbedingter Mehraufwendungen auf Antrag ein Pflegegeld. Es wird unabhängig von der Höhe des Einkommens oder Vermögens unter der Voraussetzung gewährt, dass die antragstellende Person

- nach fachärztlicher Begutachtung blind oder blinden Menschen gleichgestellt oder
- nach dem in § 1 BrPflGG enthaltenen Kriterienkatalog schwerstbehindert ist.
- Vom Landespflegegeld zu unterscheiden ist die bundesgesetzlich geregelte Blindenhilfe nach § 72 Sozialgesetzbuch (SGB) XII, auf die bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze ein Anspruch besteht. Die Blindenhilfe wird um den Betrag des gezahlten Landespflegegeldes gekürzt.
- Für volljährige Blinde und Schwerstbehinderte beträgt das Landespflegegeld gegenwärtig 421,65 € monatlich. Minderjährige erhalten die Hälfte dieses Betrags. Für leistungsberechtigte Personen in einer stationären Einrichtung, z. B. in einem Pflegeheim, reduziert sich der jeweils geltende Zahlbetrag um die Hälfte, wenn der Sozialhilfeträger die Kosten des Aufenthalts voll oder anteilig trägt. Ebenso eingeschränkt ist der Anspruch auf Landespflegegeld für versicherte Pflegebedürftige in der stationären Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Erhalten ambulant versorgte pflegebedürftige Berechtigte den pflegerischen Bedarf deckende Leistungen, z. B. nach dem SGB XI, werden auch diese Leistungen vollständig auf das Landespflegegeld angerechnet.



- Empfängerinnen und Empfänger von Landespflegegeld sind verpflichtet, die Aufnahme in eine stationäre Einrichtung unverzüglich anzuzeigen. Dasselbe gilt für den Bezug von Leistungen nach dem SGB XI oder von einer privaten Pflegeversicherung.
- Das Land Bremen trägt die Aufwendungen für das Landespflegegeld, hat aber das Bewilligungsverfahren der Stadtgemeinde übertragen. Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) ist für die Leistungsgewährung zuständig. Die Fachaufsicht obliegt der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort). Im Jahr 2017 zahlte Bremen für Leistungen nach dem Landespflegegeldgesetz rd. 2,2 Mio. €.

2 Ursachen für Bearbeitungsmängel

- Der Rechnungshof hat Landespflegegeldzahlungen für den Monat Januar 2018 untersucht. Aus insgesamt 485 Fällen hat er mittels eines risikoorientierten Ansatzes 135 Akten ausgewählt, die besonders fehleranfällige Fallgestaltungen aufwiesen. Die Durchsicht dieser Akten hat in einem Drittel der Vorgänge Defizite in der Bearbeitung ergeben. Weitere Bearbeitungsfehler hat der Rechnungshof außerhalb der Stichprobe aufgrund besonderer Auffälligkeiten im Zahlungsgeschehen festgestellt.
- Folgende Mängel in der Sachbearbeitung sind hervorzuheben:
 - Im stationären Bereich wurden wegen fehlerhaft festgesetzter Kürzungsbeträge höhere als die regelmäßig auf die Hälfte reduzierten Zahlungen von Landespflegegeld veranlasst. Begünstigt wurde dieser Fehler durch eine Schwäche des IT-Fachverfahrens, das Anrechnungsvorgänge nicht vollständig unterstützt.
 - Aufgrund unvollständiger Nachforschungen zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger fehlten Informationen über möglicherweise anzurechnende Leistungen.
 - Landespflegegeld wegen Blindheit wurde für einen Zeitraum gewährt, für den die Anspruchsvoraussetzungen nicht nachgewiesen worden waren.
 - Beantragte Pflegeversicherungsleistungen wurden nicht zum Anlass genommen, einen Erstattungsanspruch gegenüber der Pflegekasse anzumelden.
 - Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 SGB XII wurden überzahlt, da von der Höhe des Landespflegegeldes abhängige Kürzungsbeträge nicht aktualisiert worden waren.



- Nicht immer führten Bearbeitungsfehler zu finanziellen Nachteilen für den Sozialhilfeträger. Vereinzelt erhielten Anspruchsberechtigte wegen bedarfsmindernder Berücksichtigung anrechnungsfreier Leistungen der Pflegekasse zu geringe Zahlungen von Landespflegegeld.
- Hauptursachen für Bearbeitungsmängel waren fachliche Unsicherheiten bei der Erhebung entscheidungsrelevanter Tatsachen sowie Defizite beim Umgang mit Wiedervorlagen. Zudem führten Fehler bei der Anrechnung von bedarfsmindernd zu berücksichtigenden Leistungen nach anderen Rechtsvorschriften sowie Schwächen des eingesetzten IT-Fachverfahrens zu unrichtigen Ergebnissen.
- Die seit ihrem Inkrafttreten im Mai 2002 nicht aktualisierte fachliche Weisung zum Landespflegegeld unterstützt die Beurteilung von Leistungsansprüchen nicht ausreichend. Nach Inkrafttreten gesetzlicher Änderungen in der Pflegeversicherung gilt seit dem 1. Januar 2017 ein grundlegend neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff, der die bisherigen drei Pflegestufen durch fünf Pflegegrade ersetzt hat. Trotz erheblicher Auswirkungen dieser Reform auf zweckgleiche Leistungen wie das Landespflegegeld hat das Sozialressort die fachliche Weisung bisher nicht aktualisiert.
- Als Orientierungshilfe für die Sachbearbeitung bedarf es einer Neufassung der fachlichen Weisung, die neben Anrechnungsregelungen für zweckgleiche Leistungen nach anderen Rechtsvorschriften auch die inzwischen bestehenden Ausnahmen berücksichtigt. Nur so lässt sich die Zahl der Fehler bei der Beurteilung von Leistungsansprüchen verringern.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass Fehler in der Bearbeitung nicht nur korrigiert, sondern künftig dauerhaft vermieden werden. Er hat angeregt, mit einem risikoorientierten Ansatz (s. Tz. 294) die Hauptfehlerquellen zu identifizieren und die notwendige Qualitätssicherung zur Minimierung des Aufwands auf solche Fälle zu konzentrieren, die besonders überprüfungsbedürftig sind. Der Rechnungshof hat das Ressort außerdem aufgefordert, die fachliche Weisung zu aktualisieren und sie unter dem Aspekt der Qualitätssicherung auf eine risikoorientierte Betrachtung auszurichten.
- Das Sozialressort hat den Vorschlag eines risikoorientierten Ansatzes begrüßt und mitgeteilt, die festgestellten Mängel im AfSD seien vollständig behoben worden. Auch werde die Verwaltungsanweisung bereits geändert und an das neue Recht der Pflegeversicherung angepasst.



3 Landespflegegeldgesetz überprüfungsbedürftig

- Mit der Einführung von Landesblindengesetzen in den Jahren nach 1970 war beabsichtigt, die im Vergleich mit Kriegsblinden bestehende Versorgungslücke für andere blinde Menschen zu schließen. Die unabhängig von Einkommen und Vermögen gezahlte Geldleistung in Bremen das Landespflegegeldsollte dazu beitragen, den behinderungsbedingten Aufwand auch den Menschen auszugleichen, die nicht durch Kriegseinwirkung erblindet sind.
- Diesen ursprünglich vom Gesetzgeber verfolgten Zweck erfüllt das Landespflegegeld allerdings weitgehend nicht mehr. Zweckgleiche Leistungen nach anderen Rechtsgrundlagen werden darauf angerechnet. Durch den Anrechnungsgrundsatz wirkt die Blindenhilfe nach § 72 SGB XII lediglich als Aufstockung des Landespflegegeldes. Auch auf das Landespflegegeld für Schwerstbehinderte werden zweckidentische Hilfen nach anderen Leistungsgesetzen angerechnet. Bei Bezug von Pflegeversicherungsleistungen z. B. von Pflegegeld bei Pflegegrad 3 entfällt der Anspruch fast immer.
- Das komplexe Nebeneinander verschiedener Leistungsgesetze führt zu hohem Verwaltungsaufwand, ohne dass nach dem Landespflegegeldgesetz grundsätzlich Anspruchsberechtigte davon nennenswerte Vorteile hätten. Zudem treten Wertungswidersprüche auf:
 - Blinde, nicht pflegebedürftige Menschen mit kleinerem Einkommen wie einer durchschnittlichen Rente aus der gesetzlichen Versicherung - haben Anspruch auf das ungekürzte Landespflegegeld und ergänzende, von der Stadtgemeinde erbrachte Leistungen der Blindenhilfe. Im Ergebnis fließt ihnen hierdurch aus zwei Finanzierungsquellen eine Geldleistung maximal in Höhe der Blindenhilfe zu. Durch die Notwendigkeit, gesonderte Akten zu führen, erhöhen sich Verwaltungsaufwand und Fehleranfälligkeit.
 - Blinde und schwerstbehinderte Menschen werden ungleich behandelt. Nicht pflegebedürftige, wirtschaftlich gut gestellte Blinde erhalten das Landespflegegeld ungekürzt. Schwerstbehinderte sind im Regelfall außergewöhnlich pflegebedürftig, mit der Folge, dass Leistungen der Pflegeversicherung den Anspruch auf Landespflegegeld entfallen lassen.
 - Sobald Blinde pflegebedürftig werden, gilt auch für sie die Anrechnungsregelung wie bei Schwerstbehinderten. Eine durch die Pflegeversicherung
 bewilligte Sachleistung beim Pflegegrad 2 führt dann bereits zum Erlöschen des Anspruchs auf Landespflegegeld. Das wirft das Problem der
 Zweckidentität von Pflegeleistung und Landespflegegeld wegen Blindheit



auf, das den Ausgleich für einen behinderungsbedingten Mehraufwand bezweckt.

- Die aus eigenem Einkommen und Vermögen finanzierte gesetzlich vorgeschriebene Absicherung des Pflegerisikos führt bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit zumindest zu einer erheblichen Minderung des Anspruchs auf Landespflegegeld. Nicht versicherte, vollständig auf Sozialhilfe angewiesene Anspruchsberechtigte sind trotz fehlender Eigenvorsorge im Hinblick auf die Deckung des pflegebedingten Bedarfs den Versicherten gleichgestellt. Lediglich die Berechnungswege unterscheiden sich, da pflegebedürftigen Empfängerinnen und Empfängern von Sozialhilfe das Landespflegegeld gezahlt, aber auf die Pflegeleistung nach dem siebten Kapitel des SGB XII angerechnet wird.
- Blinde Menschen, die über hohes Einkommen und Vermögen verfügen, sind eher nicht auf das Landespflegegeld - und damit auf eine Sozialleistung - angewiesen. Die Leistung dient jedenfalls nicht der Bedarfsdeckung nach sozialrechtlichen Maßstäben. Schwerstbehinderte Menschen können den Anspruch auf Landespflegegeld wegen der geltenden Anrechnungsregelung für zweckgleiche Leistungen von vornherein nicht realisieren. Damit behandelt der Gesetzgeber zwei vergleichbare Interessenlagen unterschiedlich und nimmt eine Gerechtigkeitslücke in Kauf.
- Nach allem ist zweifelhaft, ob das Landespflegegeld, von dem versicherte Schwerstbehinderte und schwer pflegebedürftige Blinde ohnehin nicht profitieren, dem Anliegen des Gesetzgebers noch gerecht wird, allen von Blindheit oder Schwerstbehinderung Betroffenen mehr Chancengleichheit und Teilhabe zu ermöglichen. Eine Abkehr vom Landespflegegeld würde sich nicht zulasten Bedürftiger auswirken, aber den durch komplexe Anrechnungsregelungen erhöhten Verwaltungsaufwand vermeiden.
- Der Rechnungshof hat dem Sozialressort empfohlen zu prüfen, ob das Landespflegegeld im gegenwärtigen sozialrechtlichen Rahmen noch zeitgemäß ist, und inwieweit ein Wegfall dieser Leistung ggf. flankiert durch eine Besitzstandswahrung in Altfällen vertretbar ist. Das Ressort hat dazu mitgeteilt, die Prüfung einer politisch zu entscheidenden Neuausrichtung des Landespflegegeldes sei bereits eingeleitet.





Wissenschaft

Zuwendungen an einen Forschungsförderungsverein

Ob ein erhebliches Landesinteresse daran fortbesteht, den Verein zur Forschungsförderung mit öffentlichen Mitteln auszustatten, ist zweifelhaft.

1 Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Der Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. (Verein) wurde im Jahr 1980 mit dem Ziel gegründet, angesichts der damals defizitären Ausstattung Bremens mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen das in Bremen vorhandene Forschungspotenzial zu ergänzen und auszuweiten. Die Förderung des Forschungspotenzials ist nach wie vor sein Ziel.

Die Mitglieder des Vereins sind die Freie Hansestadt Bremen sowie die Universität Bremen. Der Verein ist gegenwärtig alleiniger Gesellschafter von sieben als Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisierten Forschungsinstituten. Seit Gründung des Vereins wurden in Bremen elf neue Forschungsinstitute gegründet und fünf Institute in die überregionale Förderung überführt. Mittlerweile besteht im Land mit insgesamt 19 außeruniversitären Instituten nach Angaben der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ressort) die höchste Dichte in der außeruniversitären Institutslandschaft der Bundesrepublik.

Der Verein wird vom Ressort institutionell gefördert. Die Zuwendungen betrugen in den Jahren 2013 bis 2017 zwischen rd. 70 T€ und rd. 198 T€ jährlich und in den fünf Jahren insgesamt rd. 586 T€. Bis zum 31. Dezember 2014 verfügte der Verein über 1,5 Vollzeitstellen. Zum 1. Januar 2015 schied der geschäftsführende Vorstand aus, der mit einer halben Stelle für den Verein tätig gewesen war. Seitdem ist der Verein nur noch mit einer Vollzeitstelle ausgestattet.

2 Aufgaben des Vereins

Nach seiner Satzung soll der Verein das Forschungspotenzial ergänzen und ausweiten. Zu seinen Aufgaben zählen auch die ideelle und finanzielle Förderung der Wissenschafts- und Forschungsstruktur. Dazu gehört es, die Planung und Gründung wissenschaftlicher Einrichtungen zu unterstützen sowie Förderpreise auszuloben und zu vergeben.



- Die satzungsgemäße Aufgabe, Forschungsinstitute finanziell zu fördern, hat der Verein seit dem Jahr 2013 nicht mehr erfüllt. Neugründungen von Forschungsinstituten hat nicht der Verein, sondern das Ressort begleitet. Seit dem Jahr 2014 hat der Verein auch keinen Förderpreis mehr ausgelobt. Im Ergebnis hat er einige wesentliche in der Satzung vorgesehene Aufgaben nicht mehr wahrgenommen.
- Mit den jährlichen Zuwendungsbescheiden legte das Ressort Aufgaben fest, für die der Verein eine institutionelle Förderung erhielt. So sollte er im Jahr 2018 das Haushalts- und das Forschungsreferat des Ressorts in Fragen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen unterstützen, um das Ressort zu entlasten. Diese Aufgabe ist in der Satzung des Vereins nicht ausdrücklich vorgesehen.
- Die Bescheide für die Jahre 2013 bis 2015 sahen vor, dass der Verein ein Konzept für die Innenrevision in den Forschungseinrichtungen erstellen und auch die Innenrevision für die Institute ausüben sollte. Der Verein kam beidem nicht nach. In den Zuwendungsbescheiden für die Jahre seit 2016 ist Vergleichbares nicht mehr enthalten.
- In den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2013 bis 2017 legte das Ressort 314 weitere Aufgaben fest, so die Begleitung der Jahresabschlussprüfungen der Institute, die Überarbeitung eines Verfahrenshandbuchs sowie die administrative Unterstützung der Institute. Für diese Aufgaben besteht nach Angaben der Geschäftsführungen der Forschungsinstitute, deren Gesellschafter der Verein ist, kein Bedarf mehr. Die Forschungsinstitute nähmen die dargestellten Dienstleistungen nicht mehr in Anspruch, weil sie mittlerweile über eigene kaufmännische Geschäftsführungen verfügten und die Jahresabschlussprüfungen selbstständig begleiteten. Das durch den Verein im Jahr 2009 erstellte Handbuch nutzten die Institute nach eigenen Angaben überwiegend nicht. Sie hätten entweder selbst Regelungen getroffen oder wären durch die Einbindung in überregional finanzierte Forschungsgemeinschaften in vielen Punkten einem anderen Regelwerk unterworfen. Fragen zum kaufmännischen Bereich, beispielsweise zur Analyse und Verbesserung von Prozessen und zum Risikomanagement, hätten zwei Institute durch Beratungsgesellschaften klären lassen, ohne dabei den Verein einzubeziehen.
- Nach §§ 23, 44 LHO dürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung nur gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen ein erhebliches Interesse an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch solche Stellen hat. Der Verein übt einige wesentliche seiner satzungsgemäßen Aufgaben nicht aus. Er nimmt auch nicht sämtliche Aufgaben wahr, die ihm mit den



Zuwendungsbescheiden übertragen wurden. Stattdessen wird er für das Ressort tätig, ohne dass dies ausdrücklich in der Vereinssatzung vorgesehen wäre.

Zudem bezieht das Land Bremen bereits seit dem Jahr 2003 die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen in die Hochschulgesamtplanung ein. Darin werden die vom Senat beschlossenen wissenschaftspolitischen Ziele sowie fachlichen Schwerpunkte dargestellt. Aus den Zielen der Hochschulgesamtplanung leiten Ressort und Forschungseinrichtungen gemeinsame Ziel- und Leistungsvereinbarungen ab. Das Ressort stellt den Einrichtungen unabhängig von ihrer Rechtsform Zuwendungen zur Verfügung und prüft die Erfüllung der vereinbarten Ziele mit Erfolgskontrollen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist zweifelhaft, ob für den Verein noch ein Bedarf besteht.

Die Einbindung des Vereins in das Verfahren führt zu unnötigem Aufwand. So prüft nicht nur das Ressort die Wirtschaftspläne der Institute und wertet deren Managementreports und Kennzahlen aus. Auch der Verein befasst sich damit. Derartige Doppelarbeit gilt es zu vermeiden.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob das bremische Landesinteresse an der Förderung des Vereins noch besteht oder ob die Aufgaben des Vereins künftig durch das Ressort erledigt werden könnten.

Das Ressort und der Verein haben den Feststellungen des Rechnungshofs wi-319 dersprochen. Sein Ziel, das Forschungspotenzial in Bremen zu fördern, verfolge der Verein nachweislich und dauerhaft. Bremen müsse nach wie vor daran interessiert sein, seine Institutslandschaft den aktuellen Gegebenheiten anzupassen und weiterhin bei passender Gelegenheit neue Institute zu gründen. Der Verein habe zudem die Prüfung der Jahresabschlüsse der Forschungsinstitute begleitet und grundsätzliche Bilanzierungs- und Bewertungsfragen geklärt, um eine Vergleichbarkeit unter den Instituten zu gewährleisten. Darüber hinaus habe er Handlungsleitlinien und einheitliche Verfahrensvorschriften für die Institute erarbeitet, deren Gesellschafter er sei. Fehlender Bedarf für administrative Unterstützung und Koordinierung der Institute könne deshalb nicht festgestellt werden. Aufgrund der Ausstattung der Geschäftsstelle des Vereins mit nur noch einer vollen Stelle sei es notwendig geworden, die Aufgaben insgesamt zu verdichten. Ressort und Verein vertreten die Auffassung, es gebe keine Doppelarbeit, sondern eine intensive Abstimmung zwischen ihnen. Die Erwähnung der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen in der Hochschulgesamtplanung bzw. im Wissenschaftsplan des Landes stehe zudem nicht im Widerspruch zu den Aufgaben des Vereins, da es in der Wissenschaftsplanung um die strategische Gesamtausrichtung gehe.



Für das Jahr 2019 sei eine Strategiediskussion geplant, in der die Funktion des Vereins eine zentrale Rolle spielen werde.

- Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, in die angekündigte Strategiediskussion insbesondere folgende Fragestellungen einzubeziehen.
 - Gibt es Bedarfe der im Land Bremen ansässigen Forschungseinrichtungen an übergeordneten Unterstützungsleistungen, die zwingend nur von dem Verein erbracht werden können?
 - Was spricht dagegen, die Beteiligungen an den Forschungseinrichtungen auf das Land Bremen oder die Universität zu übertragen?
 - Welches erhebliche Interesse Bremens besteht noch an der Aufgabenerfüllung des Vereins, das eine weitere Förderung rechtfertigen könnte?



Umwelt

Deicherhöhung am linken Weserufer

Bei den Vergabeverfahren und Abrechnungen für die Deicherhöhung am linken Weserufer hielt der Deichverband nicht alle Vorschriften ein.

1 Ausbau der Landesschutzdeiche Bremens

Bremen ist aufgrund seiner geografischen Lage auf besondere Weise der Gefährdung durch Hochwasser ausgesetzt. Das Land Bremen, der Bund, die Europäische Union und die Deichverbände investieren auf Grundlage von Art. 91a GG und des Generalplans Küstenschutz in den Ausbau der Landesschutzdeiche Bremens, um sie zu verstärken. Insgesamt wurden dafür in den Jahren von 2007 bis 2016 etwa 100 Mio. € ausgegeben.

Dem Deichverband am linken Weserufer obliegt die Erhaltung der Hochwasserschutzanlagen auf der Südseite der Weser auf einer Länge von rd. 22 km, vom Ochtumsperrwerk bis zur Habenhauser Brückenstraße. Grundlage dafür ist das Bremische Wassergesetz. In seinem Zuständigkeitsbereich erhöhte der Deichverband zwischen dem Schlepperhafen und der Senator-Apelt-Straße die Deichhöhe auf rd. 3 km Länge um durchschnittlich einen halben Meter. Dieses Bauvorhaben wurde im Jahr 2015 fertiggestellt. Neben der Hauptbaumaßnahme, den Erdbau- und Wegebauarbeiten für den Deichausbau entlang der Weser, setzte der Deichverband u. a. eine Kompensationsmaßnahme an der Ochtum um, die dem Ausgleich des baulichen Eingriffs in die Natur dient. Die Kosten des gesamten Bauvorhabens betrugen etwa 3 Mio. €. Der Deichverband erhielt auf Grundlage des Bremischen Wassergesetzes Mittel zur Finanzierung der Maßnahme.

2 Korruptionsprävention bei der Vergabe

2.1 Grundsatz der Aufgabentrennung

Die Freie Hansestadt Bremen trifft umfangreiche Maßnahmen, um möglicher Korruption zu begegnen. Der Senat hat eine Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde - (VV Antikorruption) erlassen.



- Als korruptionsgefährdet gelten insbesondere solche Arbeitsbereiche, in denen Beschaffungen vorbereitet und durchgeführt werden. Daher sieht die VV Antikorruption vor, die Arbeitsabläufe der Bedarfsbeschreibung, Planung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung organisatorisch und personell zu trennen.
- Die VV Antikorruption war dem Zuwendungsbescheid für das geprüfte Bauvorhaben beigefügt. Weitere Konkretisierungen zum Vorgehen bei der Auftragsvergabe finden sich im Rundschreiben Nr. 02/2012 des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zur "Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge". Auch in diesem Rundschreiben ist der Grundsatz der Aufgabentrennung enthalten: "Vergaben dürfen nur von Personen vorgenommen werden, die nicht mit der Planung oder der späteren Abrechnung des Projektes befasst sind."
- Der Deichverband hatte mit dem gesamten Bauvorhaben eine einzige Person betraut, die für die Planung des Vorhabens sowie die Erstellung und Aufstellung der Vergabeunterlagen verantwortlich war. Zudem war sie Verhandlungsführerin bei Angebotseröffnungen, beauftragte die ausgewählte Baufirma und war an der Prüfung der Abrechnung der Maßnahmen beteiligt. Damit verstieß der Deichverband gegen den Grundsatz der Aufgabentrennung.
- Der Deichverband hat diese Feststellung bestätigt. Inzwischen seien die Organisationsstrukturen angepasst worden. Für Angebotseröffnungen seien jetzt Beschäftigte der Verwaltung des Deichverbands zuständig, die mit den übrigen Verfahrensschritten des jeweiligen Projekts nicht befasst seien.

