



Jahresberichte 2020 - 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: 17. Februar 2020



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Jahresbericht 2020

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	9
II Personalhaushalt	51
III Prüfungsergebnisse	
Feststellung von Dienstunfähigkeit	59
Bürgerschaftskanzlei	
Ausgaben für parlamentarische Untersuchungsausschüsse	65
Senatskanzlei, Europa, Bevollmächtigter beim Bund	
Wirtschaftsführung der Landesvertretung beim Bund	71
Justiz und Verfassung	
Gerichtsvollzieherwesen	77
Soziales	
Erstaufnahmeeinrichtungen für geflüchtete Menschen	81
Wissenschaft	
Finanzierung des Hanse-Wissenschaftskollegs	87
Weiterbildung an der Universität und der Hochschule Bremen	93
Weiterbildung an der Hochschule für Künste Bremen	101
Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven	105
Umwelt	
Wasserentnahmegebühren	109
Finanzen	
Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften	119
Workflow-Software zur elektronischen Rechnungsbearbeitung	123



Netznahe Dienste - Folgen für den Grundschutz	129
IT und Rechenzentrum bei Immobilien Bremen	133
Beteiligungsinformationssystem	139

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
IT	Informationstechnologie
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 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 veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2018. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Rechnungshof stellt, wie in den Vorjahren, nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf den doppelten Jahresabschluss Bremens zum 31. Dezember 2018 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.
- 4 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.
- 5 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 Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 6 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.
- 7 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.

- 8 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
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 10 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.
- 11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2020 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2016 und 2017

- 12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2016 am 8. Mai 2019 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/1299, Ziffer 9). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Beratung der Bremischen Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2017 noch aus.



3 Rechnung des Rechnungshofs

- 13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2018 am 11. Dezember 2019 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/78, Ziffer 2).



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 12. Dezember 2017 (Brem.GBl. S. 642) beschlossen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 281) betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 5.162.286.260 €. Sie waren damit um 1.464.458.100 € niedriger als im Vorjahr. Die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurde auf einen Höchstbetrag von 872.742.290 € festgelegt.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 140 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.416 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, beläuft sich auf 1,19. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 16 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen auf 2.705 festgesetzt. Der Stellenindex beträgt 1,47. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

2 Haushaltsrechnung

- 17 Der Senat legte der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2018 durch Mitteilung vom 10. Dezember 2019 (Drs. 20/206) mit Erläuterungen vor.
- 18 Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 19 Die Haushaltsrechnung enthält 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 Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.

- 20 Mit der Haushaltsrechnung 2018 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor. So ist der Haushaltsrechnung als Anlage 3 der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2018 beigelegt. Damit wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Diesen Nachweis für 2018 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.
- 21 Das Finanzressort übernahm für die Haushaltsrechnung 2018 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (Anlage 4 der Haushaltsrechnung). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 22 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2018 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 5.324.246.462,06 € aus.