2.2 Beteiligung freiberuflich Tätiger

- Unmittelbar nach dem Termin für die Angebotseröffnung findet die sog. erste Durchsicht der Angebote statt. Sie dient der Feststellung, ob die Angebote Anhaltspunkte für eine Manipulationsabsicht bieten. Die Prüfung auf Auffälligkeiten ist zu protokollieren. Diese Aufgabe ist nach dem Rundschreiben Nr. 02/2012 von erfahrenen Beschäftigten einer Vergabestelle wahrzunehmen, und zwar nur von solchen, die nicht mit der Ausschreibung befasst waren. Eine weitere Bestimmung zur Korruptionsprävention legt fest, dass die Angebote von der Vergabestelle oder durch von ihr damit Betraute jedoch nicht von freiberuflich Tätigen nachzurechnen sind.
- Der Deichverband beteiligte freiberuflich Tätige an seinen Vergabeverfahren, um Angebote mit deren Hilfe prüfen und werten zu können. Er reichte die Angebote an diese Dritten weiter, ohne die erste Durchsicht vorgenommen zu haben. Wesentliche Schritte zur Manipulationsprävention versäumte der



Deichverband damit. Es wäre geboten gewesen, die Angebote vor der Weitergabe an extern Beteiligte sowohl selbst nachzurechnen als auch auf Anhaltspunkte für Manipulation durchzusehen.

- Der Deichverband hat zugesagt, die erste Durchsicht der Angebote künftig selbst wahrzunehmen. Außerdem finde die Öffnung der Angebote inzwischen vollständig ohne Beteiligung freiberuflich Tätiger unter Beachtung der Vorgaben zur Korruptionsprävention statt.
- Der Rechnungshof hat auf die Pflicht hingewiesen, die Angebote ebenfalls eigenverantwortlich nachzurechnen und nicht freiberuflich Tätige damit zu beauftragen.

2.3 Kennzeichnung von Unterlagen im Vergabeverfahren

- Im Rundschreiben Nr. 02/2012 ist außerdem geregelt, wie mit Angebotsunterlagen im Vergabeverfahren umzugehen ist: "Im Eröffnungstermin sind die Angebote in ihren wesentlichen Teilen durch Blattieren oder Stanzen (z. B. Datum der Angebotsöffnung oder gleichwertig fälschungssicher) zu kennzeichnen."
- Die Unterlagen der geprüften Vergabeverfahren waren zwar mit einer Stanzung gekennzeichnet. Im Vergabeverfahren für die Erdbau- und Wegebauarbeiten enthält das Angebot der später beauftragten Baufirma aber Nebenangebote, die eine abweichende Positionierung der Stanzung zum Hauptangebot aufweisen. Darüber hinaus ist eine abweichende Faltung des Papiers festzustellen. Jede unterschiedliche Kennzeichnung von Unterlagen bietet einen Anhaltspunkt dafür, dass z. B. Nebenangebote vergaberechtswidrig zu einem späteren Zeitpunkt einem Angebot hinzugefügt wurden.
- Der Deichverband hat dazu erklärt, er wolle bei künftigen Vergaben eine zweifelsfreie Aktenlage durch manipulationssichere Kennzeichnung herstellen.

2.4 Dokumentation des Vergabeverfahrens

Die Pflicht zur Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens ist der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) zu entnehmen. Das Verfahren ist zeitnah und so zu dokumentieren, dass seine einzelnen Stufen, das Vorgehen der Vergabestelle, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung jeder Entscheidung in Textform festgehalten werden. Die Dokumentation dient nicht nur den Beteiligten am Verfahren, sondern auch der Korruptionsprävention und als Beweismittel gegenüber möglichen Nachprüfungsinstanzen. Sie soll neben Erläuterungen zur Wertung der Angebote auch



- Informationen über die Zuschlagserteilung enthalten und den gesamten Entscheidungsprozess abbilden.
- Die Dokumentation der geprüften Vergabevorgänge besteht im Wesentlichen aus nachträglich verfassten Vermerken, die freiberuflich Tätige zusammenfassend erstellten. Darin sind Sachverhalte teilweise nicht festgehalten worden. Dieses Vorgehen entspricht nicht den dargestellten Anforderungen der VOB/A.
- Der Deichverband hat eine lückenlose und gut nachvollziehbare Dokumentation seiner Vergaben zugesagt.

3 Nachverhandlung im Vergabeverfahren

- Um den Wettbewerb und die Gleichbehandlung der Bietenden sicherzustellen, dürfen im Vergabeverfahren keine Preise nachverhandelt oder Leistungsänderungen mit einzelnen Bietenden abgesprochen werden.
- Der Deichverband stellte im Vergabeverfahren für die Kompensationsmaßnahme nach der Auswertung der Angebote fest, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichten. Er sah daher die Notwendigkeit, die Auftragssumme vor Auftragserteilung um rd. 65 T€ zu reduzieren. Dazu wollte der Deichverband im laufenden Vergabeverfahren Leistungen ändern, für die er die bekanntgegebene Verfahrensfrist allgemein hätte verlängern müssen.
- Für die Fristverlängerung stellte der Deichverband das Einvernehmen nur mit der späteren Auftragnehmerin her. Die übrigen Bietenden wurden nicht beteiligt. Dieses Vorgehen war nicht korrekt. Der Deichverband hätte für alle Beteiligten dieselben Bedingungen schaffen müssen.
- Die Leistungsänderung bereitete der Deichverband noch vor Ablauf der verlängerten Frist vor. Er informierte ausschließlich die spätere Auftragnehmerin über die Leistungsänderung. Auch hier hätte der Deichverband gleiche Bedingungen für alle Bietenden schaffen müssen.
- Der Deichverband einigte sich unmittelbar nach der Annahme des Ursprungsangebots mit der Auftragnehmerin über die nachverhandelte Leistungsänderung. Auf diese Weise wurden die geplante Bauleistung und damit der Auftragswert um rd. 65 T€ reduziert.
- Diese unzulässige Nachverhandlung stellt einen Vergabefehler dar, der zur Anfechtbarkeit des Vergabeverfahrens und zu Schadenersatzforderungen der anderen Bietenden hätte führen können.



4 Abrechnung der Bauleistung

4.1 Abrechnung von Stundenlohnarbeiten

- Grundlage für die Abrechnung der Bauleistungen war die VOB/B. Bauleistungen werden in Bauverträgen durch Leistungspositionen für Teilleistungen beschrieben. Solche Leistungspositionen enthalten ein definiertes Leistungssoll und den dazu vertraglich vereinbarten Preis. Die Vergütung erfolgt auf der Grundlage des Leistungssolls. In Ausnahmefällen können Arbeiten nicht nach einem bestimmten Leistungssoll, sondern nach dem erforderlichen Aufwand entlohnt werden. Die Vergütung nach zeitlichem Aufwand erfolgt dann im sog. Stundenlohn. Hierfür müssen besondere Regelungen eingehalten werden. Sie dienen dazu, eine sorgfältige Erfassung der Stunden und eine Kontrolle zu ermöglichen, weil der tatsächliche Aufwand im Nachhinein kaum ermittelt werden kann. Unverzichtbar ist danach:
 - Auftragnehmende haben Auftraggebenden die Ausführung von Stundenlohnarbeiten vor Beginn anzuzeigen.
 - Die Leistung ist auf Stundenlohnzetteln zu dokumentieren. Die Stundenlohnzettel sind den Auftraggebenden werktäglich oder wöchentlich zur Unterschrift einzureichen.
- Der Deichverband vergütete auch Stundenlohnarbeiten. Allerdings beachtete er nicht in allen Fällen die Vorschriften. So wurden Stundenlohnarbeiten anerkannt, lange nachdem sie erbracht worden waren, in einem Fall etwa fünf Monate später.
- Der Deichverband hat erläutert, ein Teil der Stundenlohnnachweise sei über die Buchführung der Auftragnehmerin gesammelt und später vorgelegt worden. Zudem habe es u. a. Unstimmigkeiten mit der Leistungsabrechnung gegeben, die hätten geklärt werden müssen, bevor die Stundenlohnarbeiten hätten anerkannt werden können. Für künftige Maßnahmen hat der Deichverband zugesagt, die Vorschriften zur Abrechnung von Stundenlohnarbeiten zu beachten. Er wolle ohnehin künftig keine Stundenlohnarbeiten mehr ausschreiben.

4.2 Erfassung der Leistung für die Abrechnung

Die ausführenden Baufirmen sind verpflichtet, ihre Leistungen prüfbar abzurechnen. Dazu gehören insbesondere auch Leistungsnachweise über erbrachte Teilleistungen in Form von Aufmaßen, die der Bauherr anerkannt hat. Als Folge unzureichender Leistungsnachweise kann die Vergütung gekürzt werden.



- Auftraggebende und Auftragnehmende sollen daher gemeinsam die Bauleistung erfassen und in Aufmaßen festhalten. Auf diese Weise werden unstrittige Grundlagen für eine prüfbare Abrechnung geschaffen. Dies gilt insbesondere für Teilleistungen, deren Ausführung und Umfang bei der Weiterführung der Arbeiten nur schwer oder gar nicht mehr feststellbar sind, wie Bauprovisorien, Erdarbeiten oder Maßnahmen, um das Baufeld freizumachen.
- Die Abrechnungsgrundlagen der geprüften Maßnahmen enthalten die vorgeschrieben Aufmaße. Diese Aufmaße wurden in einigen Fällen jedoch auch für Teilleistungen, die nachträglich nicht mehr feststellbar waren, im Nachhinein erstellt. Außerdem enthalten zahlreiche Aufmaße Prüf- und Korrektureintragungen.
- Der Deichverband hat eingeräumt, dass die für die Bauüberwachung freiberuflich Tätigen in den geprüften Fällen teilweise bereits Nachbesserungsbedarfe erkannt und die Auftragnehmenden mehrfach mündlich darauf hingewiesen hatten. Er hat zugesagt, die jeweils Zuständigen an die Vorschriften für die Aufmaßerstellung und Abrechnung zu erinnern.

4.3 Vergütung ohne rechnungsbegründende Unterlage

- Die sachgemäße und vollständige Lieferung bzw. Herstellung der Leistung ist durch die auftraggebende Stelle u. a. mithilfe der Aufmaße festzustellen. Dies ist Voraussetzung für die Zahlung der Vergütung.
- Anlässlich der Umsetzung der Kompensationsmaßnahme wurden rd. 32.000 m³ Kleiboden ausgebaut. Diese Menge wurde dabei anhand von Aufmaßen festgestellt. Der Kleiboden sollte auf zwei unterschiedliche Lagerungsflächen des Deichverbands gebracht werden, die sich in mehreren Kilometern Entfernung befanden. Ein Mengennachweis über den Transport und den Eingang des Bodens auf den Lagerplätzen ist der vorhandenen Dokumentation jedoch nicht zu entnehmen. Dennoch wurde der Transport der Mengen zu den beiden Lagerplätzen vollständig vergütet.
- Auf die Bitte des Rechnungshofs, Nachweise darüber vorzulegen, welche Transportmengen die Kleilager erreichten, hat der Deichverband Auszüge aus den Bautagesberichten der Auftragnehmerin für zwei Tage vorgelegt.
- Bautagesberichte dienen jedoch nicht als Leistungsnachweise. Darüber hinaus waren darin keine Angaben zu den auf den Lagerplätzen eingegangenen Mengen vermerkt. Damit war die Abrechnungsgrundlage nicht vollständig. Der Deichverband hat zugesagt, künftig für eine bessere Nachvollziehbarkeit der Abrechnungsunterlagen Sorge zu tragen.



Wirtschaft

Technologie- und Gründerzentren in Bremerhaven

Die Förderung durch Technologie- und Gründerzentren in Bremerhaven bedarf der Evaluation. Doppelte Förderstrukturen sind nicht wirtschaftlich und daher auf den Prüfstand zu stellen.

1 Zentren als Förderinstrumente

Die BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) soll im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik in Bremerhaven u. a. Vorhaben finanziell fördern, die geeignet sind, die Investitionsbereitschaft zu erhöhen, die technologische Entwicklung und Innovationsbereitschaft zu steigern sowie die Bereitschaft zur Existenzgründung zu stärken.

Seit 2001 hat die BIS mehrere Gründer- und Technologiezentren in Bremerhaven errichtet, die sie selbst betreibt. Zu den Zentren gehören auch die t.i.m.e.Port-Häuser I bis III (für die Bereiche Telekommunikation, Information, Multimedia und Entertainment) sowie die Bio Nord Biotechnologiezentren I und II (Bio-Nord-Häuser). Mit diesen Zentren sollen die Startbedingungen junger, innovativer Unternehmen verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit Bremerhavens bei der Ansiedlung solcher Unternehmen erhöht werden.

2 Zielgruppe und Erfolgskontrolle

Die Sichtung der von der BIS mit den derzeitigen Nutzerinnen und Nutzern abgeschlossenen Mietverträge (Stand: April 2018) durch den Rechnungshof hat ergeben, dass

- Räumlichkeiten häufig an Unternehmen vermietet wurden, die nicht den vorgesehenen Zielgruppen entsprachen,
- sämtliche Verträge auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurden und
- in den Verträgen keine Hinweise auf förderbedingte vergünstigte Mietkonditionen und keine Vorgaben für eine Überprüfung etwaiger Förderwirkungen enthalten waren.
- Die BIS führte dazu aus, Start-ups und junge Unternehmen zahlten die gleiche marktübliche Miete in den Zentren wie Unternehmen, die bereits am Markt



etabliert und nicht der eigentlichen Zielgruppe zuzurechnen seien. Vergünstigungen aus förderspezifischem Anlass gewähre die BIS nicht. Daher stelle sie auch keine Bescheinigungen über Mietvergünstigungen aus. In welchem Umfang die eigentliche Zielgruppe erreicht werde, evaluiere die BIS nicht.

Träfe es zu, dass sämtliche Nutzerinnen und Nutzer eine marktübliche Miete zahlten, widerspräche dies dem Zweck, innovativen neuen Unternehmen attraktive Bedingungen zu bieten.

Ein Teil der Zentren erzielt indes dauerhaft hohe Verluste. Die erwirtschafteten Fehlbeträge aus dem Betrieb der Bio-Nord-Häuser zeigen, dass mindestens deren Vermietung noch nicht einmal kostendeckend war. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Flächen den Mieterinnen und Mietern verbilligt überlassen wurden. Im Fall der ermäßigten Vermietung hätte die BIS nach dem Subventionsgesetz aber die Pflicht, den Mietparteien subventionserhebliche Tatsachen zu bescheinigen. Solche Bescheinigungen stellte sie nicht aus.

Der Rechnungshof hat der BIS empfohlen, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, inwieweit die Nutzerinnen und Nutzer zu den Zielgruppen gehören, die für diese Gebäude gewonnen werden sollten. Nur so lassen sich der Fördererfolg bewerten und Entscheidungen über die Ausrichtung der Förderung treffen. Zudem hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Fördervorteile aufgrund nicht marktüblicher Mieten zu bescheinigen sind.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Ressort) hat ausgeführt, insbesondere die Verluste der Bio-Nord-Häuser seien durch den hohen Gemeinflächenanteil dieser Gebäude begründet, der für eine Vermietung nicht zur Verfügung stehe. Die darauf entfallenden Kosten könnten nicht vollständig auf die Nutzerinnen und Nutzer übertragen werden. Daher sei ein wirtschaftlicher Betrieb unter Berücksichtigung einer ortsüblichen Miete schwierig.

Die vom Ressort vorgetragenen Gründe bieten eine plausible Erklärung für die mit den Bio-Nord-Häusern erzielten Verluste. Gleichzeitig belegen die Verluste aber auch, dass die in diesen Häusern gezahlten Mieten nicht marktüblich sind, weil die Kosten für wesentliche Gemeinflächen nicht auf die Nutzerinnen und Nutzer umgelegt werden. Der Rechnungshof hält daher an seinen Empfehlungen fest.

3 Bilanzierung der Bio-Nord-Häuser

Die BIS baute die Bio-Nord-Häuser auf Grundstücken, die dem Sondervermögen Fischereihafen gehören. Entgegen der von der BIS mit dem Land



geschlossenen vertraglichen Vereinbarung wurden die Gebäude nicht der BIS als wirtschaftliches Eigentum zugerechnet. Sie wurden nach ihrer Fertigstellung vielmehr im Sondervermögen Fischereihafen aktiviert.

- Diese Bilanzierung widerspricht sowohl den vertraglichen Vereinbarungen als auch den handels- und steuerrechtlichen Vorschriften. Damit wird in der Bilanz die Vermögenssituation der BIS und des Sondervermögens Fischereihafen unzutreffend dargestellt.
- Der Rechnungshof hat die BIS und das Ressort aufgefordert, die zutreffende Bilanzierung zu veranlassen. Das Ressort hat hierzu erwidert, aufgrund neuer vertraglicher Vereinbarungen sei beabsichtigt, die mit den Bio-Nord-Häusern verbundenen Vermögenswerte und die damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Lasten neu zuzuordnen.
- Eine Neuzuordnung könnte das Bilanzierungsproblem zwar lösen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Betrieb der Bio-Nord-Häuser auch im Sondervermögen an den Förderzielen auszurichten ist. Förderbeträge wären auch dann zu bescheinigen, wenn das Sondervermögen Mietflächen vergünstigt überließe.

4 Doppelstrukturen in Bremerhaven

- Neben der BIS bietet die Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrum (BRIG) GmbH im Rahmen der Wirtschaftsförderung Unternehmensgründerinnen und -gründern Räumlichkeiten und organisatorische, wirtschaftliche sowie technologische Unterstützung an. Gesellschafterinnen der BRIG sind die Stadt Bremerhaven und die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB).
- Die Zielgruppen der BIS und der BRIG unterscheiden sich nach den Außendarstellungen in den Onlinemedien nicht wesentlich. Gründerinnen und Gründer, die in Bremerhaven einen Standort suchen, finden daher mit der BIS und der BRIG zwei voneinander unabhängige Unternehmen mit vergleichbarem Angebot vor. Nach Angaben der BIS gibt es derzeit keinerlei Verbindung zwischen den Gesellschaften. Beide Gesellschaften sind daran interessiert, ihre Objekte vollständig auszulasten. Aufgrund der sich ähnelnden Leistungen stehen die Gesellschaften im Wettbewerb miteinander.
- Es ist nicht nachvollziehbar, dass zwei Wirtschaftsförderunternehmen am Standort Bremerhaven dasselbe Förderziel verfolgen, nämlich junge innovative Unternehmen und Start-ups für den Standort Bremerhaven zu gewinnen. Zwei voneinander unabhängig agierende, aus öffentlichen Mitteln geförderte



Anbieterinnen verursachen Mehraufwand für Bremen, weil in beiden Unternehmen jeweils eine Infrastruktur für die Vermarktung unterhalten wird. Dies ist unwirtschaftlich. Mögliche Synergien werden nicht genutzt. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, Doppelstrukturen in der Wirtschaftsförderung zu vermeiden und darauf hinzuwirken, dass die Angebote von BIS und BRIG organisatorisch und inhaltlich koordiniert werden.

- Das Ressort hat auf eine Überprüfung aus dem Jahr 2012 verwiesen, die seinerzeit ergeben habe, die Verschmelzung der Aktivitäten der BRIG auf die BIS könne zu Synergieeffekten führen. Diese Option sei aber mit Nachteilen für die WFB verbunden, u. a. weil ihr Mieteinnahmen der BRIG entgehen würden. Auf die Frage, inwieweit die gleichzeitige Tätigkeit der BIS und der BRIG in der derzeitigen Struktur dem eigentlichen Förderzweck dient, ist das Ressort nicht eingegangen.
- Dem Ressort ist darin zuzustimmen, dass bei einer Neugliederung der Aufgaben der Wirtschaftsförderung in Bremerhaven sämtliche Folgewirkungen zu berücksichtigen sind. Angesichts des Zeitablaufs seit der letzten Betrachtung im Jahr 2012 hält der Rechnungshof es jedoch für geboten, die Doppelstrukturen erneut auf den Prüfstand zu stellen. Die Darlegungen des Ressorts berücksichtigen nicht, dass die gegenwärtig von der BRIG genutzte Fläche auch einer anderen Verwendung zugeführt werden könnte. Bei einer neuen Überprüfung anhand einer alle Wirkungen umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wären deswegen neben den Synergieeffekten aus der Zusammenführung der Förderstrukturen und einem etwaigen Verkauf des dann freiwerdenden Gebäudes auch weitere Möglichkeiten zu betrachten. So käme infrage, der BRIG neue Aufgaben zuzuweisen oder ihre Flächen anders zu nutzen.



Finanzen

Beschaffung von Informationstechnologie

Bremen entstanden finanzielle Nachteile, da Dataport entgegen den vertraglichen Festlegungen Vergabeleistungen auch gesondert abrechnete.

Ohne genaue Abrechnungsgrundlagen sind Rechnungen nicht nachvoll ziehbar.

Es ist notwendig, darauf hinzuwirken, dass Dataport das Vergaberecht durchgängig einhält.

1 Beschaffungsvertrag mit Dataport

- Zum 1. Januar 2013 schlossen die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen mit Dataport einen Beschaffungsvertrag, dessen aktualisierte Fassung im dritten Quartal 2018 rückwirkend zum 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt wurde. Darin verpflichten sich diese Länder, Dataport mit der Beschaffung von Informationstechnologie (IT) zu beauftragen. Als Anstalt öffentlichen Rechts und zentrale IT-Beschaffungsstelle dieser Länder hat Dataport die Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) einzuhalten.
- Der Beschaffungsvertrag regelt die Verantwortlichkeiten der Vertragspartner, die Ausgestaltung der Kooperation, das Controlling, die Laufzeit sowie die Finanzierung der Tätigkeiten Dataports. Die Länder vergüten die Dienstleistung nach der Neufassung mit insgesamt rd. 1,7 Mio. € jährlich. Dieser Betrag wird anhand eines vereinbarten Abrechnungsmodells auf die drei Länder umgelegt. Der Anteil Bremens wird aus dem Produktplan 96 finanziert, der zentral von der Senatorin für Finanzen (Ressort) verwaltet wird. Dataport stellt Personal im Umfang von 17 Vollzeiteinheiten für die aus dem Beschaffungsvertrag anfallenden Tätigkeiten bereit. Die Anstalt handelt für die Länder im eigenen Namen und in eigener Verantwortung.
- Der Rechnungshof hat den Beschaffungsvertrag sowie Verträge zu zwei ausgewählten Projekten und deren Abrechnungen geprüft. Stichprobenhaft hat er auch untersucht, wie Dataport 15 Vergabeverfahren durchgeführt hatte.



2 Jährliche Abrechnungen nicht kontrollierbar

2.1 Stundenerfassung

Für die Leistungen aus dem Beschaffungsvertrag entrichtet Bremen vertraglich festgelegte Abschlagzahlungen. Zu den erbrachten Leistungen erstellt Dataport jährlich je Land eine Abrechnungsübersicht über die geleisteten Stunden für variable Leistungsblöcke (Auftragsmanagement, Kontraktmanagement, Vergabe/Einkauf und Rechnungsbearbeitung/Wareneingang) und für fixe Leistungsblöcke (Material/Shop/Technik, Controlling/Leitung und übergreifende Unterstützung). Auf Grundlage der Abrechnungsübersicht leitet Dataport den betreffenden Ländern Schlussrechnungen zu. Zum Zwecke des Controllings stellt Dataport den Ländern vertraglich vereinbarte Auswertungen zur Verfügung.

Anhand der auf die einzelnen Länder verteilten Stunden legt Dataport anteilig das Entgelt von rd. 1,7 Mio. € (s. Tz. 374) jährlich um. Dem so ermittelten Betrag werden die vom jeweiligen Land geleisteten Abschlagzahlungen gegnübergestellt. Die Differenz ergibt entweder eine Nachzahlung oder einen Erstattungsanspruch des jeweiligen Landes. Seit der ersten Abrechnung für das Jahr 2013 ergab sich für Bremen jährlich eine Nachzahlungsverpflichtung.

Dataport erfasst alle für die variablen Leistungsblöcke geleisteten Stunden auf einer einzigen Landesauftragsnummer je Land. So ist nachträglich nicht mehr feststellbar, wie viele der von Dataport geleisteten Stunden auf welche Vergaben eines Landes entfielen. Ohne genaue Zuordnung lässt sich aber weder feststellen noch zumindest plausibel machen, ob die als geleistet angegebene Stundenanzahl zutreffend ist. Selbst Dataport kann eigene Erfassungs- oder Zuordnungsfehler nicht erkennen. Auch die vereinbarten Controlling-Auswertungen ermöglichen letztlich keine Kontrolle oder Plausibilisierung der jährlichen Abrechnung, weil darin die Verteilung der Stunden ebenfalls nicht zu erkennen ist.

Bei den Verhandlungen über den Beschaffungsvertrag wurde eine Kontrolle der geleisteten Stunden nicht vereinbart. Die derzeitige Praxis begründet das Risiko, dass Bremen ebenso wie den anderen Ländern unbemerkbar - wenn auch nur versehentlich - eine unzutreffende Stundenanzahl in Rechnung gestellt wird.

Der Rechnungshof hat das Ressort dringend gebeten, mit Dataport zu vereinbaren, die geleisteten Stunden einzelnen Vergaben zuzuordnen. Dies gilt



auch für die Vergaben, die Dataport durchführt, die aber nicht über den Beschaffungsvertrag abzurechnen sind.

Das Ressort ist der Auffassung, eine weitere Detaillierung der Kostenverrechnung führe zu unverhältnismäßig hohem Aufwand, da zusätzliche Erfassungen bei Dataport und zusätzliche Prüfungen durch Bremen die Folge wären. Der Stundenerfassung pro Vergabe stünden im Wesentlichen datenschutzund personalrechtliche Gründe entgegen. Auch Dataport ist der Ansicht, es entstünden dadurch neue technische und personelle Aufwendungen. Außerdem sei nicht nachvollziehbar, inwieweit eine landesspezifisch detailliertere Aufschreibung gegen "Quersubventionierungen" zwischen den Ländern schützen könne.

382 Der Rechnungshof teilt diese Bedenken insbesondere deshalb nicht, da es das Erfassungssystem für die Stunden bereits gibt. Es müsste lediglich pro Vergabe eine Auftragsnummer im System eingerichtet werden. Dafür wären keine technischen Änderungen erforderlich. Die Auftragsnummern könnten von den Beschäftigten bei Dataport ebenso mit Stunden bebucht werden wie vorher die Landesauftragsnummern. Solche geringfügigen Änderungen führen nicht zu erheblichen Kostensteigerungen. Für Bremen hätte dies auch keinen zwangsläufig höheren Prüfungsaufwand zur Folge, würde aber die Möglichkeit eröffnen, die Abrechnungen - zumindest auf Plausibilität - zu überprüfen. Soweit sich das Ressort ohne nähere Begründung auf datenschutz- und personalrechtliche Hinderungsgründe beruft, überzeugt dies ebenfalls nicht. Eine Stundenerfassung pro Auftrag ist zu Abrechnungszwecken nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch üblich. Der Rechnungshof hält daher an seiner Bitte fest und geht davon aus, dass ein wirtschaftlich vertretbares Verhandlungsergebnis erzielt wird.

2.2 Länderzuordnung

Dataport führte im Rahmen des Beschaffungsvertrags nicht nur Vergaben für ein einzelnes Land, sondern auch länderübergreifend durch (gemeinsame Vergaben). Eine von Dataport erstellte Übersicht zeigt, dass die Anstalt im Jahr 2015 auch Vergaben für sich selbst mit Bezugsberechtigung für die am Beschaffungsvertrag beteiligten Länder durchführte. Bezugsberechtigt können darüber hinaus auch die nicht am Beschaffungsvertrag beteiligten Trägerländer sein.

Zu einem Vergabefall gab Dataport an, geleistete Stunden seien ausschließlich Dataport zugeordnet und auch keine gesonderten Rechnungen gestellt worden. Einen Nachweis darüber konnte Dataport nicht erbringen. Auf die



Frage, wie nachträglich feststellbar sei, dass den am Beschaffungsvertrag beteiligten Ländern keine Arbeitsstunden zugeordnet worden seien, antwortete Dataport, dass "im Einzelfall der Sachbearbeiter nach seiner Erinnerung befragt" werde und eine nachträgliche Feststellung ansonsten nicht möglich sei.

Zu einem anderen Fall teilte Dataport mit, diese Vergabe sei versehentlich als gemeinsame Vergabe gekennzeichnet worden. Es habe sich jedoch um eine ausschließlich Dataport betreffende Vergabe ohne Beteiligung oder Bezugsberechtigung der Trägerländer gehandelt. Die Daten seien in den Systemen korrigiert worden. Auch hier sei die Sachbearbeitung nach ihrer Erinnerung befragt worden. Die Leistungen seien nicht über den Beschaffungsvertrag abgerechnet worden. Nachträglich nachweisbar sei dies aber nicht.

Da Dataport die für einzelne Länder geleisteten Stunden nicht den jeweiligen Vergaben zuordnet, ist hier ebenfalls (s. Tz. 378) eine Kontrolle der erbrachten Leistungen pro Land nicht möglich. Auch aus den Controlling-Berichten lässt sich nicht erkennen, ob ein Land über Gebühr mit Stunden belastet wurde.

Der Rechnungshof hält eine verursachungsgerechte Abrechnung zwar für vorzugswürdig. Die unter den Ländern getroffene Vereinbarung, beginnend mit dem 1. Januar 2018 bei gemeinsamen Vergaben die Stunden auf die Trägerländer im Verhältnis ihrer Anteile an Dataport aufzuteilen, ist jedoch ein erster Schritt in die richtige Richtung. Das Verfahren soll dem Ressort zufolge in drei Jahren überprüft werden.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, insgesamt für mehr Transparenz bei den Abrechnungen zu sorgen. Ungeachtet der Vereinbarung, künftig das Stundenvolumen nach Länderanteilen an der Anstalt zuzuordnen, bedarf es einer Regelung, wie mit solchen geleisteten Stunden umgegangen werden soll, die für nicht am Beschaffungsvertrag beteiligte Länder erbracht werden.

Dataport hat angekündigt, eine detailliertere Regelung auch für den Fall zu erarbeiten, in dem eine nicht am Beschaffungsvertrag beteiligte Stelle von gemeinsamen Vergaben profitiert. Diese Stelle solle anteilig mit den Kosten der Vergabe belastet werden. Dies ist anerkennenswert, vermag jedoch nicht alle dargestellten Mängel zu beheben.

3 Zentrale Finanzierung

Diejenigen Bedarfsträger, deren IT-Budgets im Produktplan 96 zentral verwaltet werden, leisten darüber auch ihren Finanzierungsbeitrag für die zentrale IT-Beschaffungsstelle bei Dataport. Reguläre Beschaffungen nach dem



Beschaffungsvertrag werden daraus ebenfalls abgegolten. Nehmen andere Bedarfsträger, z. B. Schulen oder Eigenbetriebe, Leistungen von Dataport in Anspruch, sind sie entweder über von Dataport erhobene Margen an der Finanzierung der IT-Beschaffungsstelle zu beteiligen oder haben die Leistungen gesondert zu vergüten.

- In mindestens zwei Fällen mit Auftragswerten von rd. 50 T€ bzw. rd. 100 T€ wurden im Jahr 2016 Leistungen für die Schulen über den Beschaffungsvertrag abgerechnet und damit zentral finanziert. Mit welcher Stundenzahl diese Vergaben in die Abrechnung einflossen, ist nicht nachvollziehbar, weil die geleisteten Stunden von Dataport lediglich einer Auftragsnummer pro Land (und nicht pro Vergabe) zugeordnet werden (s. Tz. 378).
- 392 Ob es für Bremen insgesamt günstiger ist, Leistungen über den Beschaffungsvertrag oder gesondert abzurechnen, bedarf gründlicher Überlegung. Nach Angaben des Ressorts werden Vergaben über den Beschaffungsvertrag durchschnittlich mit rd. 11 T€ je Vergabe abgerechnet und Einzelvergaben mit einem Festpreis von rd. 20 T€. Somit seien Vergabeleistungen über den Beschaffungsvertrag grundsätzlich wirtschaftlicher als gesonderte Abrechnungen. Über den Beschaffungsvertrag werden Vergabeleistungen mit einem durchschnittlichen Stundensatz abgerechnet, der seit dem Jahr 2014 zwischen rd. 53 € und rd. 60 € liegt. Außerhalb des Beschaffungsvertrags rechnet Dataport Vergabeleistungen demgegenüber mit einem Stundensatz von 105 € ab. Es liegt also im Interesse Bremens, Vergabeleistungen möglichst über den Beschaffungsvertrag abrechnen zu lassen. Dabei sind allerdings die damit verbundenen Folgen zu bedenken. Ab einem bestimmten Leistungsvolumen wird der Beschaffungsvertrag so stark von Bremen in Anspruch genommen, dass Nachzahlungen fällig werden (s. Tz. 377). Bremen hat bereits in den Jahren 2014 bis 2017 Nachzahlungen bzw. Ausgleichszahlungen von jährlich durchschnittlich rd. 81 T€ leisten müssen. Soll der Leistungsbezug über den Beschaffungsvertrag - eventuell auch für Stellen, die bislang nicht am Produktplan 96 beteiligt sind - intensiviert werden, hätte dies zwangsläufig Auswirkungen auf das Budget im Produktplan 96.
- Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen zu prüfen, wem die zentrale Finanzierung künftig zu welchen Bedingungen zugutekommen soll. Klärungsbedürftig ist insbesondere, ob und ggf. nach welchen sachlichen und allgemeinen Kriterien nicht am Produktplan 96 beteiligte Stellen von der zentralen Finanzierung profitieren sollen.
- Das Ressort hat darauf verwiesen, bei den Vergaben sei das Bildungsressort statt der Schulen als Bedarfsträger aufgetreten, sodass kein Widerspruch zum



Regelwerk bestanden habe. Ob auch die Bremische Bürgerschaft, Schulen, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in den Beschaffungsvertrag integriert werden sollten, wäre Teil einer noch im Gesamtsenat zu führenden Debatte.

Der Hinweis auf das Bildungsressort als vermeintlichem Bedarfsträger vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Der Sache nach wurde nicht für das Bildungsressort, sondern für die Schulen beschafft. Die damit verbundenen Kernfragen, wer zu welchen Bedingungen von der zentralen Finanzierung profitieren soll und welche finanziellen Auswirkungen dies für Bremen insgesamt hätte, bedürfen einer Lösung. Sollen die Schulen oder weitere Einrichtungen in den Beschaffungsvertrag einbezogen werden, erwartet der Rechnungshof Anpassungen aller einschlägigen Vorschriften und des Beschaffungsvertrags.

4 Dataport als Vertragspartnerin der Unternehmen

Aufgrund der zentralen Vertragsbestimmung, nach der Dataport für die Länder im eigenen Namen und in eigener Verantwortung handelt, kann Bremen Liefer- und Leistungsstörungen nicht im direkten Kontakt mit den Dienstleistenden klären, die die primäre Leistung erbringen. Stattdessen müssen solche Störungen bei Dataport gemeldet und anschließend auch dort bearbeitet werden. Dataport erhält Rechnungen und Leistungsnachweise, stellt Bremen dazu wiederum eigene Rechnungen und fügt die Leistungsnachweise für die primären Leistungen bei. Bremen zahlt die Entgelte anschließend an Dataport.

Diese Verfahrensweise eignet sich für überschaubare und standardisierbare Leistungen (z. B. Hardwarebeschaffungen). Probleme ergeben sich aber insbesondere bei Verträgen, die nicht standardisierbare Leistungen, namentlich komplexe oder bremenspezifische Vorhaben zum Gegenstand haben. Dies gilt z. B. für den Kauf von Programmierungsleistungen für Fachverfahren in Projekten wie "eRechnung" und "eHaushalt". In diesen Fällen liegt das Knowhow für die fachliche Projektumsetzung in der bremischen Verwaltung. Der direkte Kontakt zu den die primäre Leistung erbringenden Dienstleistenden (z. B. Softwarehersteller) ist oftmals nicht nur von den Projektleitungen in der bremischen Verwaltung erwünscht, sondern unerlässlich. Zwar ist es für den Vertrag zum digitalen Rechnungsworkflow ("eRechnung") durch ergänzende Vertragsklauseln gelungen, Bremen auch direkt einige Einflussmöglichkeiten vertraglich zu sichern, doch bedarf es bei allen Vorhaben von gewisser Komplexität solcher Möglichkeiten.

Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, mit einer Änderung des Beschaffungsvertrags dafür zu sorgen, dass bei komplexen Vorhaben Dataport nicht mehr im eigenen Namen, sondern im Namen Bremens Verträge schließt.



Zumindest wären in solchen Fällen standardisierte Klauseln aufzunehmen, mit denen mittels eines direkten Kontakts zu den Unternehmen ein Einfluss auf die Umsetzung der Vertragsinhalte gesichert wäre.

Das Ressort sieht es nicht als erforderlich an, Bremen einen direkten Einfluss auf die Vertragsgestaltung zu sichern, da Dataport die Interessen der Trägerländer mit Nachdruck vertrete. Bei komplexen Vorhaben sei es ein besonderer Vorteil, dass nicht jedes Trägerland für sich, sondern Dataport die gebündelten Interessen der Trägerländer gegenüber den Unternehmen vertrete.

Dem Rechnungshof geht es demgegenüber um den Einfluss, den Bremen für 400 seine spezifischen Belange unmittelbar nehmen können muss. Darüber hinaus hat die bisherige Verfahrensweise weitere Nachteile. Im Prozessablauf werden zweimal Rechnungen erstellt und bearbeitet. Ferner ist im zentralen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) nicht mehr ersichtlich, wer die ursprüngliche Leistung tatsächlich erbracht hat. Vielmehr werden Zahlungen ausschließlich an Dataport ausgewiesen. Da das Vertragsverhältnis der Stelle, die die primären Leistungen erbringt, mit Dataport besteht und nicht mit Bremen, werden Abstimmungsverfahren zeitaufwändiger und komplexer. Hieraus folgt unnötiger Ressourcenverbrauch. Bei standardisierbaren Leistungen wären diese Nachteile hinnehmbar, da sie von dem Vorteil ausgeglichen werden, es nur mit Dataport als einzigem Ansprechpartner zu tun zu haben. Bei nicht standardisierbaren Leistungen sowie komplexen oder bremenspezifischen Vorhaben kann Dataport die Interessen Bremens aber nur nachhaltig vertreten, wenn die bremische Projektleitung das für Abstimmungen und Klärungsprozesse erforderliche Know-how Dataport vorher vermittelt hat. Mit dem dafür notwendigen Zusatzaufwand relativiert sich der Vorteil eines alleinigen Ansprechpartners erheblich, ohne dass die genannten Nachteile entfielen. Der Rechnungshof hat das Ressort daher gebeten, seine Haltung vor diesem Hintergrund nochmals zu überdenken.

5 Umgehung des Beschaffungsvertrags

Die Erstellung von Leistungsbeschreibungen ist vom Beschaffungsvertrag ausgenommen und gesondert abzurechnen. Im Jahr 2016 schloss das Ressort mit Dataport zwei Verträge über die Erstellung von Leistungsbeschreibungen und über weitere Unterstützungsleistungen. Beide Verträge betrafen aber auch Vergabeleistungen, die jedoch unabhängig vom Beschaffungsvertrag jeweils gesondert gegenüber Bremen abgerechnet wurden. Mindestens die Erstellung einer Bewertungsmatrix, die Begleitung einer Vergabe in Form einer Teilnahme an Bietergesprächen sowie eine Unterstützung beim Auswahlprozess



- stellen Tätigkeiten dar, die originär dem Vergabeprozess zuzuordnen sind. Sie hätten somit über den Beschaffungsvertrag abgerechnet werden müssen.
- Die nicht über den Beschaffungsvertrag, sondern gesondert abgerechneten Vergabeleistungen verursachten Mehrausgaben für Bremen, da der Stundensatz aus dem Beschaffungsvertrag wesentlich niedriger ist als der Stundensatz für eine gesonderte Abrechnung (s. Tz. 392).
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig Leistungen für die Erstellung von Leistungsbeschreibungen von Vergabeleistungen abzugrenzen und schon bei Vertragsabschluss dafür zu sorgen, dass Vergabeleistungen über den Beschaffungsvertrag abgerechnet werden.

6 Vergaberecht

6.1 Unzulässige Verfahrensart

- Bei Vergaben von Lieferungen und Leistungen für Bremen gelten nach der Anlage 1 zum Beschaffungsvertrag u. a. die Vorschriften des Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG), des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, der Vergabeverordnung und der VOL/A.
- Nach § 3 Abs. 5 VOL/A sind freihändige Vergaben zulässig, wenn eine der dort bestimmten Voraussetzungen erfüllt ist. Das ist z. B. der Fall, wenn die Beschaffung besonders dringlich ist oder wenn nur ein Unternehmen für die Leistung in Betracht kommt. Im November 2016 beauftragte Dataport für Bremen ein Beratungsunternehmen mit Beratungsleistungen für die Justizvollzugsanstalt. Auftragsgemäß sollte ein Konzept zur Einführung des Moduls "Materialwirtschaft" im HKR erarbeitet werden. Dataport erstellte eine interne Bedarfsmeldung und vergab die Leistung freihändig an das Beratungsunternehmen. Dataport begründete dies mit der Dringlichkeit im Kundenprojekt. Zudem kenne das ausgewählte Beratungsunternehmen die Strukturen bereits. Kosten könnten so gering gehalten werden. Die Auftragserteilung sei außerdem wirtschaftlich, weil der angebotene Stundensatz von 87,50 € netto unter dem Durchschnitt liege. Das Unternehmen hatte den Stundensatz unter der Voraussetzung angeboten, dass eine freihändige Vergabe durchgeführt werde.
- Dem Auftrag lag kein interner Bedarf Dataports zugrunde, sondern ein Bedarf Bremens. Es handelte sich auch nicht um eine Inhouse-Vergabe, bei der Bremen Dataport ohne Ausschreibung direkt mit einer Leistungserbringung hätte beauftragen können. Bremen hätte die Leistung somit auf dem freien Markt beziehen müssen. Dataport holte keine Vergleichsangebote ein, ohne



sich auf einen Ausnahmetatbestand als Grundlage für eine unmittelbare Auftragserteilung berufen zu können. Das gilt insbesondere für die Dringlichkeit, denn der Zeitdruck im Projekt war selbstverschuldet. Das gewählte Beratungsunternehmen war auch nicht das einzige, das für die Leistung aus besonderen Gründen hätte in Betracht kommen können, selbst wenn es die Strukturen Bremens schon kannte. Dataport verstieß also gegen das Vergaberecht.

Dataport hat eingewandt, im vorliegenden Fall habe Bremen Dataport mit Leistungen beauftragt. Um diese Leistungen erbringen zu können, habe Dataport wegen fehlenden eigenen Personals externe Unterstützung benötigt. Bei freihändigen Vergaben könne auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet werden, wenn die Wirtschaftlichkeit gegeben sei. Dies sei der Fall gewesen, da keine Kosten für die Einarbeitung angefallen seien. Dataport wolle die Prozesse und Formulierungen in den Kundenverträgen für künftige Vertragsgestaltungen aber überprüfen.

Da von vornherein feststand, dass es um eine Leistung für Bremen ging, handelte es sich nicht um eine interne Beschaffung für Dataport. Auch die Möglichkeit einer Inhouse-Vergabe Bremens an Dataport war nicht gegeben, weil Dataport den Auftrag nicht mit eigenem Personal erfüllen konnte. Dataport hätte eine Vergabe nach dem TtVG durchführen und über den Beschaffungsvertrag abrechnen müssen. Dabei hätte Dataport Vergleichsangebote einholen müssen, denn § 5 TtVG und § 3 Abs. 5 VOL/A sehen den von Dataport benannten Ausnahmetatbestand der Wirtschaftlichkeit nicht vor. Die von Dataport angekündigte geänderte Vertragsgestaltung allein stellt die künftige Beachtung des Vergaberechts nicht sicher.

Auch eine freihändige Auftragserteilung im Jahr 2015 verstieß gegen das Vergaberecht. Die Beschaffung von zwei Videokonferenzsystemen belief sich auf einen Gesamtwert von rd. 39 T€ und lag damit bereits weit über dem Schwellenwert von damals 10 T€. Die von Dataport zunächst vorgetragene Begründung, es seien eine spezifische Standvorrichtung und eine zweijährige Wartungszeit benötigt worden, überzeugt nicht. Solche Leistungen wurden nicht nur von einem einzigen Unternehmen angeboten. Hinzu kam, dass Bremen keinen Bedarf an einer spezifischen Standvorrichtung formuliert hatte und die später erworbenen Geräte damit auch nicht ausgestattet waren. Dataport hat die Hinweise des Rechnungshofs akzeptiert.

Nach § 3 Abs. 4 VOL/A ist eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb z. B. dann zulässig, wenn eine vorherige Ausschreibung nicht zu einem wirtschaftlichen Ergebnis geführt hat oder unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würde. Bei einer beschränkten Ausschreibung werden die



in Betracht kommenden Unternehmen direkt zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Dies setzt ausreichende Marktkenntnis der Vergabestelle voraus. Im Jahr 2016 vergab Dataport einen Auftrag im Wege einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, der zur Lieferung von IT-Geräten an die Hochschule für öffentliche Verwaltung führte. Es hatte zuvor keine Ausschreibung stattgefunden, obwohl sie keinen unverhältnismäßigen Aufwand verursacht hätte. Zudem fehlte es Dataport an ausreichender Marktkenntnis: Die Recherche führte im Zeitablauf zu einer immer weiter steigenden Zahl potenzieller Anbieterinnen und Anbieter und bezog sich außerdem auf den Raum Hamburg statt auf den Bremer Raum. Zunächst gab es zwei potenziell in Betracht kommende Unternehmen, dann fünf, später neun und letztendlich wurden elf Unternehmen aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Dataport verstieß auch in diesem Fall gegen das Vergaberecht, weil die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb hätte durchgeführt werden müssen.

- Dataport hat darauf verwiesen, dass nach § 7 Abs. 3 TtVG Aufträge bis 40 T€ ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung hätten vergeben werden dürfen. Insoweit hätten die Voraussetzungen für eine beschränkte Ausschreibung vorgelegen. Der Rechnungshof beanstandet nicht die Tatsache, dass beschränkt ausgeschrieben wurde, sondern dass zuvor kein Teilnahmewettbewerb stattgefunden hatte.
- In allen drei Fällen bestand wegen der Verstöße gegen das Vergaberecht ein erhöhtes Risiko der Wettbewerbsverzerrung und einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die Vergabeentscheidung. Der Rechnungshof hat dem Ressort dringend empfohlen, auf Dataport einzuwirken, das Vergaberecht einzuhalten. Der Rechnungshof hat das Ressort zudem aufgefordert, Dataport dazu anzuhalten, eigene Beschaffungsvorgänge bzw. Vergaben von den Vergabedienstleistungen für die Vertragspartner des Beschaffungsvertrags zu trennen.
- Das Finanzressort hat mitgeteilt, Dataport weise ausdrücklich zurück, gegen das Vergaberecht verstoßen zu haben, da es nach Auffassung der Anstalt ihr selbst obliege, über die Art der Leistungsbringung zu entscheiden.
- Der Rechnungshof betont, dass bei zwei der drei genannten Vergaberechtsverstöße die Art der Leistungserbringung nicht Gegenstand seiner Beanstandungen war. Unabhängig davon, ob es Dataport selbst obliegt, über die Art der Leistungserbringung zu entscheiden, erwartet der Rechnungshof, dass die Anstalt stets das Vergaberecht einhält.



6.2 Sorgfalt und Dokumentation im Vergabeverfahren

- Bei der Vergabe von Leistungen ist ein Vergabevermerk zu erstellen. Das Vergabeverfahren ist von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren, sodass die Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen sowie die Begründung der jeweiligen Entscheidungen nachvollzogen und überprüft werden können. Für die auftraggebende Stelle dient der Vergabevermerk auch dazu, etwaigen Korruptionsvorwürfen vorzubeugen.
- In einzelnen Fällen erstellte Dataport Vergabevermerke nicht mit der nötigen Sorgfalt. In einem Fall zog Dataport fälschlicherweise die Vergabeordnung eines anderen Landes für eine Vergabeentscheidung heran. Außerdem war der Schwellenwertabgleich offensichtlich fehlerhaft. In einem anderen Fall waren Gründe für die Wahl der Vergabeart nicht benannt und es fehlten Angaben dazu, wie viele Angebote eingegangen waren.
- In einem Auszug aus dem Datenbestand Dataports für die Vergaben in den Jahren 2015 und 2016 waren in einigen Fällen wesentliche Daten fehlerhaft (z. B. Bezeichnungen der auftraggebenden Dienststellen, Laufzeiten von Verträgen, Angaben zur Vergabeart). Dataport hatte die Daten zu Vergaben nicht mit der nötigen Sorgfalt erfasst. Es besteht das Risiko, dass fehlerhafte Eingaben zu falschen Zuordnungen und Abrechnungen von Vergaben führen.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Dataport dazu anzuhalten, hinsichtlich der Datenerfassung und der Dokumentation von Vergabevorgängen mehr Sorgfalt walten zu lassen, um das Vergaberecht einzuhalten und das Risiko fehlerhafter Abrechnungen zu verringern.





Finanzen

Betätigung bei der Bremer Toto und Lotto GmbH

Das Beteiligungsmanagement darf den Zweck einer Gesellschaft nicht außer Acht lassen.

Es ist geboten, die Bremer Toto und Lotto GmbH vollständig an das Tariftreue- und Vergabegesetz zu binden.

1 Beteiligung an der Bremer Toto und Lotto GmbH

- Die Bremer Toto und Lotto GmbH (BTL GmbH) veranstaltet im Land Bremen öffentliches Glücksspiel nach den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags und des Bremischen Glücksspielgesetzes. Die Freie Hansestadt Bremen ist seit 2014 Mehrheitsgesellschafterin und hält zwei Drittel der Geschäftsanteile. Das verbleibende Drittel entfällt zu gleichen Teilen auf den Landessportbund Bremen und den Bremer Fußball-Verband.
- Die Höhe der Spieleinsätze für die von der BTL GmbH angebotenen Glücksspiele ist seit geraumer Zeit mit jährlich rd. 52 Mio. € bis 55 Mio. € konstant. Von den Einsätzen hat die BTL GmbH einen Teil als Gewinne auszuschütten. Ferner hat sie Abgaben nach dem Bremischen Glücksspielgesetz abzuführen, die an im Gesetz genannte Empfängerinnen und Empfänger zu verteilen sind. Im Jahr 2016 betrugen die Auszahlungen rd. 11,6 Mio. €, von denen der weitaus größte Teil den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zufloss.
- Die BTL GmbH hat ihren Geschäftsbetrieb nach dem Gesellschaftsvertrag "in strikter Übereinstimmung mit den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und unter ständiger Beachtung der Ziele des Staatsvertrags zu führen". Danach soll die Gesellschaft vor allem das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht verhindern sowie durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken. Sie nimmt damit eine öffentliche Aufgabe wahr, die in Berlin und Bayern durch öffentlich-rechtlich organisierte Veranstalter erfüllt wird.
- Die Budget- und Ressourcenverantwortung gegenüber der BTL GmbH sowie die Verwaltung der Beteiligung obliegen der Senatorin für Finanzen (Finanzressort), die glücksspielrechtliche Aufsicht übt der Senator für Inneres (Innenressort) aus. Der Rechnungshof hat die Betätigung des Finanzressorts bei der



BTL GmbH geprüft. Er hat zu diesem Zweck auch Sachverhalte bei der Gesellschaft erhoben.

2 Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs

- Im Zuge der Erhebung bei der BTL GmbH hat der Rechnungshof zahlreiche Einzelfeststellungen getroffen. So hat sich u. a. ergeben, dass die BTL GmbH
 - Fahrzeuge für die Verwaltung vorhielt, die nur geringe Laufleistungen aufwiesen,
 - vermeidbare erhebliche wirtschaftliche Nachteile im Zusammenhang mit der Vermietung eines Ladenlokals erlitten hatte,
 - ihren Beschäftigten ungewöhnliche Vergünstigungen bot, zu denen Zeitgutschriften für in Anspruch genommene Pausenzeiten und die Möglichkeit gehörten, Dauerkarten für Spiele eines Fußball-Bundesligisten privat zu nutzen.
- Der Rechnungshof hat das Finanzressort auf diese Feststellungen hingewiesen und gebeten, sich verstärkt ein Bild über die Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit der BTL GmbH zu machen. Er hat empfohlen, auch die Berichte der Internen Revision regelmäßig anzufordern und auszuwerten.
- Das Finanzressort hat erwidert, dass es sich um Feststellungen zum operativen Geschäft der Gesellschaft handele. Im Einzelnen bestehe dazu keine Berichtspflicht. Dennoch werde es die festgestellten Sachverhalte zum Anlass nehmen, wo nötig darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft ihre Praxis ändert. Es werde auch die Anregung aufnehmen, regelmäßig die Berichte der Internen Revision einzusehen.

3 Werbemaßnahmen der Bremer Toto und Lotto GmbH

- Werbemaßnahmen der BTL GmbH müssen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung tragen. So darf Werbung nicht ausschließlich und einseitig den Nutzen des Glücksspiels betonen. Sie muss Pflichthinweise zu den Risiken in deutlicher, gut wahrnehmbarer Form und Größe berücksichtigen.
- Die Werbemaßnahmen der Gesellschaft entsprachen nicht immer dem Zweck des Glücksspielstaatsvertrags, sondern stellten die Vorteile der von ihr veranstalteten Glücksspiele in den Vordergrund und hatten damit stark animierenden Charakter. Die Pflichthinweise waren dabei relativ klein gehalten.



- Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, in Absprache mit dem Innenressort zu prüfen, ob angesichts der Bindung an die glücksspielrechtlichen Regelungen sowie an den Gesellschaftszweck Vorgaben an die BTL GmbH zu Art und Ausmaß von Werbemaßnahmen geboten sind, die die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags weiter konkretisieren.
- Das Finanzressort hat ausgeführt, es sei die Aufgabe des dezentralen Beteiligungsmanagements, messbare finanz- und leistungswirtschaftliche Ziele für die Beteiligungsgesellschaften zu formulieren und diese mit den Gesellschaften abzustimmen. Diese Ziele fänden Eingang in einem für jede Gesellschaft festzulegenden Steuerungsinstrumentarium. Die Glücksspielaufsicht obliege allein dem Innenressort.
- Ein allein auf finanz- und leistungswirtschaftlichen Zielen beruhendes Beteiligungsmanagement für den Bereich des öffentlichen Glücksspiels genügt jedoch nicht, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen. Der Gesellschaftsvertrag legt fest, dass die BTL GmbH ihren Geschäftsbetrieb in strikter Übereinstimmung mit diesen Zielen zu führen hat. Dem Handbuch für das Beteiligungsmanagement ist zu entnehmen, dass es Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist, die Beteiligungsunternehmen in die politischen Ziele und Leitbilder einzubinden sowie Ziele für die Unternehmen zu definieren und aufzustellen. Der Gesellschaftszweck der BTL GmbH ist durch ein ordnungspolitisches Interesse begründet. Es ist deshalb Aufgabe des Finanzressorts, diesen Gesellschaftszweck durchzusetzen. Der Rechnungshof hat empfohlen, sich dazu mit dem für die glücksspielrechtliche Aufsicht zuständigen Innenressort abzustimmen.

4 Vorsitz im Aufsichtsrat

- Vorsitzender des Aufsichtsrats der BTL GmbH ist der Senator für Inneres in Person. Das Oberverwaltungsgericht hatte dies in einem Beschluss aus dem Jahr 2010 (1 B 314/09) problematisiert. Es hat sich dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im sog. Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) bezogen, das auch die Notwendigkeit einer neutralen Kontrollinstanz behandelt hatte.
- Das Oberverwaltungsgericht hatte infrage gestellt, "ob derzeit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Trennung zwischen Glücksspielaufsicht und staatlichem Wettmonopol hinreichend Rechnung getragen wird. Im Sportwetten-Urteil wird verlangt, dass durch Schaffung einer geeigneten Kontrollinstanz, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen muss, die Einhaltung der rechtlichen Beschränkungen



des Wettmonopols überwacht wird" (OVG Bremen, Beschl. v. 11. März 2010, 1 B 314/09, S. 6). Es könne bedenklich sein, dass der "für die Glücksspielaufsicht zuständige Senator für Inneres und Sport offenbar zugleich Vorsitzender des Aufsichtsrats der Bremer Lotto und Toto GmbH ist" (OVG Bremen, ebenda).

Der Rechnungshof hat ergänzend zu den vom Oberverwaltungsgericht geäußerten Bedenken darauf hingewiesen, dass auch das Innenressort Empfänger der von der BTL GmbH auszukehrenden Erträge ist und mittelbar von den der Stadtgemeinde zufließenden Ausschüttungen profitiert (s. Tz. 420). Er hat auf daraus folgende mögliche Interessenkonflikte aufmerksam gemacht. Eine mit dem Innenressort abgestimmte Stellungnahme hat das Finanzressort dazu nicht vorgelegt.

5 Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes

- Die BTL GmbH hat sich seit dem Jahr 2003 mehrfach dazu beraten lassen, ob sie die Merkmale einer öffentlichen Auftraggeberin erfüllt und damit bei Beschaffungen an das Vergaberecht gebunden ist. Die in Auftrag gegebenen anwaltlichen Stellungnahmen kamen zu keinem einheitlichen Fazit. Im Ergebnis wendet die BTL GmbH das Vergaberecht, namentlich das inzwischen geltende Tariftreue- und Vergabegesetz, nicht vollumfänglich an, weil sie sich dazu rechtlich nicht verpflichtet sieht.
- Es ist auch angesichts der mit unterschiedlichen Ergebnissen vorliegenden Gutachten kaum möglich, ohne gerichtliche Entscheidung abschließend darüber zu befinden, ob die Gesellschaft eine öffentliche Auftraggeberin ist. Gleichwohl ist es vor dem Hintergrund des Gesellschaftszwecks wenig überzeugend, dass die BTL GmbH grundlegende Vergabevorschriften nicht anwendet.
- Der Rechnungshof hält es unabhängig von der Rechtslage für geboten, die vom Land beherrschte Gesellschaft an die gesetzlichen Vorgaben zu binden. Der Grund dafür ist insbesondere, dass die BTL GmbH öffentliche Aufgaben wahrnimmt und das Vergaberecht für alle Gesellschafter gilt, also sowohl für das Land Bremen als auch für beide Mitgesellschafter als Zuwendungsempfänger. Eine Flucht ins Privatrecht darf die Ziele des Vergaberechts nicht aushebeln, transparente und wirtschaftliche Vergabeverfahren zu gewährleisten.
- Der Rechnungshof hat das Finanzressort daher gebeten, die Geschäftsanweisung für die BTL GmbH zu ergänzen und so dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft das Tariftreue- und Vergabegesetz anwendet.



- Das Finanzressort hat betont, dass von der Geschäftsführung eingeholte anwaltliche Stellungnahmen eine öffentliche Auftraggebereigenschaft der Gesellschaft verneinten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hätten dieser Einschätzung nicht widersprochen. Es entspreche grundsätzlich nicht der Absicht des Ressorts, die bremischen Gesellschaften dem Vergaberecht zu unterwerfen, sofern diese nicht bereits aus anderen Gründen zu dessen Anwendung verpflichtet seien oder verpflichtet werden sollten.
- Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass es ihm im Fall der BTL GmbH nicht auf die rechtliche Subsumtion der Tätigkeit der Gesellschaft unter den Begriff "öffentliche Auftraggeberin" ankommt. Entscheidend ist vielmehr, dass eine vom Land beherrschte Gesellschaft, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt, an ordnungspolitische und wirtschaftliche Regeln gebunden werden sollte, die sowohl für das Land selbst als auch für die übrigen Mitgesellschafter gelten. Darüber hinaus würde sich durch die Bindung an das Tariftreue- und Vergabegesetz die Rechtssicherheit für die BTL GmbH und ihre Gesellschafter erhöhen. Einen Präzedenzfall für alle anderen bremischen Gesellschaften sieht der Rechnungshof schon deshalb nicht, weil der Gesellschaftszweck der BTL GmbH öffentlich-rechtlich definiert ist. Dem mit der Gesellschaft verfolgten Zweck könnten auch wie in zwei anderen Ländern (s. Tz. 421) staatliche Stellen unmittelbar dienen.





Finanzen

Biersteuer

Um bremische Interessen bei der Verwaltung der Biersteuer hinreichend zu berücksichtigen, stehen Auskunfts- und Teilnahmerechte gegenüber dem Bund zur Verfügung, die es zu nutzen gilt.

1 Verwaltung der Biersteuer

Die Biersteuer wird durch die Bundeszollverwaltung erhoben und verwaltet, ihre Erträge fließen aber nach dem Grundgesetz den Ländern zu. Steuergegenstand und Tarif sind im Biersteuergesetz geregelt. Das Steueraufkommen steht dem Land zu, in dem das Bier aus einem sog. Steuerlager, z. B. einer Brauerei, in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt wird. Große Steuerschuldner wie Großbrauereien müssen monatlich eine Steuererklärung beim Hauptzollamt Stuttgart abgeben. Dieses Amt setzt die Biersteuer fest und rechnet die Steuer gegenüber den Ländern ab.

Die oberste Landesbehörde kann sich bei der zuständigen Bundesbehörde nach § 21 Finanzverwaltungsgesetz über erhebliche die Biersteuer betreffende Vorgänge unterrichten und an Außenprüfungen der Bundesbehörden teilnehmen. In Bremen nimmt bei der Senatorin für Finanzen (Ressort) ein Referat der Steuerabteilung die mit der Biersteuer verbundenen Aufgaben wahr.

2 Aktenführung und Überwachung der Einnahmen

Das Ressort erfasst einige Vorgänge zum Thema Biersteuer, z. B. die Beteiligung Bremens im Gesetzgebungsverfahren, seit Ende des Jahres 2015 in einer elektronischen Akte. Daneben gibt es verschiedene Papierunterlagen, die sich ebenfalls hauptsächlich auf die Beteiligung Bremens im Gesetzgebungsverfahren beziehen. Eine Akte, in der die monatlichen Abrechnungen des Hauptzollamts gesammelt werden, ist weder elektronisch noch in Papierform vorhanden. Ebensowenig liegen im Ressort Vermerke vor, aus denen hervorginge, ob es die Entwicklung der Einnahmen verfolgt und bewertet hat. Schließlich existieren keine Unterlagen, aus denen ersichtlich wäre, ob und ggf. in welcher Form das Ressort seine Auskunftsrechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz wahrgenommen hat.



- Der Rechnungshof hat die lückenhafte Aktenführung sowie die fehlende Auswertung und Überwachung der Steuereinnahmen beanstandet. Er hat empfohlen, vorliegende Informationen zur Biersteuer zentral bei dem dafür zuständigen Referat der Steuerverwaltung zusammenzuführen und auszuwerten.
- Das Ressort hat erwidert, seiner Haushaltsabteilung würden monatlich Informationen über das Biersteueraufkommen von der Landeshauptkasse übermittelt. Das fachlich für die Überwachung der Biersteuer zuständige Referat der Steuerverwaltung habe bisher keinen Anlass für Vermerke zur Entwicklung des Biersteueraufkommens gesehen. Entsprechend bedürfe es auch keiner Aktenführung. Ein Anlass, die Verwaltungstätigkeit des Bundes bezüglich der Biersteuer zu hinterfragen, habe sich ebenfalls nicht ergeben.
- Der Rechnungshof hält an seiner Kritik und an den Empfehlungen zur Aktenführung fest. Er hält es zudem nicht für sachgerecht, auf die Auskunftsrechte zu verzichten. Ausschlaggebend ist, dass eine andere als die ertragsberechtigte Gebietskörperschaft die Steuern festsetzt, erhebt und aufteilt. Aber auch die in den letzten Jahren zu verzeichnende Tendenz rückläufiger Biersteuereinnahmen hätte zu einer Überprüfung Anlass gegeben. Die Verpflichtung zur vollständigen Einnahmeerhebung legt es ebenfalls nahe, die Rechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz auszuüben und zu überprüfen, ob die Bremen zustehenden Anteile an der Biersteuer zutreffend festgesetzt worden sind. Durch stichprobenhafte Teilnahme an den Prüfungen des Hauptzollamts hätte geklärt werden können, ob die durch den Bund vorgenommene Steuerfestsetzung, Erhebung und Aufteilung den Vorschriften entspricht.
- Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltung ihre Rechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz künftig in personalwirtschaftlich vertretbarem Umfang wahrnimmt und das - ebenso wie die Prüfung der zugewiesenen Steuereinnahmen auf Plausibilität - dokumentiert.



Finanzen

Einkünfte aus Grundbesitz bei beschränkter Steuerpflicht

Es ist nicht sichergestellt, dass Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung versteuert werden, wenn Steuerpflichtige im Ausland leben. Um Steuerausfälle zu vermeiden, bedarf es des Informationsaustausches in der Steuerverwaltung.

1 Besteuerung von Vermietungseinkünften

- Im Ausland lebende Personen, die Miet- oder Pachteinnahmen aus in Deutschland belegenen Grundstücken erzielen, sind grundsätzlich beschränkt steuerpflichtig. Diese Personen sind verpflichtet, Steuererklärungen abzugeben. Schon bei Einkünften von 1.000 € im Jahr fallen rd. 100 € Einkommensteuer an.
- In 195 vom Rechnungshof überprüften Fällen waren 88 Objekte ertragsteuerlich nicht erfasst. Es war weder dokumentiert, warum die Objekte ertragsteuerlich nicht geführt wurden, noch, ob das Finanzamt die steuerliche Einordnung dieser Objekte geprüft hatte.
- Vielfach ließ sich den Grundstücksakten der Bewertungsstelle entnehmen, dass die Eigentümerinnen oder Eigentümer der Objekte ins Ausland verzogen waren, ihre zuvor häufig selbst genutzte Immobilie in Bremen aber nicht veräußert hatten. Um sicherzustellen, dass steuerpflichtige Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung auch versteuert werden, ist es erforderlich, dass die Bewertungsstelle den für die beschränkte Steuerpflicht zuständigen Bereich über den Wegzug informiert. Dies geschah jedoch nicht, sodass Einkünfte unerkannt und damit unversteuert zu bleiben drohten.
- Um Steuerausfälle zu vermeiden, ist es erforderlich, die maßgeblichen Informationen innerhalb der Finanzbehörden weiterzugeben. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort zudem empfohlen, innerhalb der Behörde bislang nicht erfasste Wegzugsfälle nachzuerheben und auszuwerten.
- Das Ressort hat angekündigt, es plane einen Datenaustausch, um sicherzustellen, dass die Vermietungsfälle zutreffend besteuert werden. Auch zurückliegende Fälle sollen in eine Überprüfung einbezogen werden.



2 Zweitwohnungsteuer

- In Bremen fällt für eine Wohnung, die zu eigenen Wohnzwecken genutzt oder vorgehalten wird, Zweitwohnungsteuer an, wenn im Inland mindestens zwei Wohnungen für die eigene Nutzung zur Verfügung stehen. Diese Steuerpflicht kann grundsätzlich auch im Ausland lebende Personen treffen. Unter den in die Prüfung einbezogenen Objekten befanden sich mehrere Neubauwohnungen, die an im Ausland wohnhafte Personen veräußert worden waren. Soweit die Objekte nicht vermietet waren, standen sie entweder leer oder wurden zu eigenen Wohnzwecken vorgehalten. Mehrfach waren Eigentümerinnen und Eigentümern in Bremen mehrere Objekte zuzurechnen, ohne dass die Objekte hier steuerlich erfasst worden wären.
- Derzeit wird in Bremen Zweitwohnungsteuer nur festgesetzt, wenn Personen hier einen Zweitwohnsitz angemeldet haben. Damit ist die steuerliche Erfassung abhängig davon, ob eine Person ihren melderechtlichen Verpflichtungen nachkommt. Die Steuerpflicht knüpft aber nicht an die Erfüllung der Meldepflicht, sondern an die tatsächlichen Wohnverhältnisse an.
- Der Rechnungshof hat empfohlen, sämtliche Erkenntnisse der Finanzverwaltung, die für eine Zweitwohnungsteuer von Belang sind, an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. Das Ressort hat angekündigt, in diesen Fällen künftig Kontrollmitteilungen an die zuständigen Stellen zu übermitteln.



Finanzen

Umwidmung eines Gerichtsgebäudeteils

Die Umwidmung eines Gerichtsgebäudeteils für eine gastronomische Nutzung wurde nicht zeitnah und ergebnisoffen evaluiert.

Unzureichendes Vertragsmanagement hat zu finanziellen Nachteilen für Bremen geführt. So wurden die Einnahmeziele deutlich verfehlt.

1 Gastronomie im Gerichtsgebäude

Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) verwaltet seit Januar 2009 u. a. das Sondervermögen Immobilien und Technik für das Land Bremen. Die Fachaufsicht für IB nimmt die Senatorin für Finanzen (Ressort) wahr. Im Jahr 2002 wurde ein Teil eines zum Sondervermögen gehörenden Gerichtsgebäudes umgebaut, damit dort Gastronomie betrieben werden konnte. Hierfür fielen Aufwendungen von rd. 3 Mio. € an. Die Verpachtung an einen gastronomischen Betrieb beruhte auf einer wirtschaftspolitischen Entscheidung. Vom Jahr 2003 bis Anfang 2018 waren der umgebaute Gebäudeteil sowie eine Fläche des Innenhofs an wechselnde gastronomische Betreibergesellschaften verpachtet.

Im Laufe der Zeit stellte sich immer stärker heraus, dass der verpachtete Teil des Gerichtsgebäudes sanierungsbedürftig war. Außerdem wurden bauliche Brandschutz- und Sicherheitsvorkehrungen erforderlich. Auch weil die Baumaßnahmen insgesamt hohe Investitionen verursacht hätten, lösten die Vertragspartner im Januar 2018 den Pachtvertrag einvernehmlich auf. IB zahlte der Betreibergesellschaft hierfür eine Entschädigung in Höhe von 370 T€.

2 Vertragsmanagement

Der Pachtvertrag enthielt Regelungen, nach denen die fristlose Kündigung des Pachtverhältnisses zulässig gewesen wäre. So hätte IB den Vertrag fristlos kündigen dürfen, z. B. wenn die Betreibergesellschaft mit der Zahlung des Pachtzinses oder mit sonstigen Zahlungsverpflichtungen in Höhe von mindestens der zweifachen Monatspacht im Rückstand gewesen wäre.

Es kam immer wieder zu Pachtkürzungen. Auch die letzte Betreibergesellschaft kürzte von April 2016 bis einschließlich März 2017 mehrfach die Pachtzahlungen.



Darauf reagierte IB regelmäßig nur mit Erinnerungen und Mahnungen. Den Verzicht auf eine Kündigung begründete IB damit, dass über die Berechtigung von Pachtkürzungen bis zuletzt kein Einvernehmen hergestellt werden konnte. Offene Pachtzahlungen blieben somit als Forderungen bei IB bestehen. Die Frage, ob vertragliche Ansprüche bestehen, darf nicht so lange ungeklärt bleiben, bis sie verjährt sind oder aus anderen Gründen nicht mehr realisiert werden können.

IB hat ausgeführt, eine über die Mahnung hinausgehende Durchsetzung der Forderungen sei geprüft, aber wegen der damit verbundenen rechtlichen Risiken verworfen worden, weil die Betreibergesellschaft Pachtzahlungen möglicherweise aufgrund der baulichen Situation zu Recht gekürzt habe. Eine gerichtliche Klärung hätte ein zusätzliches zeitliches Risiko bedeutet. Aufwendige Planungen für die als erforderlich erkannten Baumaßnahmen seien der Grund für die zeitlich verzögerte Entscheidungsfindung gewesen.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Zum einen lag eine anwaltliche Auskunft erst im Dezember 2017 vor, als die Entscheidung über die Beendigung des Pachtvertrags bereits getroffen war. Zum anderen gehört es zu einem sachgerechten Vertragsmanagement, die Rechtmäßigkeit von Pachtkürzungen unverzüglich zu beurteilen. Ob Minderungen rechtmäßig erfolgen oder nicht, ist schon deshalb zeitnah zu klären, um über notwendige Folgemaßnahmen entscheiden zu können. Nur so bleiben vertragliche Rechte durchsetzbar. Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, das Vertragsmanagement zu verbessern.

3 Entschädigungszahlung

Zum 31. Januar 2018 lösten IB und die Betreibergesellschaft das im Jahr 2015 bis Ende 2025 verlängerte Pachtverhältnis auf. Anlass für die Auflösung waren die andernfalls erforderlichen Baumaßnahmen (s. Tz. 456). Zudem hatte das Gericht zusätzlichen Raumbedarf angemeldet.

Das Gebäude weiterhin gleichzeitig für das Gericht und die Gastronomie zu nutzen, hätte umfangreiche Eingriffe in die denkmalgeschützte Bausubstanz notwendig gemacht. Ein Teil des dafür anfallenden Aufwands wäre dadurch entstanden, dass die Betreibergesellschaft bis dahin unentgeltlich mehr Flächen für ihren Betrieb nutzte als im Pachtvertrag vorgesehen. Die mit dem Umbau verbundenen Kosten hätten nach Auskunft von IB dazu geführt, dass die notwendigen Baumaßnahmen nicht wirtschaftlich gewesen wären, wenn die gastronomische Nutzung in der bisherigen Weise beibehalten worden wäre. Zudem hätte das Gericht Einschränkungen des Dienstbetriebs hinnehmen müssen.



- Die Höhe der Entschädigungsforderung hatte die Betreibergesellschaft nach Auskunft von IB auf Grundlage der Restlaufzeit des Pachtvertrags von acht Jahren, der Hälfte ihres prognostizierten Jahresumsatzes in dieser Zeit sowie der Hälfte der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Gewinnquote für Gastronomiebetriebe errechnet.
- Zur Erläuterung der letztlich getroffenen Entschädigungsvereinbarung teilte IB dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss mit, für die Ermittlung der Vergleichssumme seien die Restlaufzeit des Pachtvertrags und ein sich daraus ergebender fiktiver entgangener Gewinn maßgeblich gewesen. Zur Berechnung seien dabei die Jahresabschlüsse für die Jahre 2015 und 2016 der Betreibergesellschaft sowie eine betriebswirtschaftliche Auswertung für das Jahr 2017 herangezogen worden. Unterlagen hierzu konnte IB dem Rechnungshof allerdings nicht vorlegen.
- IB hätte der Berechnung der Entschädigungsforderung anhand von statistischen Werten nicht folgen dürfen. Vielmehr hätte IB die tatsächlich im Geschäftsbetrieb erzielten Ergebnisse der Pächterin und die unter Berücksichtigung der maßgeblichen Umstände künftig zu erwartenden Gewinne für die Ermittlung der Entschädigungshöhe heranziehen müssen. Der Rechnungshof hat das Vorgehen von IB und das Fehlen der Unterlagen beanstandet.
- IB hat hierauf erwidert, die Zahlen seien im Rahmen der Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien erläutert, aber nicht in Papierform an IB übergeben worden. Die Entschädigungshöhe sei letztlich ein Ergebnis der Verhandlungen. Die zwingend notwendigen Brandschutzmaßnahmen für das Gerichtsgebäude seien durch den Auszug der Betreibergesellschaft um einen die Entschädigung deutlich übersteigenden Betrag günstiger geworden. Mehrkosten seien für Bremen daher nicht entstanden.
- Das Argument, eingesparte Baukosten hätten die Entschädigungszahlung überstiegen, reicht nicht aus, weil die Berechnung der Entschädigung auf falschen Grundlagen beruhte. Außerdem hätte IB in die Verhandlung über die Vertragsauflösung die ausstehenden Pachtzahlungen und die Auswirkungen einbeziehen müssen, die sich daraus ergaben, dass die Betreibergesellschaft mehr Flächen genutzt hatte als im Pachtvertrag vorgesehen.

4 Erfolgskontrolle

Schon frühzeitig war erkennbar, dass die Rahmenbedingungen für eine gastronomische Nutzung aufgrund der Lage des Objekts und der sensiblen Sicherheitsanforderungen wegen des Gerichtsbetriebs schwierig waren. So belegen



zahlreiche Schreiben der Gerichtsverwaltung, dass der Dienstbetrieb über die gesamte Dauer der Verpachtung durch verschiedene Vorfälle gestört wurde. Beispielsweise wurden Gefangenentransporte durch die gastronomische Nutzung der Hofflächen behindert und Gerichtsverhandlungen durch Lärm aus dem Gastronomiebetrieb gestört.

- Die Einnahmen aus der Verpachtung blieben über die gesamte Vertragsdauer deutlich unter den geplanten Werten. Unter Berücksichtigung von Forderungsausfällen und der an die letzte Betreibergesellschaft geleisteten Entschädigungszahlung wurde letztlich in den Jahren von 2003 bis Ende 2017 statt der geplanten rd. 1,4 Mio. € weniger als die Hälfte an Pachteinnahmen erzielt, und zwar lediglich knapp 544 T€. Dem stehen anfängliche Investitionen von über 3 Mio. € gegenüber.
- Das Finanzressort und IB versäumten, zumindest anlässlich von Vertragsveränderungen das Nutzungskonzept zu überprüfen. Mit einem veränderten Konzept hätten möglicherweise die Beeinträchtigungen des Gerichts und die wirtschaftlichen Verluste verringert werden können. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Vorhaben dieser Art nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO zeitnah und ergebnisoffen zu evaluieren sind (Erfolgskontrollen) und aus den Ergebnissen die erforderlichen Schlüsse zu ziehen sind.
- Dazu hat IB geäußert, eine Erfolgskontrolle beim Betreiberwechsel sei aufgrund der Insolvenz des Vorgängerbetriebes nicht möglich gewesen. IB habe weder auf das Insolvenzverfahren noch auf die ursprüngliche Entscheidung der Wirtschaftsförderungsausschüsse aus dem Jahr 2000 Einfluss gehabt, im Gerichtsgebäude aus stadtentwicklungspolitischen Gründen Gastronomie einzurichten.
- Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Erfolgskontrolle aus der Sicht Bremens jederzeit und vollkommen unabhängig von der Insolvenz eines Betreibers hätte stattfinden können und müssen. Mit der Verpachtung der Räumlichkeiten für gastronomische Zwecke waren mehrere Ziele, u. a. finanzieller Art, verbunden. Eine Zielerreichungskontrolle wäre längst überfällig gewesen.



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 11. Februar 2019

Sokol Meyer-Stender

Dr. Brockmüller Dr. Otten





Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit

Auf immer mehr Verwaltungsgebieten und in den unterschiedlichsten Formen arbeiten Länder mittlerweile eng zusammen. Dies kann beispielsweise ebenso mit der arbeitsteiligen Betreuung einheitlich eingesetzter IT-Programme geschehen wie mit Zusammenschlüssen zur Bildung gemeinsamer Institutionen. So ist die IT-Dienstleisterin Dataport eine Anstalt öffentlichen Rechts, die von mehreren Ländern gemeinsam getragen wird, unter denen auch Bremen ist.

Die Rechnungshöfe der Trägerländer von Dataport gehen auf der Grundlage einer von ihnen geschlossenen Prüfungsvereinbarung bei ihrer Kontrolltätigkeit ebenfalls gemeinsam und arbeitsteilig vor. Bremen ist als Trägerland und Auftraggeber bei Dataport finanziell verhältnismäßig stark engagiert. Daher veröffentlicht der Rechnungshof Bremen nachrichtlich Ergebnisse von Prüfungen anderer Rechnungshöfe, die unter den Rechnungshöfen der Trägerländer abgestimmt sind.





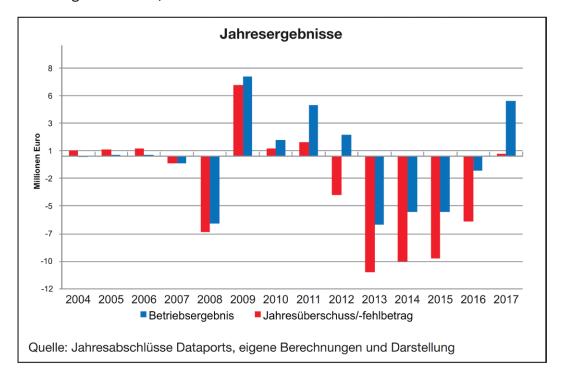
Bilanzanalyse Dataport 2017

(Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2019)

Den von kontinuierlichem Verzehr des Eigenkapitals, steigendem Fremdkapital und wachsenden Bilanzverlusten gekennzeichneten Trend der Vorjahre konnte Dataport im Geschäftsjahr 2017 stoppen. 2017 wurde erstmals seit 2011 ein Geschäftsjahr mit einem geringen Überschuss abgeschlossen.

1 Jahresergebnis

Nach mehreren Jahren mit zum Teil deutlichen Jahresfehlbeträgen hat Dataport das Geschäftsjahr 2017 mit einem Überschuss von 0,2 Mio. Euro abgeschlossen. Die positive Entwicklung beruhte im Wesentlichen auf dem Betriebsergebnis von 5,0 Mio. Euro.



2 Verschuldung

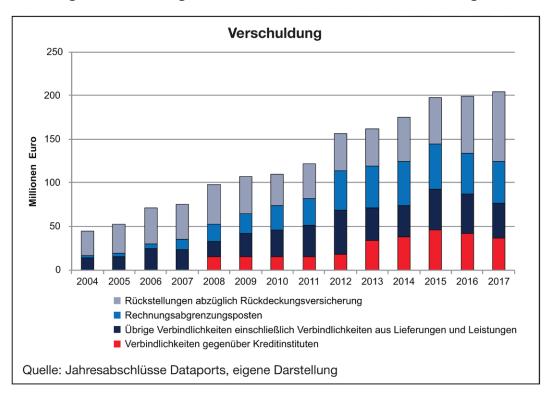
Die bilanziellen Schulden (Verbindlichkeiten, passive Rechnungsabgrenzungsposten und Rückstellungen) Dataports haben sich leicht von 198,4 Mio. Euro im Vorjahr auf 204,6 Mio. Euro erhöht.

Die durchschnittlichen Rechnungszinsen für die Ermittlung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sind weiter von 4,01 % im



Vorjahr auf jetzt 3,68 % gefallen. Dies hat dazu geführt, dass die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen abzüglich der Rückdeckungsversicherung von 64,7 Mio. Euro im Vorjahr auf 79,8 Mio. Euro für 2017 gestiegen sind.

Dagegen sind die Kreditschulden im Jahr 2017 von 42,3 Mio. Euro auf 37,3 Mio. Euro und die übrigen Verbindlichkeiten einschließlich Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen von 44,4 Mio. Euro auf 39,8 Mio. Euro gesunken.

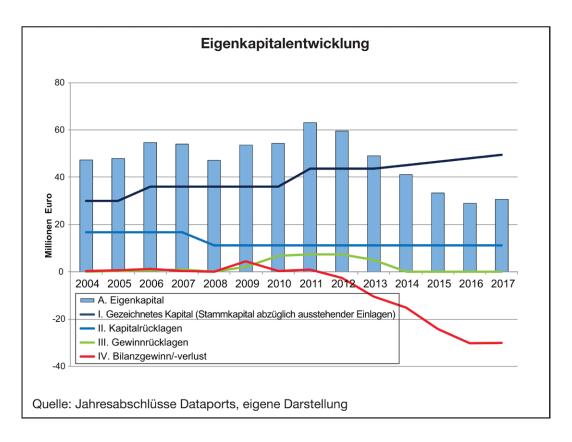


3 Eigen- und Fremdkapital

Das Eigenkapital Dataports ist von 29,0 Mio. Euro im Vorjahr auf 30,7 Mio. Euro zum Stichtag 31.12.2017 gestiegen. Es liegt damit 20,3 Mio. Euro unter dem Stammkapital von 51,0 Mio. Euro bzw. 18,8 Mio. Euro unter dem gezeichneten Kapital von 49,5 Mio. Euro. (Das Stammkapital beträgt zum Stichtag 31. Dezember 2015 nach der Aufnahme Sachsen-Anhalts in den Trägerverband 51 Mio. Euro. Davon stehen 1,5 Mio. Euro noch aus, weil Sachsen-Anhalt die letzte Rate seiner Stammeinlage 2018 zu entrichten hatte.)

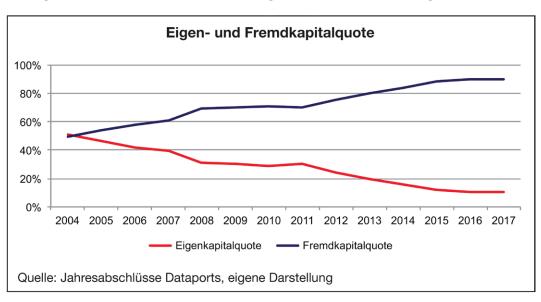
Auch die Eigenkapitalquote hat sich zum Stichtag 31.12.2017 leicht auf 10,4 % (Vorjahr 10,3 %) erhöht. Sie befindet sich gleichwohl noch deutlich unter dem eigenen Planwert von > 12 %.





Die Fremdkapitalquote hat sich dementsprechend gegenläufig entwickelt und ist von 89,7 % im Vorjahr auf jetzt 89,6 % gefallen.

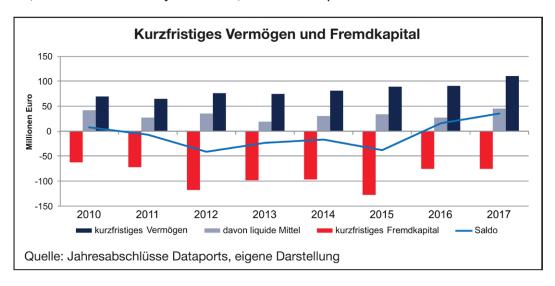
Im Ergebnis hat sich die "Verschuldungsschere" nicht weiter geöffnet.





4 Kurzfristiges Vermögen

Die zweite Rate zur Rückzahlung des Investitionskredits für die neuen Rechenzentren Dataports konnte – im Gegensatz zum Vorjahr – aus dem Cashflow finanziert werden. Trotz dieser Rückzahlung ist das kurzfristige Vermögen von 93,1 Mio. Euro im Vorjahr auf 112,3 Mio. Euro deutlich gestiegen. Der Saldo von kurzfristigem Vermögen und kurzfristigem Fremdkapital hat sich von 18,2 Mio. Euro im Vorjahr auf 37,0 Mio. Euro positiv entwickelt.



5 Schlussfolgerung

Die Vorjahre waren noch von kontinuierlichem Verzehr des Eigenkapitals, steigendem Fremdkapital und wachsenden Bilanzverlusten gekennzeichnet. Dieser Trend wurde von Dataport im Geschäftsjahr 2017 gestoppt. Um eine dauerhafte Trendwende zu erreichen, muss Dataport die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung sichern.

6 Stellungnahme der Verwaltung

Dataport und die Senatskanzlei haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und teilen seine Einschätzung.



Überstunden bei Dataport

(Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2019)

Dataport hat bei der Anordnung und Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften Vorgaben nicht ausreichend beachtet.

Durch Vereinfachungen bei der Ermittlung von Rückstellungsbedarfen sind zu geringe Rückstellungen gebildet worden.

Bei Dataport, dem IT-Dienstleister der Freien und Hansestadt Hamburg, werden für die Sicherstellung des laufenden Betriebs regelmäßig Über- bzw. Mehrarbeitsstunden (Überstunden sind nach dem Tarifvertrag Dataports Arbeitsstunden, die auf Anordnung über die vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistet werden. Mehrarbeit sind die Arbeitsstunden, die Teilzeitbeschäftigte über die individuell vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus bis zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von Vollbeschäftigten leisten. Für beide Konstellationen wird im Folgenden der Begriff "Überstunden" verwendet.) angeordnet und Rufbereitschaften eingerichtet. Grundlage für die Anordnung und Abrechnung sind das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), der Tarifvertrag Dataports sowie verschiedene Dataport-interne Dienstvereinbarungen und Arbeitshilfen.

Dataport hat in dem geprüften Zeitraum 2015/2016 für Überstunden 0,5 Mio. Euro aufgewendet. Für Rufbereitschaften sind rund 2,9 Mio. Euro angefallen. Für die beiden Jahre erhielten einzelne Beschäftigte Zahlungen für Rufbereitschaften von bis zu rund 49.000 Euro und für Überstunden von bis zu rund 20.600 Euro.

1 Anordnung und Abrechnung

Der Rechnungshof hat die Abrechnungsunterlagen von Beschäftigten im Rahmen einer Stichprobe (nach Relevanz bezogen auf Auszahlungsbeträge) geprüft und dabei Defizite bei der Einhaltung von Arbeitszeitregelungen und bei den Abrechnungen festgestellt:

1.1 Mindestruhezeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen nach § 5 ArbZG nach der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden haben.



Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen – zum Teil wiederholte – Verstöße gegen die Einhaltung dieser Mindestruhezeit festgestellt. In einem Fall hatte ein Beschäftigter innerhalb von 39 Stunden nur eine Ruhepause von einer Stunde.

Dataport ist als Arbeitgeber für die Einhaltung der Schutzvorschriften des ArbZG verantwortlich und kann gemäß § 22 ArbZG bei vorsätzlicher oder auch fahrlässiger Nichteinhaltung mit Geldbußen belangt werden.

Der Rechnungshof hat die nicht durchgängige Einhaltung der Mindestruhezeitregelung beanstandet und Dataport aufgefordert, die arbeitszeitrechtlichen Schutzvorschriften einzuhalten.

1.2 Anordnungsgrund

In einigen Fällen waren Anträge auf Überstunden von den Beschäftigten nicht bzw. nicht eindeutig begründet. Nach der bei Dataport geltenden Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit (DV Arbeitszeit) können Überstunden nur angeordnet werden, wenn sie aus zwingenden dienstlichen Gründen unvermeidbar sind. Eine diesbezügliche Prüfung kann nur auf Basis nachvollziehbarer Begründungen erfolgen. Obwohl diese in den genannten Fällen nicht vorlagen, sind die Überstunden angeordnet worden.

Der Rechnungshof hat dies kritisiert und Dataport aufgefordert, die Begründungen für Überstunden durchgehend einzufordern und nicht eindeutige Begründungen zu hinterfragen.

1.3 Anordnungszeitpunkt

Gemäß der DV Arbeitszeit müssen Überstunden grundsätzlich vorher beantragt und angeordnet werden. Wenn geleistete Arbeitsstunden zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Stundensoll führen, darf ihre Anordnung und Anerkennung als Überstunden – vom Grundsatz der vorherigen Beantragung abweichend – noch innerhalb von drei Monaten nach Entstehung beantragt werden.

Tatsächlich erfolgte die Beantragung und Anordnung von Überstunden in mehreren Fällen auch ohne Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen erst nachträglich. Dataport hat erklärt, dies immer großzügig gehandhabt zu haben, eine Beantragung im laufenden Monat sei ausreichend gewesen. Eine Überprüfung, ob der Ausnahmetatbestand der DV Arbeitszeit erfüllt war, sei nicht erfolgt. Diese Praxis der Anerkennung von Überstunden widerspricht den Vorgaben der DV Arbeitszeit.



Der Rechnungshof hat die unterbliebenen Prüfungen beanstandet und Dataport aufgefordert, diese künftig durchzuführen.

1.4 Überstundenrahmen

Geleistete Arbeitszeit, die zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Soll führen würde, ist nur nach Beantragung und Anordnung von Überstunden in das Arbeitszeitkonto überführbar.

Bei der Fallprüfung war nicht erkennbar, dass der Personalservice die erforderlichen Prüfungen immer durchgeführt hat. Der angeordnete Überstundenrahmen wurde in mehreren Fällen überschritten und diese Arbeitsstunden gleichwohl berücksichtigt. Dataport hat hierzu erklärt, dass die Entscheidung über die Anrechnung im Ermessen der Personalsachbearbeitung gestanden habe.

Das praktizierte Vorgehen steht nicht im Einklang mit der DV Arbeitszeit. Ein Ermessensspielraum besteht danach nicht. Zudem fehlte es an der gebotenen Dokumentation der Prüfung.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Personalservice die vorgelegten Überstundennachweise nicht mit entsprechenden Prüfungshinweisen versehen und Arbeitsstunden teilweise entgegen der DV Arbeitszeit als Überstunden berücksichtigt hat. Er hat Dataport aufgefordert, die Einhaltung der DV Arbeitszeit mit nachvollziehbaren Prüfungsschritten sicherzustellen.

1.5 Abrechnung

Überstunden wurden in einzelnen Fällen abgerechnet, obwohl für diese Zeiträume keine Anordnungen vorlagen.

Arbeitsstunden, die nicht aufgrund einer Anordnung geleistet worden sind, sind nicht als Überstunden zu werten und hätten dementsprechend auch nicht abgerechnet werden dürfen.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, Überstunden nur bei vorliegenden Anordnungen abzurechnen.

1.6 Bestätigungen

Die Anordnung und Abrechnung von Überstunden für Beschäftigte erfolgt bei Dataport mit einem Formular. Auf diesem sind u. a. für die Bestätigung, dass Überstunden in dem angegebenen Umfang geleistet worden sind,



Unterschriftsfelder für die Beschäftigten und ihre Führungskräfte vorgesehen. Entsprechendes findet sich auch bei dem Formular "Nachweis für Beschäftigte über Rufbereitschaften und Einsätze während der Rufbereitschaften". Auf den verwendeten Formularen fehlen in mehreren Fällen – zum Teil auch mehrfach – die erforderlichen Unterschriften.

Infolgedessen liegen keine anspruchsbegründenden Bestätigungen vor. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen.

1.7 Vollständigkeit der Unterlagen

Dataport hat dem Rechnungshof diverse monatliche Nachweise über Rufbereitschaften, Anordnungs- und Abrechnungsbögen für Überstunden und Arbeitszeitabrechnungen trotz Nachfragen nicht vollständig vorgelegt. Dazu hat Dataport mitgeteilt, dass die Unterlagen zwar vorhanden, aber nicht ohne Weiteres verfügbar seien.

Die bei Dataport geführten Nachweise über die Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften sind buchungsbegründende Unterlagen, die der Dokumentation von Geschäftsvorfällen und der dazugehörigen Buchungen dienen. Ohne diese Unterlagen können die Geschäftsvorfälle nicht in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgt werden. Weil die Unterlagen nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden konnten, liegt ein Verstoß gegen die handelsrechtlichen Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung vor.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, alle im Zusammenhang mit der Buchung von Zahlungen für Überstunden und Rufbereitschaften als Nachweis dienenden Unterlagen so vorzuhalten, dass sie in angemessener Zeit vorgelegt werden können.

2 Rückstellungen für Überstunden

Dataport hat in seinen Jahresabschlüssen für 2015 und 2016 Rückstellungen für Resturlaub und Überstunden in Höhe von jeweils rund 7,9 Mio. Euro ausgewiesen. Davon entfallen gemäß Auskunft von Dataport auf Überstunden 1,76 (2015) bzw. 1,78 (2016) Mio. Euro.

Für die Ermittlung des Rückstellungsbedarfs hat Dataport vereinfachende Annahmen wie zum Beispiel die Anzahl der Beschäftigten im Monat Oktober und ein Tagessoll von 7,85 Stunden (ohne Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung) verwendet, obwohl genauere Berechnungsgrundlagen vorlagen. Nach



Berechnungen des Rechnungshofs ergibt sich zum Beispiel bei Verwendung der Vollzeitäquivalente anstelle der Gesamtzahl der Beschäftigten für 2015 ein um rund 3 % und für 2016 ein um 4 bis 5 % höherer Rückstellungsbedarf.

Im Rahmen der Bilanzierung sind gemäß § 249 Absatz 1 Satz 1 HGB Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten wie Resturlaube, aber auch für Überstunden vorgeschrieben. Die Ermittlung der Rückstellungen hat dabei gemäß § 253 Absatz 1 Satz 2 HGB nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung des notwendigen Erfüllungsbetrags zu erfolgen.

Der Rechnungshof hat die zu starken Vereinfachungen bei der Ermittlung der Rückstellungsbedarfe beanstandet und Dataport aufgefordert, seine Kalkulation für die Rückstellungen für Überstunden zu überarbeiten und in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob durch die Nutzung vorhandener Daten weitere Parameter in die Berechnung einbezogen werden können.

3 Stellungnahme der Verwaltung

Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Dataport hat ergänzend darauf hingewiesen, dass eine Reihe der Feststellungen aus der Fallprüfung in dem ab Anfang 2018 eingeführten neuen Zeitwirtschaftssystem nicht mehr auftreten könnten, da eine weitgehende Automatisierung der Prozesse erfolge.

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Drucksache 19 / 940 S

Stadtbürgerschaft 19. Wahlperiode

07.03.19

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:

Jahresbericht 2019 - Stadt - nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2019 - Land und Stadt - am 07. März 2019 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. Wegen des digitalen Sitzungsmanagements bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs (https://www.rechnungshof.bremen.de) veröffentlicht.

Sokol (Präsidentin des Rechnungshofs)

Jahresbericht 2019

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2017	
Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Kfz-Wesen der Feuerwehr Bremen	17
Kultur	
Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH	21
Jugend	
Betreuung unbegleitet eingereister junger Menschen	31
Finanzierungsrisiken in der Jugendhilfe	37





Abkürzungsverzeichnis

AfSD Amt für Soziale Dienste

Brem.GBl. Bremisches Gesetzblatt

Drs. Drucksache

EFRE Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

HaFA Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt

HG Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen

HKR Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

LHO Landeshaushaltsordnung

LV Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

SGB Sozialgesetzbuch

T€ Tausend Euro

Tz. Textziffer

VV-LHO Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung

der Freien Hansestadt Bremen





Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.
- Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2017. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2019 Land, gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2019 Land, Abschnitt III.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. Februar 2019 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2015 und 2016

Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2015 am 19. Juni 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 19/511 S, Ziffer 3). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.





I Haushalt 2017

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2017

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- Die Stadtbürgerschaft beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 21. Juni 2016 (Brem.GBl. S. 280). Dieses Haushaltsgesetz wurde zuletzt am 20. Juni 2017 geändert (Brem.GBl. S. 283). Der Haushaltsplan wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.506.129.500 € festgestellt. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.381.773.520 €.
- Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 7.111 festgesetzt. Damit war es um 54 Stellen höher kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, beläuft sich auf 1,29. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.
- Das HG 2017 sah in § 12 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen (Finanzessort) Kredite bis zur Höhe von 804.408.280 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2016 hatte die Kreditermächtigung 749.714.460 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2017 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 376 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.
- Dieser Bericht hat den Haushalt der Gebietskörperschaft Stadt zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten des Landes, der Stadtgemeinde Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.



Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2017, in Mio. €, gerundet					
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat	
Bereinigte Einnahmen	3.905	2.679	622	5.191	
Bereinigte Ausgaben	3.927	2.904	692	5.509	
Finanzierungssaldo	-22	-225	-70	-317	
Strukturelle Bereinigungen	-20	-26	11	-35	
Struktureller Finanzierungssaldo	-42	-251	-59	-352	
Vorgabe Konsolidierungspfad	-149	-187	-40	-376	
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	107	-64	-19	24	

- Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die jeweils vorgegebene Grenze überschritten. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen im Jahr 2017 rd. -352 Mio. €. Damit unterschritt Bremen die zulässige Höchstgrenze um rd. 24 Mio. €.
- Der Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos in Höhe von rd. -376 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfen und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme betrug rd. 361 Mio. € für das Jahr 2017. Bremen unterschritt mit rd. 337 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 24 Mio. €. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2017 eingehalten.
- Das Finanzressort nahm in die Haushaltsrechnung 2017 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO den davon abweichenden strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat auf, anhand dessen geprüft wird, ob eine Haushaltsnotlage droht. Für das Haushaltsjahr 2017 benannte es auch den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen. Die Berechnungen der drei Finanzierungssalden stellte das Finanzressort ebenso dar.



3 Haushaltsrechnungen

3.1 Nachschau zur Haushaltsrechnung 2016

Anfang Januar 2018 legte das Finanzressort dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2016 und zum Vermögensnachweis vollständig vor. Die stichprobenhafte Prüfung ergab keine Beanstandungen.

3.2 Haushaltsrechnung 2017

- Der Senat legte nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2017 durch Mitteilung vom 18. Dezember 2018 (Drs. 19/895 S) der Stadtbürgerschaft mit Erläuterungen vor.
- Wie in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert.
- Die Haushaltsrechnung enthält u. a. den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt. Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- Mit der Haushaltsrechnung 2017 legte der Senat der Stadtbürgerschaft folgende Anlagen vor:
 - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Haushaltsüberschreitungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,



- Vermögensnachweis mit Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschafts- sowie Eventualverpflichtungen,
- Flächenangaben über den Grundbesitz (Bestand vom 3. Quartal 2018),
- Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Kernhaushalte und Sondervermögen,
- Überleitungstabelle "Kreditschulden kameral und Kreditschulden doppisch",
- Zusammenstellung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde),
- Hinweis zur maßnahmenbezogenen Liquiditätssteuerung,
- Anpassung des in der Anlage 2 zum Haushaltsgesetz 2017 der Stadtgemeinde Bremen ausgewiesenen Tilgungsplans.
- Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 79 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2017 beigefügt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erbracht. Dieser Nachweis wurde der Bürgerschaft und dem Rechnungshof wie in § 86 LHO vorgesehen zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2018 vorgelegt. Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 80 ff., Anlage 3).
- Das Finanzressort übernahm wie vom Rechnungshof empfohlen -, die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und Immobilien Bremens unverändert (S. 101 ff. der Haushaltsrechnung bzw. Anlage 4).



4 Haushaltsreste und Rücklagen

- Auf Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen umfasst, stellen die Ressorts anhand der Ergebnisse des sog. 13. Abrechnungsmonats die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste getrennt fest. Die Ressorts rechnen auch die Mehrund Mindereinnahmen auf und gleichen Mindereinnahmen z. B. durch Streichung von Resten aus. Das Finanzressort fasst diese Feststellungen zusammen und schlägt den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) vor, entweder pro Produktplan Zuführungen an die Rücklagen vorzunehmen oder wegen nicht ausgeglichener Mindereinnahmen Verluste vorzutragen. In der Vorlage für die Sitzung der HaFA am 22. Februar 2018 (Vorlage VL-130/2018) stellte das Finanzressort dar, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste jeweils am Jahresende der Haushaltsjahre 2016 und 2017 gebildet worden waren.
- Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2017 wurden die bestehenden Verlustvorträge insgesamt im Saldo um rd. 7,4 Mio. € auf nunmehr rd. 79,1 Mio. € reduziert. Diese Verbesserung ist darauf zurückzuführen, dass Ressorts Teile ihrer Verlustvorträge insbesondere beim EFRE-Programm 2007 bis 2014 durch Mehreinnahmen und Entnahmen aus EFRE-Sonderrücklagen ausglichen. Die neu gebildeten Rücklagen und die übertragenen Reste betrugen insgesamt rd. 651,2 Mio. €.
- Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich ggf. bei einer anderen Haushaltsposition auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nach § 45 Abs. 2 LHO nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2017 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 110,1 Mio. €, was im Saldo gegenüber dem Vorjahr einer Erhöhung um 1,4 Mio. € entspricht.
- Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlägen genutzt werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher



Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2017 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 93,0 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 440,4 Mio. € zugeführt. Neben den produktplanbezogenen Sonderrücklagen wurde erstmalig eine zentrale Sonderrücklage zur Abfederung von konjunkturellen Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen gebildet. Dieser Sonderrücklage wurden 435,0 Mio. € aus Kreditermächtigungen zugeführt, die wegen verschiedener Mehreinnahmen und Minderausgaben nicht ausgeschöpft worden waren. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 6,7 Mio. € auf rd. 33,0 Mio. €, sodass sich der Bestand aller Rücklagen einschließlich der Rücklagenentnahmen und -zuführungen am Ende des 14. Abrechnungsmonats für 2017 auf rd. 630,1 Mio. € belief.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2017 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2017 ist auf Seite 45 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.739.378.742,63 € aus.

7 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2017 auf Seite 47 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der



Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2017 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 225.322.842,81 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) aus. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € wies der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 75.629.652,81 € aus.

8 Haushaltsüberschreitungen

- Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2017 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 5 HG 2017). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- Für das Haushaltsjahr 2017 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 125.146,70 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er vier Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 72.544,87 € festgestellt. Zusammen sind das neun Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 197.691,57 €. Im Vorjahr waren es zusammen 17 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 880.441,19 €.
- Die Ressorts glichen die Überschreitungen bei den Jahresabschlussarbeiten rechnerisch aus. So wurden geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen. Das Finanzressort berichtete erstmalig nicht in einer HaFA-Vorlage, sondern ausschließlich in der Haushaltsrechnung über die



Haushaltsüberschreitungen. Wie in den Vorjahren erinnerte es die anderen Ressorts mehrfach daran, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise wurde das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft erneut verletzt.

9 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 enthält bei einer Haushaltsstelle konsumtive Minderausgaben in Höhe von 524.790 € und bei zwei Haushaltsstellen investive Minderausgaben in Höhe von insgesamt 21.418.300 €. Somit sollte ein Betrag von insgesamt 21.943.090 € auf der Ausgabenseite eingespart werden.
- Das Finanzressort überwachte, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts wurden sie ordnungsgemäß ausgeglichen.
- Das Finanzressort überwachte auch, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge an anderer Stelle Einsparungen oder Mehreinnahmen nachgewiesen wurden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge hatten Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- Nach § 12 HG 2017 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke Kredite in begrenzter Höhe aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 12 Abs. 2 HG); das sind 280.490.360 €. Diesen Rahmen hielt das Finanzressort ein.
- Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 12 HG 2017 nahm das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch.



11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- Die Senatorin für Finanzen war nach § 16 Abs. 1 HG 2017 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 1,02 Mrd. € zu übernehmen.
- Neue Verpflichtungen wurden insgesamt in Höhe von rd. 409,3 Mio. € begründet. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 um rd. 325,6 Mio. €. Am 31. Dezember 2017 betrug er 772.995.194,39 €. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2017 hielt die Senatorin für Finanzen ein.





II Prüfungsergebnisse

Inneres

Kfz-Wesen der Feuerwehr Bremen

Bei der Beschaffung von Fahrzeugen darf der Preis als Wertungskriterium nicht vernachlässigt werden.

Sollen nicht mehr benötigte Fahrzeuge veräußert werden, bieten Versteigerungsplattformen erhebliche Vorteile gegenüber einem Verkauf zum Gutachtenwert.

Wenn Feuerwehr und Polizei Fahrzeuge sowie Werkstätten verstärkt gemeinsam nutzen würden, ließe sich die Wirtschaftlichkeit ihres Fahrzeugwesens verbessern.

1 Beschaffung

- Die Feuerwehr Bremen setzt für ihre Aufgaben in großem Umfang Fahrzeuge ein. Als Berufsfeuerwehr verfügt sie über rd. 160 Fahrzeuge und ist daneben für das Fahrzeugwesen der 19 Freiwilligen Feuerwehren verantwortlich. Wenn vorhandene Fahrzeuge der Feuerwehr altersbedingt oder aufgrund nicht wirtschaftlich durchführbarer Reparaturen ersetzt werden müssen, beschafft sie neue Fahrzeuge im Wege der Ausschreibung. Der Rechnungshof hat exemplarisch die Beschaffung eines Hilfeleistungslöschfahrzeugs betrachtet.
- Um das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, ist das beste Preis-Leistungs-Verhältnis maßgeblich, für das neben dem Preis auch qualitative, umweltbezogene und soziale Aspekte zu berücksichtigen sind. Der Preis ist stets ein wichtiges, die Vergabeentscheidung beeinflussendes Kriterium.
- Für die Beschaffung des Hilfeleistungslöschfahrzeugs verwendete die Feuerwehr ein komplexes System von Wertungspunkten, das sowohl technische Anforderungen als auch den Preis berücksichtigte. Sie verteilte die Wertungspunkte jedoch anhand einer Skala, die deutliche Preisunterschiede letztlich nicht abbildete. Erheblich differenzierter bewertete sie bestimmte qualitative Anforderungen. Dazu gehörten auch solche Anforderungen (z. B. die Entfernung zu Werkstätten), denen im Ergebnis unstreitig geringere Bedeutung



- beizumessen war. So war nicht sichergestellt, dass der Preis ein maßgebliches Kriterium blieb.
- Der Rechnungshof hat gefordert, Maßstäbe für die Wertung von Angeboten so festzulegen, dass der Preis als Kriterium das notwendige Gewicht behält. Der Senator für Inneres (Ressort) und die Feuerwehr haben dies zugesichert und dargelegt, die Feuerwehr habe ihr Bewertungssystem bereits geändert.
- Für neue Fahrzeuge sind oft gleichzeitig auch aufwändige Auf- oder Einbauten zu beschaffen. Die Feuerwehr hatte die Ausschreibung des Hilfeleistungslöschfahrzeugs in verschiedene Lose für Fahrgestell, Aufbau und für ein komplettes Fahrzeug aufgeteilt. Sie hatte ihre Anforderungen in der Ausschreibung allgemein und produktneutral dargestellt.
- Die Bieter formulierten hingegen Hinweise und Einschränkungen, nach denen der jeweils angebotene Aufbau ohne Mehrpreis nur für Fahrgestelle eines Herstellers bzw. bestimmter Hersteller lieferbar sei. Für den Fall, dass ein anderer Hersteller den Zuschlag für das Fahrgestell erhielte, würde der angebotene Aufbaupreis nicht gelten.
- Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind Angebote auszuschließen, die von der Ausschreibung inhaltlich abweichen. Dies gilt insbesondere, wenn in Angeboten Bedingungen enthalten sind. Obwohl es sich bei den Hinweisen und Einschränkungen um unzulässige Bedingungen handelte, problematisierte die Feuerwehr dies nicht und bezog die Angebote in das weitere Verfahren ein.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feuerwehr auszuschließende Angebote berücksichtigte. Ressort und Feuerwehr haben die Kritik akzeptiert.

2 Fahrzeugverwertung

Die Feuerwehr sonderte in den Jahren 2014 bis 2016 insgesamt 22 Fahrzeuge aus und gab sie an gewerbliche Fahrzeugverwerter, Privatpersonen oder Organisationen wie das Technische Hilfswerk ab. Um den Marktpreis der Fahrzeuge zu ermitteln, gab die Feuerwehr Gutachten in Auftrag - meist an denselben Gutachter. Dieser stellte in mehreren Fällen keinen oder nur einen geringen Wert fest, ohne sich zum durchaus vorhandenen Materialwert zu äußern. Ohne diesen Umstand zu hinterfragen, überließ die Feuerwehr oft denselben gewerblichen Ankäufern die Fahrzeuge zum Gutachtenwert. Der Rechnungshof hat das kritisiert, da mögliche Einnahmen auf diese Weise nicht oder nicht vollständig erhoben wurden.



- Fahrzeuge lassen sich auch über Versteigerungsplattformen öffentlich-rechtlicher Betreiber veräußern. Solche Plattformen bieten i. d. R. eine hinreichend große Zahl an Teilnehmenden, um einen Marktpreis zu erzielen, der den Gesamtwert eines Fahrzeugs abbildet. Die Versteigerungsergebnisse auf diesen Plattformen lagen bei einer vom Rechnungshof gezogenen Stichprobe nicht selten deutlich über den Erlösen, die von der Feuerwehr beim Verkauf vergleichbarer Fahrzeuge zum Gutachtenwert erzielt worden waren. Versteigerungsplattformen bieten zudem transparente sowie dokumentierte Abläufe und sind deshalb weitaus weniger korruptionsanfällig als die bisherige Praxis der Feuerwehr.
- Der Rechnungshof hat daher angeregt, für die Verwertung von Feuerwehrfahrzeugen grundsätzlich Versteigerungsplattformen zu nutzen. Die Feuerwehr hat diesen Vorschlag bereits umgesetzt und will Einzelheiten in einer Dienstanweisung regeln.

3 Synergien mit dem Fahrzeugwesen der Polizei

- Feuerwehr und Polizei verwalten ihren jeweiligen Fuhrpark eigenständig. In den Fahrzeugbeständen beider Organisationseinheiten befinden sich Fahrzeuge, die sich auch für eine Nutzung durch die jeweils andere Einheit etwa zum Materialtransport eignen würden. Eine gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen findet jedoch kaum statt.
- Ebenfalls unabhängig voneinander verwerten und reparieren Feuerwehr und Polizei ihre Fahrzeuge in eigener Verantwortung. Sie betreiben ihre Werkstätten eigenständig, obwohl dort vergleichbare Aufgaben anfallen.
- Eine Kooperation bei der Nutzung von Fahrzeugen und Werkstätten würde zu höherer Fahrzeugauslastung, geringerem Ersatzbedarf sowie zu insgesamt sinkenden Kosten für Reparaturen und Wartung führen. So würde sich die Möglichkeit eröffnen, die Fahrzeugbestände beider Organisationseinheiten insgesamt zu reduzieren und wirtschaftlicher zu nutzen. Dafür ist es notwendig, zuvor Informationen über in Betracht kommende Fahrzeuge nach Art, Standorten und Verfügbarkeit auszutauschen.
- Der Rechnungshof hat Ressort, Feuerwehr und Polizei gebeten zu prüfen, welche Fahrzeuge sich gemeinsam nutzen lassen. Das Gleiche gilt für den gemeinsamen Einsatz von Werkstattpersonal für die Reparatur von Feuerwehr- und Polizeifahrzeugen. Der Rechnungshof hat dazu angeregt, den Standort Huckelriede für eine gemeinsam betriebene Werkstatt zu untersuchen, da sich dort bereits die Werkstatt der Polizei befindet.



- Das Ressort vertritt die Auffassung, die gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen und Werkstätten stoße aus Gründen der Verfügbarkeit, der Einsatzbereitschaft, unterschiedlicher Aufgaben sowie der notwendigen Spezialisierung des Werkstattpersonals an Grenzen. Es sei abzulehnen, Feuerwehrfahrzeuge für polizeiliche Aufgaben zu nutzen. Dies könne Nachteile für Feuerwehrkräfte zur Folge haben. Sie wären dann in der polizeilichen Gefahrenabwehr eingesetzt und würden daher Polizeikräften zugerechnet werden. Nichtpolizeiliche und polizeiliche Gefahrenabwehr dürfe nicht vermischt werden.
- Der Standort Huckelriede sei für den technischen Betrieb der Feuerwehr ungeeignet. Eine engere Zusammenarbeit der Werkstätten von Feuerwehr und Polizei setze einen Neubau voraus. Sie scheide jedoch aufgrund der Einschränkungen aus, die gegen eine gemeinsame Fahrzeugnutzung sprächen.
- Der Rechnungshof bezweifelt, dass die vorgeschlagene gemeinsame Nutzung von Feuerwehr- und Polizeifahrzeugen mit Nachteilen für Feuerwehrkräfte verbunden ist. Es geht nicht darum, Feuerwehrfahrzeuge für Einsätze der Polizei zu nutzen. Vielmehr bieten sich eine Reihe von logistischen Aufgaben an, für die Fahrzeuge der jeweils anderen Organisationseinheit genutzt werden könnten. Er hat das Ressort deshalb gebeten, mit Feuerwehr und Polizei abzustimmen, für welche Aufgaben Fahrzeuge gemeinsam genutzt werden können, ohne dass die Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehr vermischt werden. Das Ressort hat dies zugesagt.
- Auch hinsichtlich einer gemeinsamen Werkstatt bleibt der Rechnungshof bei seinem Vorschlag. Bei Fahrzeugreparatur und -wartung fallen vielfach auch Leistungen an, für die keine feuerwehr- oder polizeitechnischen Kenntnisse erforderlich sind. Nachteile für Feuerwehrkräfte, die das Ressort bei gemeinsamer Fahrzeugnutzung befürchtet, lassen sich für eine Werkstatt ohnehin nicht erkennen. Er hat das Ressort daher gebeten, die bisherige Haltung zu einer gemeinsamen Werkstatt zu überdenken. Das Ressort hat zugesagt zu prüfen, ob für bisher von der Feuerwehr fremdvergebene Tätigkeiten eine gemeinsame Werkstatt mit der Polizei die wirtschaftlichere Lösung wäre.

20



Kultur

Zuwendungen an die Bremer Philharmoniker GmbH

Die im Zuwendungsrahmenvertrag für die Jahre 2018 bis 2022 geplanten Mittel allein werden für den Betrieb des Orchesters nicht ausreichen.

1 Bremer Philharmoniker GmbH

Im Jahr 2002 wurde das Philharmonische Staatsorchester in die Bremer Philharmoniker GmbH (Philharmoniker) umgewandelt. Die Geschäftsanteile an der GmbH halten die Stadtgemeinde Bremen mit 52 %, der Bremer Philharmoniker e. V. mit 26 % sowie die Theater Bremen GmbH (Theater) mit 22 %. Zu den Aufgaben der Philharmoniker gehören nach dem Gesellschaftsvertrag die Veranstaltung von philharmonischen Konzerten und Kammermusik, Orchesterdienste für die Musiksparte des Theaters sowie die Förderung von Orchestermusiknachwuchs.

Zum 31. August 2017 beschäftigte die GmbH 105 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 96,25 Vollzeiteinheiten, davon 81 Vollzeiteinheiten für Musikerinnen und Musiker. Der Senator für Kultur (Ressort) fördert die Philharmoniker institutionell. Die Zuwendungen für die Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 betrugen insgesamt rd. 14,3 Mio. €.

2 Entwicklung der wirtschaftlichen Situation

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen der GmbH, ihrer Jahresergebnisse sowie ihres Eigenkapitals in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17.



Erträge, Aufwendungen, Jahresergebnis und Eigenkapital (2014/15 bis 2016/17 in T€)					
	2014/15	2015/16	2016/17		
Erträge	8.251	8.606	8.799		
Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen	4.528	4.833	4.971		
Erträge aus Orchesterdiensten für die Theater Bremen GmbH	2.667	2.667	2.667		
Sonstige Erträge	1.056	1.106	1.161		
Aufwendungen	8.255	8.578	8.803		
Personalaufwand	6.584	6.842	7.076		
Übrige Aufwendungen	1.671	1.736	1.727		
Jahresergebnis	-4	28	-4		
Eigenkapital jeweils zum 1.9.	219	215	243		
Einlage in das Eigenkapital	0	0	163		
Jahresergebnis	-4	28	-4		
Eigenkapital jeweils zum 31.8.	215	243	402		

- Die Philharmoniker erhielten in diesem Zeitraum Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen von rd. 4,5 bis rd. 5,0 Mio. € jährlich. Zudem erzielten die Philharmoniker Erträge aus Orchesterdiensten für das ebenfalls überwiegend öffentlich finanzierte Theater. Wesentlicher Aufwandsposten waren die Personalaufwendungen, die im Durchschnitt der Jahre etwa 80 % der Gesamtaufwendungen ausmachten und sich dabei zwischen rd. 6,6 Mio. € und rd. 7,1 Mio. € bewegten. Sowohl die Gesamterträge als auch die Gesamtaufwendungen stiegen von rd. 8,3 Mio. € in der Spielzeit 2014/15 auf rd. 8,8 Mio. € in der Spielzeit 2016/17 an. Die Philharmoniker erzielten in der Spielzeit 2015/16 einen Jahresüberschuss von rd. 28 T€ und in den beiden anderen Spielzeiten einen geringen Jahresfehlbetrag.
- Das Eigenkapital der Philharmoniker stieg trotz negativer oder nur geringer Jahresergebnisse vom 31. August 2015 bis zum 31. August 2017 um rd. 187 T€ auf rd. 402 T€. Dies lag u. a. daran, dass das Theater den Philharmonikern zum 1. November 2016 Instrumente mit einem Verkehrswert von rd. 163 T€ zum symbolischen Preis von 1 € übertragen hatte. Bereits zum 1. September 2013



hatte die Stadtgemeinde Instrumente mit einem Verkehrswert von rd. 183 T€ in die Gesellschaft eingebracht. Ohne diese Maßnahmen hätte das Eigenkapital zum 31. August 2017 lediglich rd. 56 T€ betragen.

- Die Gesellschaft sicherte ihre Liquidität im Zeitraum 2014/15 bis 2016/17 über Vorauszahlungen der Zuwendungen durch die Stadtgemeinde. Zusätzlich erhielt sie Vorauszahlungen aus einem Vertrag über Orchesterdienste mit dem Theater sowie aus Konzerteinnahmen, die die Glocke Veranstaltungs-GmbH (Glocke) für die Philharmoniker einzieht. Zum 31. August 2017 erhielten die Philharmoniker Vorauszahlungen der Stadtgemeinde von rd. 599 T€, des Theaters von rd. 220 T€ und der Glocke von weiteren rd. 100 T€.
- Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, bei den Philharmonikern darauf hinzuwirken, ihre Zahlungsfähigkeit aus eigenen Mitteln zu sichern. Das Ressort hat darauf verwiesen, die Gesamthöhe der Zuwendungen bestimme sich erst nach Ende der jeweiligen Spielzeit mit der Entscheidung des Senats über Erstattungen für Tariferhöhungen. Daher könne die Liquidität der Gesellschaft nur durch Vorauszahlungen sichergestellt werden.
- Vorauszahlungen für die erwarteten Bedarfe der beiden Folgemonate sind zuwendungsrechtlich vorgesehen und daher nicht zu beanstanden. Erhebliche Vorauszahlungen durch die Glocke und das Theater führen jedoch dazu, dass der tatsächliche Liquiditätsbedarf der Philharmoniker nicht zutreffend abgebildet wird. Der Rechnungshof hält es auch im Sinne der Transparenz für erforderlich, dass die Philharmoniker in jedem laufenden Wirtschaftsjahr ihre Zahlungsfähigkeit ohne Vorauszahlungen Dritter sichern. Dazu müssten die Einnahmen der Philharmoniker erhöht oder ihre Ausgaben reduziert werden.

3 Institutionelle Förderung

Das Kulturressort gewährte den Philharmonikern die Zuwendungen auf der Grundlage von Zuwendungsanträgen und Wirtschaftsplänen, in denen die Plandaten für die Spielzeiten jeweils aus den Ist-Zahlen der Vergangenheit abgeleitet worden waren. Die institutionelle Förderung der Philharmoniker erhöhte sich von der Spielzeit 2014/15 zur Spielzeit 2016/17 um rd. 443 T€ und damit um rd. 10 %. Bei Gründung der GmbH im Jahr 2002 war geplant gewesen, 87 Stellen für Musikerinnen und Musiker zu finanzieren. Mittel für künftige Tarifsteigerungen sollte die Gesellschaft selbst erwirtschaften. Demgegenüber waren in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 lediglich zwischen 79,5 und 82 Stellen besetzt. Trotz der geringeren Zahl der besetzten Stellen und gestiegener Zuwendungen waren die Philharmoniker in diesem Zeitraum nicht in der Lage, die Tarifsteigerungen selbst zu finanzieren. Vielmehr war es



erforderlich, den Philharmonikern dafür in den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 zusätzliche Mittel von insgesamt rd. 1,6 Mio. € zu gewähren.

Der Jahresabschluss der Philharmoniker wird spielzeitbezogen jeweils zum 31. August erstellt. Für die Spielzeit 2016/17 ist darin nicht berücksichtigt worden, dass das Ressort seine Zuwendung an die Philharmoniker für die Spielzeit 2015/16 im November 2016, also rückwirkend, um 181 T€ gekürzt hatte. Das Eigenkapital ist daher im Jahresabschluss 2016/17 zu hoch ausgewiesen. Anstelle von rd. 402 T€ betrug es unter Berücksichtigung weiterer Korrekturen tatsächlich lediglich rd. 231 T€. Es wäre erforderlich gewesen, diesen Jahresabschluss der veränderten Situation anzupassen, da er nicht die tatsächlichen Verhältnisse abbildete.

Das Ressort hat angekündigt, bei der Erstellung des nächsten Jahresabschlusses auf einen zutreffenden Ausweis des Eigenkapitals hinzuwirken.

4 Verträge mit dem Theater

Die Philharmoniker wirken als Orchester bei den Musikaufführungen des Theaters mit. Über diese Leistungen schlossen die Parteien im Jahr 2002 einen Vertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren, der sich jeweils um fünf Jahre verlängert, wenn er nicht mit einer Frist von 18 Monaten vor Vertragsablauf gekündigt wird. Dieser Vertrag läuft derzeit noch bis zum 31. Juli 2022. Er sieht vor, dass das Theater den Philharmonikern für bis zu 280 Orchesterdienste je Spielzeit rd. 2,6 Mio. € pauschal zahlt. Eine Anpassung der Vergütung an gestiegene Personalaufwendungen wegen Tarifsteigerungen oder an eine geringere Zahl tatsächlich geleisteter Dienste ist vertraglich nicht vorgesehen.

Im Interesse der Philharmoniker wäre es erforderlich gewesen, den Vertrag zum 31. Januar 2016 zu kündigen und neu zu verhandeln, um die tarifbedingten Personalkostensteigerungen einzubeziehen. In diesen Verhandlungen hätte das Theater seinerseits darauf dringen können, nur die tatsächlich erbrachten Dienste zu vergüten, da es bei den Philharmonikern seit Jahren deutlich weniger als die bis zu 280 pro Jahr vereinbarten Dienste angefordert hatte.

Der Rechnungshof hat näherungsweise errechnet, ab welchem Zeitpunkt unter Berücksichtigung beider gegenläufiger Effekte für die Philharmoniker Handlungsbedarf bestanden hätte. Zu Anfang der Vertragslaufzeit hätte die geringere Zahl der Dienste die tarifbedingt höheren Personalkosten auffangen können. Seit der Spielzeit 2013/14 kehrte sich dieser Effekt jedoch um. Im Zeitraum 2014/15 bis 2016/17 belasteten die Personalkostensteigerungen die Philharmoniker mit rd. 563 T€. Diese Entwicklung haben die Philharmoniker



- jedoch nicht zum Anlass genommen, den Vertrag mit dem Theater neu zu verhandeln.
- Der Rechnungshof hat empfohlen, für die Orchesterdienste anhand der Kostenrechnung der Philharmoniker eine zumindest kostendeckende Vergütung zu vereinbaren, die in regelmäßigen Abständen Tarifsteigerungen berücksichtigt.
- Im September 2017 vereinbarten die Philharmoniker mit dem Theater, einen Ausgleich für nicht erbrachte Dirigate zu zahlen, obwohl die Philharmoniker nach dem ursprünglichen Vertrag von 2002 nicht verpflichtet waren, diese Dirigate zu erbringen. Der Ausgleich beläuft sich auf jeweils 80 T€ in den Spielzeiten 2017/18 und 2018/19 sowie 50 T€ ab der Spielzeit 2019/20. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, darauf hinzuwirken, dass die vertraglichen Leistungsbeziehungen zwischen Philharmonikern und Theater umfassend und unmissverständlich neu geregelt werden.
- Das Ressort hat eingeräumt, die Entschädigungszahlung an das Theater lasse sich nicht aus einem unmittelbaren Vertragsverhältnis ableiten. Jedoch habe das Theater als Gesellschafter seinen Einfluss geltend gemacht und diese Zahlung erreicht. Das Ressort hat zugesagt, mit den Vertragsparteien Gespräche zu führen, um die Leistungsverhältnisse zu prüfen und die gegenseitigen Leistungen transparenter zu formulieren.

5 Musikwerkstatt

- Zu den Aufgaben der Philharmoniker gehören auch die Nachwuchsförderung und die Musikvermittlung (Musikwerkstatt). Dazu führt die Gesellschaft Veranstaltungen für Kinder und Familien durch. Darüber hinaus bieten die Philharmoniker in Schulen Projekttage und Konzerte an. Sämtliche Veranstaltungen werden nicht von den Musikerinnen und Musikern der Philharmoniker, sondern von hierfür verpflichteten Honorarkräften durchgeführt.
- In den Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 konnten die Philharmoniker die Aufwendungen für die Musikwerkstatt etwa zu zwei Dritteln durch Spenden decken. In die Berechnung sind zusätzlich anfallende Kosten für Verwaltung, Geschäftsführung usw. nicht einbezogen. Mit der Musikwerkstatt wird somit keine Kostendeckung erreicht.
- Veranstaltungen für Kinder und Familien haben festgelegte Preise. Für Veranstaltungen in den Schulen hingegen fehlen solche Festlegungen. Die den Schulen gegenüber abgerechneten Beträge variierten. So wurde beispielsweise ein Schulkonzert an verschiedenen Schulen mit Beträgen zwischen 3,52 €



- und 5,24 € pro Kind in Rechnung gestellt. Für die Schülerinnen und Schüler dreier Schulen war das Konzert kostenfrei.
- Der Rechnungshof hat empfohlen festzulegen, in welchem Umfang die Philharmoniker Veranstaltungen zur Nachwuchsförderung und Musikvermittlung künftig anbieten und wie viele Mittel des ihnen zur Verfügung stehenden Budgets sie dafür aufwenden können. Es bietet sich an, vorhandene Kennzahlen mit Budgets zu verbinden. Für den Schulbereich hat der Rechnungshof angeregt, dass Kulturressort und Philharmoniker anhand der tatsächlichen Kosten Preise für die einzelnen Veranstaltungsformate und mögliche Ermäßigungskriterien festlegen.
- Das Ressort hat zugesagt, mit den Philharmonikern die Begrenzung des Budgets für Veranstaltungen der Musikwerkstatt zu erörtern. Zudem wolle es mit den Philharmonikern und dem Bildungsressort prüfen, ob eine allgemein gültige differenzierte Preisstruktur und Ermäßigungen aus sozialen Gründen eingeführt werden können.

6 Zuwendungen durch das Kulturressort

- Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle hat die Verwaltungsvorschriften zur LHO einzuhalten. Das Ressort beachtete die Anforderungen im Zuwendungsverfahren mit den Philharmonikern nicht durchgehend:
 - Die Wirtschaftspläne zum Zuwendungsantrag enthielten keine vollständigen Mittelfristplanungen. Das Ressort beanstandete dies nicht.
 - Das Ressort bewilligte den Philharmonikern für die Spielzeiten 2015/16 und 2016/17 jeweils Zuwendungen, obwohl die Gesamtfinanzierung der Gesellschaft mit dem Zuwendungsbetrag ausweislich der Wirtschaftspläne nicht gesichert war. Von Seiten des Ressorts wäre es erforderlich gewesen, einen geänderten Wirtschaftsplan anzufordern. Erst auf Grundlage einer gesicherten Gesamtfinanzierung hätte die Zuwendung bewilligt werden dürfen.
- Dokumente zur letzten, nach Auskunft des Ressorts im Jahr 2012 durchgeführten vertieften Verwendungsnachweisprüfung konnte es nicht vorlegen. Diese Unterlagen seien entsorgt worden. Zur Planung der nächsten vertieften Prüfung wäre es hilfreich gewesen, diese Unterlagen aufzubewahren.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig sämtliche zuwendungsrechtlich erforderlichen Unterlagen anzufordern. Zudem hat er das Ressort



gebeten, Dokumente aus vertieften Verwendungsnachweisprüfungen stets bis zur nächsten vertieften Verwendungsnachweisprüfung aufzubewahren.

- Bei institutionellen Förderungen ist nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO grundsätzlich eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Um den Erfolg erheben zu können, sind im Zuwendungsbescheid Ziele und messbare Kriterien sowie Berichtspflichten festzulegen. Das Ressort legte in seinen Zuwendungsbescheiden jedoch weder Ziele und Kriterien noch dazugehörige Berichtspflichten fest.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Vorgaben des Zuwendungsrechts einzuhalten. In Zuwendungsbescheide sind konkrete Ziele aufzunehmen, die sich an dem Zweck ausrichten, der mit der Förderung verfolgt wird. Er hat angeregt, für die Leistungen der Philharmoniker Kennzahlen zu vereinbaren, beispielsweise
 - Zahl der Sonder-, Gast- und philharmonischen Konzerte,
 - Umfang der Leistungen, die in der Musikwerkstatt erbracht werden sollen, sowie
 - angestrebte Auslastung der Dienste der Musikerinnen und Musiker.

Das Ressort hat das zugesagt.

7 Vergütungen der Geschäftsführung

- Nach den Vorgaben für das Beteiligungsmanagement kann ein Geschäftsführungsvertrag einen Anspruch auf eine Tantieme enthalten. Die Tantieme soll sich an den Finanz- und Leistungszielen der Gesellschaft orientieren. Die Vorsitzende des Aufsichtsrats, die gleichzeitig Ressortvertreterin ist, vereinbarte mit den beiden Geschäftsführern der Philharmoniker in deren Anstellungsverträgen neben einem festen Gehalt auch die Zahlung einer erfolgsabhängigen Jahresprämie. Verfahren und Fälligkeiten sind danach im Voraus festzulegen.
- Für die Spielzeiten 2014/15 bis 2016/17 wurde nicht ausgehandelt, für welche Leistungen solche Prämien gezahlt werden sollten. Dennoch erhielt ein Geschäftsführer in allen drei Spielzeiten erfolgsabhängige Jahresprämien. Sie überschritten die nach dem Anstellungsvertrag maximal zu gewährende jährliche Prämie durchschnittlich um rd. 50 %. Die Aufsichtsratsvorsitzende begründete die zusätzlichen Zahlungen mit dem über die Anforderungen an eine Geschäftsführung hinausgehenden Einsatz des Geschäftsführers, beispielsweise für die zukunftsfähige Ausrichtung des Orchesters.



- Der Aufsichtsrat hätte nach den Regelungen des Beteiligungshandbuchs jährlich vorab festlegen müssen, welche Leistungen der Geschäftsführung erfolgsabhängig zu vergüten sind. Dies ist unterblieben. Daher lag keine Bewertungsgrundlage für die Höhe der Prämie vor. Bei den honorierten Aufgaben handelte es sich um reguläre Tätigkeiten einer Geschäftsführung, die nicht Gegenstand einer Vereinbarung über eine erfolgsabhängige Jahresprämie sein dürfen.
- Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, im Aufsichtsrat darauf hinzuwirken, dass im Voraus und schriftlich bestimmt wird, für welche Leistungen eine erfolgsabhängige Prämie gewährt werden soll. Zudem ist die vertraglich vereinbarte Höchstgrenze für die Prämie einzuhalten.
- Das Ressort hat mitgeteilt, es halte die Tantiemezahlungen der Höhe nach für gerechtfertigt, weil der Geschäftsführer weitere Aufgaben in der Geschäftsführung übernommen habe. In dem neuen Geschäftsführungsvertrag wolle es jedoch auf Tantiemeregelungen zugunsten einer Gesamtvergütung verzichten.

8 Wirtschaftliche Risiken

- Sulturressort und Philharmoniker haben für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. August 2022 einen Zuwendungsrahmenvertrag vereinbart. Danach gewährt Bremen den Philharmonikern für die Sicherstellung eines hochwertigen Kulturangebotes einen institutionellen Zuschuss von rd. 5 Mio. € pro Spielzeit. Für Tarifsteigerungen sollen darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden, falls Haushaltsmittel hierfür bereitstehen.
- Grundlage für den Vertrag war eine Planungsrechnung der Philharmoniker aus dem Jahr 2014. Die Zuwendungshöhe war somit nicht anhand aktueller Daten ermittelt worden.
- Bei der Vertragsgestaltung wäre es darüber hinaus erforderlich gewesen, dass das Ressort mit den Philharmonikern Ziele zur Erfolgskontrolle der Geschäftsfelder vereinbart. Dazu gehört es festzulegen, in welchem Umfang nicht kostendeckende Angebote, beispielweise solche der Musikwerkstatt, finanziert werden können.
- Die im Rahmenvertrag vereinbarte Zuwendungshöhe liegt im gesamten Vertragszeitraum jährlich nur um rd. 10 T€ über den gewährten Zuwendungen der Spielzeit 2016/17. Zusätzlich zu den jährlichen Tarifsteigerungen sind jedoch bereits zum jetzigen Zeitpunkt folgende weitere Kostensteigerungen und Ertragsrisiken absehbar:



- Wenn der Vertrag mit dem Theater über die Leistung von Orchesterdiensten (s. Tz. 70) wie vorgesehen erst im Jahr 2022 neu verhandelt wird, werden die Entgelte des Theaters nicht ausreichen, um die steigenden Kosten der Philharmoniker zu decken.
- Für die Stelle des neuen Generalmusikdirektors werden den Philharmonikern höhere Aufwendungen als bislang entstehen. In den vier Spielzeiten ab 2018/19 werden gegenüber dem Vertrag mit dem ehemaligen Generalmusikdirektor insgesamt 83 T€ höhere Kosten anfallen. Da es sich hierbei nicht um Tarifsteigerungen handelt, bietet der gegenwärtige Zuwendungsrahmenvertrag keine Grundlage, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.
- Weitere Kostensteigerungen werden sich aus der Zusage der Philharmoniker ergeben, dem Theater in den Spielzeiten 2017/18 und 2018/19 jeweils 80 T€ und ab 2019/20 weitere 50 T€ pro Spielzeit als Ausgleich zu zahlen (s. Tz. 74). Auch dafür sind im Zuwendungsrahmenvertrag keine zusätzlichen Mittel vorgesehen.
- Zudem besteht das Risiko allgemeiner Kostensteigerungen, z. B. für Mieten und Energie. So lagen die Sachaufwendungen in der Spielzeit 2016/17 insgesamt um rd. 11 % über denen der Spielzeit 2013/14.
- Das Eigenkapital der Gesellschaft betrug zum 31. August 2017 unter Berücksichtigung aller Korrekturen rd. 231 T€ (s. Tz. 68). Damit stehen den Philharmonikern nur geringe Mittel zur Verfügung, um künftige Ertragsrisiken sowie Kostensteigerungen zu kompensieren. Zur Sicherung der Liquidität waren die Philharmoniker bereits in der Vergangenheit auf Vorauszahlungen angewiesen (s. Tz. 64). Im Ergebnis ist die mit dem Zuwendungsrahmenvertrag beabsichtigte Planungssicherheit nicht umfassend gewährleistet. Sollten sich die Kosten nicht reduzieren lassen, müsste Bremen, um den Betrieb der Philharmoniker sicherzustellen und insoweit deutliche Einschnitte beim Personal zu vermeiden, zusätzliche Mittel ggf. zulasten anderer Kultureinrichtungen aufwenden.
- Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, von den Philharmonikern ein aktuelles Konzept für die Laufzeit des Zuwendungsrahmenvertrags anzufordern, aus dem hervorgeht, wie den beschriebenen Risiken steigender Kosten begegnet werden soll.
- Das Ressort hat zugesagt, die Philharmoniker zu bitten, die aufgeführten Mehrbedarfe und deren Finanzierung in einer Mittelfristplanung darzustellen. Der Rahmenvertrag stelle dabei lediglich die verlässliche Basisförderung



der Philharmoniker dar. Das Ressort werde sich dafür einsetzen, die Finanzierung der Philharmoniker einschließlich der Tarifsteigerungen auch künftig sicherzustellen.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Philharmoniker neben der zahlenmäßigen Mittelfristplanung auch darlegen, wie sie den Kostensteigerungen und Ertragsrisiken begegnen wollen. Nur so lässt sich einschätzen, welche Einsparungen sie selbst erwirtschaften können und welche Mehrbedarfe durch das Ressort auszugleichen wären.



Jugend

Betreuung unbegleitet eingereister junger Menschen

Nicht zuletzt die hohe Anzahl inzwischen volljährig gewordener junger Menschen im Jugendhilfesystem erfordert es, die Planung von Maßnahmen der Jugendhilfe und von möglichen Anschlussangeboten regelmäßig zu überprüfen.

1 Inobhutnahme in Bremen

Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet einreisen, sind zu ihrem Schutz in Obhut zu nehmen. Örtlich und sachlich zuständig ist das Jugendamt, in dessen Bereich sie angetroffen werden. Bremen nahm insbesondere im Jahr 2015 mit rd. 2.700 jungen Menschen deutlich mehr unbegleitete Minderjährige aus dem Ausland auf als andere Städte. Dies stellte Bremen vor erhebliche Herausforderungen.

Bis Oktober 2015 verblieben die jungen Menschen zumeist am Ort der ersten Inobhutnahme und wurden dort bei Bedarf in weiteren Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder und Jugendhilfebetreut. Um eine gleichmäßige Verteilung über das Bundesgebiet zu gewährleisten, trat zum November 2015 eine neue Regelung in Kraft. Seitdem werden neu eingereiste Kinder und Jugendliche zunächst vorläufig in Obhut genommen und anschließend nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Das Land Bremen ist danach verpflichtet, rd. 1 % der jungen Menschen dauerhaft aufzunehmen und zu betreuen.

In Zeiten hoher Zugangszahlen in den Jahren 2015 und 2016 brachte die Stadtgemeinde Bremen minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche auch in Einrichtungen außerhalb des regulären Versorgungssystems der Hilfe zur Erziehung unter, z. B. in Hotels und Turnhallen. Wegen rückläufiger Zugänge konnten inzwischen alle Notunterkünfte geschlossen werden. Alle Kinder und Jugendlichen sind nun in Einrichtungen nach dem SGB VIII stationär untergebracht oder werden ambulant betreut. Dies kann z. B. durch betreutes Wohnen geschehen.

Zuständig für Koordinierung, Fachaufsicht und Controlling der Hilfe zur Erziehung ist in Bremen die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort). Sie entwickelt mit freien Trägern notwendige Konzepte für Unterbringungsformen sowie Hilfemaßnahmen und verantwortet



das dazugehörige Finanzvolumen. Das Landesjugendamt hat u. a. die Aufgabe, notwendige Voraussetzungen für Betriebserlaubnisse von Jugendhilfeeinrichtungen zu prüfen und sie zu erteilen. Das Jugendamt als Teil des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) der Stadtgemeinde ist zuständig für individuelle Hilfeplanungen und wählt Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung aus. Betreut und versorgt werden die jungen Menschen von freien Trägern.

Im Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben für minderjährige unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche auf rd. 95 Mio. €. Ende Dezember 2017 erhielten in der Stadtgemeinde rd. 1.700 dieser jungen Menschen Hilfen zur Erziehung.

2 Anschlussmaßnahmen für junge Volljährige

- Grundlage für Hilfen zur Erziehung ist auch für unbegleitete ausländische Minderjährige die individuelle Hilfeplanung, die sich an den pädagogischen Bedarfen der jeweiligen Kinder oder Jugendlichen ausrichtet.
- Für ältere Jugendliche schließen sich je nach Grad der Selbstständigkeit oft ambulante an stationäre Maßnahmen an. Dies setzt jedoch ausreichende Angebote voraus, aus denen Beschäftigte des AfSD für die von ihnen betreuten Jugendlichen die am besten geeignete Anschlusshilfe auswählen können.
- Im Dezember 2017 hatten rd. 73 % der eingereisten Kinder und Jugendlichen die Volljährigkeit erreicht. Die Zahl junger Erwachsener, die über die Volljährigkeit hinaus weiterhin Hilfe zur Erziehung erhalten, nimmt nur langsam ab. So berichtete das Ressort der zuständigen Deputation, dass allein Mitte 2017 rd. 260 junge Volljährige weiterhin stationär untergebracht waren, weil u. a. ausreichend ambulante Anschlussmaßnahmen für junge Menschen fehlten, z. B. für betreutes Wohnen.
- Es war absehbar, dass ein Großteil der in den Jahren 2015 und 2016 eingereisten Kinder und Jugendlichen binnen der nächsten Jahre volljährig werden würde. Das Ressort hat spät begonnen, gemeinsam mit dem AfSD und freien Trägern ausreichend bedarfsgerechte ambulante Anschlussmaßnahmen zu entwickeln. Fehlen passende Angebote, besteht das Risiko, dass junge Volljährige länger als ihren individuellen Bedarfen entsprechend in stationären Hilfen zur Erziehung verbleiben. Dies wird den betroffenen jungen Menschen nicht gerecht und verursacht Mehrausgaben für die Stadtgemeinde, da ambulante Maßnahmen im Regelfall weniger kostenintensiv sind. Weder das Jugendressort noch das AfSD hatten zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof ein umfassendes Konzept erarbeitet, das Hilfemaßnahmen für junge Volljährige beschreibt.



- Der Rechnungshof hat das Jugendressort gebeten, gemeinsam mit dem AfSD notwendige Analysen und Planungen zu Zahl und Inhalt geeigneter Anschlussmaßnahmen zu entwickeln. Dies ist insbesondere angesichts der großen Zahl junger Volljähriger im Hilfesystem dringend geboten, um sie in ihre Selbstständigkeit zu begleiten und die Jugendhilfe der Stadtgemeinde auch finanziell deutlich zu entlasten. Dabei bietet es sich an, gemeinsam mit freien Trägern Maßnahmen zu entwickeln, die flexibel an sich ändernde Zugangszahlen und Altersstrukturen angepasst werden können.
- Das Ressort hat dargestellt, es habe erst zeitversetzt mit dem Aufbau bedarfsgerechter Anschlussangebote für die Zielgruppe beginnen können. Ursache für den Verbleib junger Volljähriger in stationären Angeboten sei in erster Linie fehlender Wohnraum gewesen. Inzwischen habe das Ressort gemeinsam mit freien Trägern jedoch ein breites Angebot zum Übergang von stationären in ambulante Hilfen entwickelt und mit einem Controlling hinterlegt. Die Feststellungen des Rechnungshofs habe es zum Anlass genommen, die Daten des Jugendamts zur Gruppe junger Volljähriger zu aktualisieren und auszuwerten. Darauf aufbauend plane es weitere Maßnahmen, um die jungen Menschen auf die Selbstständigkeit vorzubereiten. Inzwischen werde der weit überwiegende Anteil aller volljährig gewordenen jungen Menschen ambulant betreut.
- Der Rechnungshof sieht das Ressort auf dem richtigen Weg. Er hat empfohlen, die freien Träger kontinuierlich in den Planungsprozess einzubeziehen. Angesichts der sich verändernden Altersstruktur betroffener junger Menschen ist es erforderlich, Planungen für Maßnahmen der Jugendhilfe und für mögliche Anschlussangebote regelmäßig zu überprüfen und ggf. bedarfsgerecht anzupassen.

3 Bedarf an Betreuungsplätzen

- Nachdem die Zugangszahlen zurückgingen und Notunterkünfte geschlossen werden konnten, hat das Jugendressort gemeinsam mit freien Trägern die Zahl der Unterbringungsplätze schrittweise reduziert. Dies war auch deshalb erforderlich, um Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich betreiben zu können.
- Im Jahr 2016 hatte das Ressort mit 168 in andere Wohn- und Unterstützungsformen wechselnden Jugendlichen gerechnet. Für das Jahr 2017 ging es von weiteren 771 Jugendlichen aus. Auf Grundlage dieser Annahmen prognostizierte das Ressort für das Jahr 2018 rd. 200 freie Plätze in Einrichtungen für minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche.



- 113 Um die Zahl der Betreuungsplätze an den Bedarf anzupassen, hat das Ressort Verhandlungen mit verschiedenen freien Trägern aufgenommen. Es verfolgt damit u. a. die Ziele, Einrichtungen mit auslaufender vertraglicher Bindung zu schließen und die fachliche Ausrichtung weiter bestehender Einrichtungen auf bisher nicht ausreichend gedeckte Bedarfe umzustellen.
- In welchem Umfang das Ressort tatsächlich stationäre Betreuungsplätze abgebaut hatte, konnte es zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof ebenso wenig darlegen wie konkrete Planungen für die Zukunft. Die Insolvenz eines großen Trägers hat inzwischen zu einer Reduzierung der Gesamtkapazitäten beigetragen, ohne dass dies auf Planungsansätze des Ressorts zurückzuführen wäre.
- Sind Einrichtungen zu gering ausgelastet, kann dies mittelfristig wirtschaftliche Risiken bergen, die sich auch nachteilig auf die Stadtgemeinde auswirken können. Angesichts der Altersstruktur der Jugendlichen im Hilfesystem (s. Tz. 106) ist es notwendig, den künftigen Bedarf an Plätzen festzustellen. Vorhandene Daten aus dem allgemeinen Fachcontrolling des Jugendressorts sowie im AfSD bekannte Bedarfe können dafür die Grundlage bilden. Darauf aufbauend bedarf es eines gesamtplanerischen Ansatzes zur erforderlichen Zahl an Betreuungsplätzen. Ein solcher Ansatz erfordert die Entscheidung, auf wie viele minderjährige unbegleitete Kinder und Jugendliche sich die Stadtgemeinde einschließlich einer angemessenen Reserve für ggf. wieder ansteigende Zugangszahlen einstellen will.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, zunächst zu untersuchen, wie viele Plätze in Einrichtungen künftig benötigt werden. Er hat empfohlen, ein Controlling aufzubauen, um die Planungen in den Folgejahren fortschreiben zu können.
- Das Ressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Es berichte den Fachgremien fortlaufend, wie sich der Bedarf an Betreuungsplätzen entwickle. Um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, habe es zunächst Gebäude überprüft, für die fortbestehende Zahlungsverpflichtungen eingegangen worden seien. Dazu habe es untersucht, ob sich Objekte für eine mittel- oder langfristige Nutzung durch die Jugendhilfe eignen würden und für welche Gebäude andere Nachnutzungen in Betracht kämen. Personalwechsel und Vakanzen hätten den Fortschritt der vom Ressort für dringlich gehaltenen Gesamtplanung verzögert. Noch im Laufe des Jahres 2019 solle eine übergreifende Planung mit dem bereits entwickelten Ziel verbunden werden, junge Volljährige in die Selbstständigkeit zu begleiten.



4 Betriebserlaubnis für betreute Wohnformen

- Für den Betrieb einer Einrichtung oder einer sonstigen Wohnform, in der Kinder oder Jugendliche betreut und versorgt werden, benötigen freie Träger eine Betriebserlaubnis. Dazu hat Bremen "Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Land Bremen" (Richtlinien) erlassen.
- Nach den Richtlinien muss die betriebliche Situation der Einrichtungen personell, organisatorisch und wirtschaftlich gesichert sein, damit das Wohl der Minderjährigen gewährleistet ist. Bevor das Landesjugendamt eine Betriebserlaubnis erteilt, finden örtliche Prüfungen in den für die Betreuung vorgesehenen Einrichtungen freier Träger statt. Für den laufenden Betrieb von Einrichtungen geben die Richtlinien weitere örtliche Prüfungen vor. Freie Träger sind verpflichtet, die fachliche Eignung ihrer für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vorgesehenen Betreuungskräfte nachzuweisen. Beabsichtigte personelle Veränderungen sind dem Landesjugendamt zu melden.

120 Entgegen den Vorgaben der Richtlinien

- hat das Landesjugendamt örtliche Prüfungen nur im geringen Umfang durchgeführt;
- haben nicht alle Träger das Landesjugendamt zeitnah und regelmäßig über Eignung des Personals und Personalveränderungen informiert;
- hat das Landesjugendamt versäumt, sich Nachweise der wirtschaftlichen Sicherheit von freien Trägern vorlegen zu lassen.
- Örtliche Prüfungen eröffnen die Möglichkeit, die personelle Situation und die materielle Ausstattung vor Ort näher zu betrachten. Sie schaffen die Grundlage dafür, beratend und ggf. steuernd im Sinne des Wohls betreuter Kinder und Jugendlicher eingreifen und so freie Träger unterstützen zu können.
- In einem so sensiblen Bereich wie der Betreuung von Kindern und Jugendlichen ist es notwendig, nur qualifiziertes Personal zu beschäftigen. Dazu gehört es, dass freie Träger Personalübersichten zeitnah und vollständig vorlegen, Personalveränderungen melden sowie insbesondere die Eignung ihrer Beschäftigten überprüfen und bestätigen.
- Es ist Aufgabe des Landesjugendamts, dies sicherzustellen und mit Stichproben auch im Zuge örtlicher Prüfungen zu kontrollieren sowie zu dokumentieren.



Hierzu sind die von freien Trägern regelmäßig zu liefernden Nachweise unverzichtbar.

- Ohne den Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit vor Erteilung einer Betriebserlaubnis geht das Landesjugendamt erhebliche Risiken ein. Es erteilt Betriebserlaubnisse, ohne zu wissen, ob ausreichende finanzielle Reserven vorhanden sind. Dies hat auch die Innenrevision des Ressorts nach der Insolvenz eines großen Trägers festgestellt, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für Bremen führte.
- Es ist daher notwendig, vor einer Betriebserlaubnis neben personellen und organisatorischen Voraussetzungen auch die wirtschaftliche Sicherheit freier Träger zu prüfen. Zwar lassen sich dadurch künftige finanzielle Probleme dieser Träger nicht mit Gewissheit erkennen. Schon bestehende Risiken werden aber frühzeitig sichtbar.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig die Vorgaben der Richtlinien ausnahmslos zu beachten. Dazu gehört es, dass freie Träger gegenüber dem Landesjugendamt die in den Richtlinien vorgegebenen Nachweise erbringen.
- Das Ressort hat erläutert, das Landesjugendamt führe örtliche Prüfungen anlassbezogen durch. In Zeiten hoher Zugangszahlen sei es sowohl bei Trägern als auch beim Landesjugendamt zu Überlastungssituationen gekommen. Inzwischen würden im regulären Verfahren erforderliche Nachweise vor Erteilung der Betriebserlaubnis geprüft. Einzelne Träger kämen ihrer Meldepflicht allerdings nicht von sich aus vollständig nach. Das Landesjugendamt werde dies künftig auch durch Prüfungen vor Ort stringenter verfolgen. Außerdem prüfe es derzeit die Abläufe zur Umsetzung der Richtlinien und standardisiere die Prozesse und deren Dokumentation.



Jugend

Finanzierungsrisiken in der Jugendhilfe

Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden, ist ein Frühwarnsystem erforderlich, das Anzeichen für wirtschaftliche Schwierigkeiten freier Träger erkennt.

1 Schutz durch Inobhutnahme

- Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet einreisen, sind zu ihrem Schutz in Obhut zu nehmen. Bis zum Oktober 2015 wurden die jungen Menschen zumeist im Anschluss an die Inobhutnahme von demjenigen Jugendamt betreut, in dessen Zuständigkeitsbereich sie angetroffen worden waren. Sie wurden bei Bedarf in weiteren Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung von freien Trägern betreut, die für ihre Arbeit Entgelte erhalten.
- Bremen nahm in den Jahren 2014 und 2015 deutlich mehr aus dem Ausland eingereiste unbegleitete Kinder und Jugendliche auf als andere Städte. Erst seit November 2015 werden solche Kinder und Jugendliche i. d. R. nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.
- Auch dadurch ging die Zahl der jungen Menschen, die in Bremen neu untergebracht werden mussten, stark zurück. Dies trug zu den Problemen einiger Träger bei, bestehende Einrichtungen weiterhin wirtschaftlich zu betreiben. Der Stadtgemeinde Bremen ist durch Insolvenzen zweier Träger ein finanzieller Nachteil in Höhe von mehreren Millionen Euro entstanden.
- In Bremen ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort) für Koordinierung, Fachaufsicht und Controlling der Hilfe zur Erziehung zuständig. Sie entwickelt mit freien Trägern notwendige Unterbringungsformen und Hilfemaßnahmen konzeptionell und verantwortet das dazugehörige Finanzvolumen. Das Jugendamt als Teil des Amts für Soziale Dienste (AfSD) der Stadtgemeinde ist zuständig für individuelle Hilfeplanungen der Hilfe zur Erziehung.

2 Finanzierung von Einrichtungen durch Abschlagszahlungen

Zur Zeit des stärksten Zustroms unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher erweiterte das Ressort mit Hilfe freier Träger das bestehende Angebot der Jugendhilfe deutlich. Aus Kapazitätsgründen war es seinerzeit weder



dem Ressort noch den freien Trägern möglich, Entgeltvereinbarungen für die Vielzahl neuer oder erweiterter Angebote zeitnah abzuschließen. Um dennoch den erforderlichen schnellen Auf- und Ausbau der Angebote zu ermöglichen und die Liquidität der Träger zu sichern, vereinbarte das Ressort mit ihnen Abschlagszahlungen. Sie dienten als Anschubfinanzierung und zum Aufrechterhalten des laufenden Betriebs, um unbegleitet eingereiste junge Menschen schnell unterbringen und versorgen zu können. Die freien Träger sollten die Abschläge zu vereinbarten Fälligkeitsterminen zurückzahlen.

- In den Jahren 2014 bis 2016 zahlte die Stadtgemeinde an 17 freie Träger der Jugendhilfe rd. 24 Mio. € als Abschlagszahlungen aus. Allein ein großer Träger erhielt in diesem Zeitraum 33 solche Zahlungen in einer Gesamthöhe von rd. 7,7 Mio. €.
- 134 Weder Ressort noch freie Träger waren auf den deutlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen vorbereitet. Als später die Zugangszahlen rückläufig waren, hatten einige freie Träger Schwierigkeiten, erhaltene Abschläge zurückzuzahlen. Das Ressort stundete ihnen fällige Beträge und vereinbarte abweichende Ratenzahlungen.
- Die mit den nicht vorhersehbaren Entwicklungen der Flüchtlingszahlen verbundene hohe Arbeitsbelastung trug dazu bei, dass der notwendige Überblick z. B. über gegenseitige offene Forderungen verloren ging. Mängel in Verwaltung und Buchhaltung einiger Träger führten zu einem teilweise unübersichtlichen Abrechnungswesen. Erschwerend kam hinzu, dass Auswertungen zur Abrechnungssituation von und mit einzelnen Trägern mit dem Fachverfahren des AfSD technisch nicht möglich waren.
- Außerdem waren keine aufbereiteten Informationen zur Auslastung von Einrichtungen vorhanden, sodass sich die Verwaltung nicht in angemessenen Abständen ein Bild über mögliche Überkapazitäten machen konnte. Es ist nicht auszuschließen, dass rückläufige Einnahmen durch zu geringe Auslastung bei weitgehend gleichbleibenden Ausgaben zur Gefährdung der wirtschaftlichen Basis betroffener Träger und somit zu den Insolvenzen beitrugen.
- Die Innenrevision des Ressorts prüfte die behördeninternen Abläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung eines der insolventen Jugendhilfeträger. Der Revisionsbericht kam u. a. zu dem Schluss, dass trotz festgestellter Mängel die Verwaltung letztlich einen pragmatischen Weg gefunden hatte, dem gesetzlichen Auftrag zur Unterbringung der Kinder und Jugendlichen weitgehend gerecht zu werden. Die Innenrevision stellte allerdings einschränkend fest, dass es bereits zu Beginn des Jahres 2017 erste Zweifel an der wirtschaftlichen



Solidität des inzwischen insolventen Jugendhilfeträgers gegeben hatte und es wünschenswert gewesen wäre, diesen Zweifeln stärker nachzugehen. Aber auch der Träger hätte das Insolvenzverfahren sehr viel früher betreiben können und müssen. Abschließend wies die Innenrevision auch auf die Problematik fehlender Prüfrechte des Ressorts bei entgeltfinanzierten Leistungen der Träger hin, die einen vertieften Einblick in die finanzielle Situation einzelner Träger verhindere.

Im Sommer 2018 hatten 14 Träger ihre erhaltenen Abschläge im vollen Umfang zurückgezahlt. Nachdem die Innenrevision ihren Bericht zur Insolvenz des ersten Trägers vorgelegt hatte, forderte die zuständige Deputation - auch vor dem Hintergrund der Insolvenz eines zweiten Jugendhilfeträgers - das Ressort auf, im Herbst 2018 notwendige Maßnahmen für die Zukunft aufzuzeigen. Dem kam das Ressort im Dezember 2018 nach.

3 Notwendigkeit eines Frühwarnsystems

- Das Jahr 2015 stellte Ressort und freie Träger mit der hohen Zahl unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher vor erhebliche Herausforderungen. Die erbrachte Leistung, alle angekommenen Kinder und Jugendlichen bestmöglich zu versorgen, verdient große Anerkennung. Gleichwohl geben die Insolvenzen zweier freier Träger Anlass, die Abläufe zu überdenken, um die Gefahr von Nachteilen für die Stadtgemeinde so weit wie möglich zu verringern.
- Schon lange vor der Insolvenz des ersten freien Trägers gab es zunehmend Anhaltspunkte für wirtschaftliche Probleme auf Trägerseite und daraus resultierende finanzielle Risiken für Bremen. Bereits aufgrund der gesetzlichen Änderung der Verteilregeln zum November 2015 hätte sich das Ressort gemeinsam mit den Trägern auf die voraussichtlich veränderte Zahl der Neuzugänge und damit verbundene Einnahmerückgänge besser einstellen können.
- Allerdings bereitete sich das Ressort nicht wirksam genug darauf vor, dass einige freie Träger zu lange an Einrichtungen festhielten, die womöglich aufgrund zu geringer Auslastung wirtschaftlich nicht mehr tragfähig waren. Da gleichzeitig der Überblick über die gegenseitig noch offenen Forderungen fehlte, entstand eine Situation, in der nicht rechtzeitig notwendige Konsequenzen aus sich abzeichnenden wirtschaftlichen Problemen gezogen wurden. Im Ergebnis konnten zwei Träger die erhaltenen Abschlagszahlungen nicht vollständig zurückzahlen.
- Verschiedene Stellen innerhalb des Ressorts verfügten schon vor den Insolvenzen über Informationen, die Rückschlüsse auf Probleme der freien Träger



in deren Verwaltung und Buchhaltung zuließen. Beschäftigte des Ressorts erkannten die daraus entstehende drohende finanzielle Schieflage einzelner Träger. Dies führte aber nicht zu den notwendigen konsequenten Handlungsschritten im Ressort.

- Auch wenn das wirtschaftliche Risiko für den Betrieb von Jugendhilfeeinrichtungen bei den entgeltfinanzierten Trägern liegt und das Ressort bei diesen Trägern keine Prüfrechte hat, ist es möglich und erforderlich, vorhandene Informationen zusammenzuführen und auszuwerten. Sie können im Sinne eines Frühwarnsystems Hinweise auf Risiken liefern, die finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde nach sich ziehen könnten. Fehlen solche Informationen für einen Überblick über die Auslastung von Einrichtungen, bietet der regelmäßige Austausch mit den freien Trägern in den verbindlich vorgeschriebenen Qualitätsentwicklungsdialogen Raum dafür, in angemessenen Abständen Informationen zu gewinnen. Das Qualitätsniveau kann auch durch wirtschaftliche Probleme berührt sein. Schon deshalb sind freie Träger nach den Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen im Land Bremen ohnehin verpflichtet, unverzüglich über wirtschaftliche Schwierigkeiten zu informieren.
- Das Ressort hat die vorhandenen Informationen zur sinkenden Belegung von Einrichtungen einiger Träger nicht hinreichend gewürdigt. Es war absehbar, dass rückläufige Einnahmen zu wirtschaftlichen Problemen der Träger führen könnten. Damit waren nicht nur finanzielle Risiken verbunden, da die Betreuung durch wirtschaftlich angeschlagene Träger nicht mehr gewährleistet und Vorsorge für eine anderweitige Betreuung zu treffen war.
- Bisher mangelt es an Festlegungen zu Geschäftsprozessen, die allen Beteiligten frühzeitig Klarheit über erforderliche Handlungsschritte bei sich abzeichnenden erheblichen wirtschaftlichen Problemen freier Träger verschaffen. Um rechtzeitige Vorkehrungen für eine Minimierung drohender finanzieller Nachteile treffen zu können, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, notwendige Handlungsschritte zu beschreiben und Abläufe zu definieren. Informationspflichten über vorliegende Erkenntnisse sind genauso festzulegen wie Zuständigkeiten für abschließende Entscheidungen zum Vorgehen. Eine klare Zuordnung von Aufgaben für ein Frühwarnsystem ist notwendig, um eindeutige Strukturen zu schaffen.
- Das Ressort vertritt die Auffassung, der Rückgang der Fallzahlen bei den zu versorgenden unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen und die geringe Auslastung der betriebenen Einrichtungen sei nicht ursächlich für die Insolvenzen beider Träger gewesen. Vielmehr seien sie nach Erkenntnissen des Ressorts aus den Insolvenzverfahren auf Missmanagement zurückzuführen.



Das wirtschaftliche Risiko des Betriebs von Einrichtungen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen trügen allein die freien Träger. Das Ressort unterliege einem Kontrahierungszwang und verfüge nicht über die rechtlichen Instrumente, die wirtschaftliche Situation von Trägern zu prüfen.

- Ungeachtet dessen hat das Ressort im Dezember 2018 der Deputation für Soziales, Jugend und Integration über den Umgang mit den Empfehlungen der Innenrevision berichtet und Maßnahmen dargelegt, um Risiken erkennen zu können. So hofft das Ressort, durch die beabsichtigte Einführung einer neuen Software für die Jugendhilfe wirtschaftliche Schwierigkeiten freier Träger elektronisch unterstützt schneller und besser erkennen zu können. Daneben will es Informationen zu Auffälligkeiten, die an verschiedenen Stellen des Jugendressorts und AfSD erkannt werden, künftig an zentraler Stelle bündeln. Ziel ist es, diese Informationen zu einer monatlichen Risikoanalyse und Gesamtbewertung zusammenzuführen. Das Ressort geht davon aus, damit die Risikoeinschätzung deutlich zu verbessern, auch wenn sich dadurch Fehlentwicklungen in der Verantwortung der freien Träger letztlich nicht verhindern ließen.
- Diese der Deputation dargestellte Konzeption entspricht den Empfehlungen des Rechnungshofs. Das Ressort hat zudem zugesagt, ausgehend von den notwendigen Handlungsschritten die Abläufe, Informationspflichten sowie Zuständigkeiten für die Risikobewertung verbindlich vorzuschreiben.





Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 11. Februar 2019

Sokol Meyer-Stender

Dr. Brockmüller Dr. Otten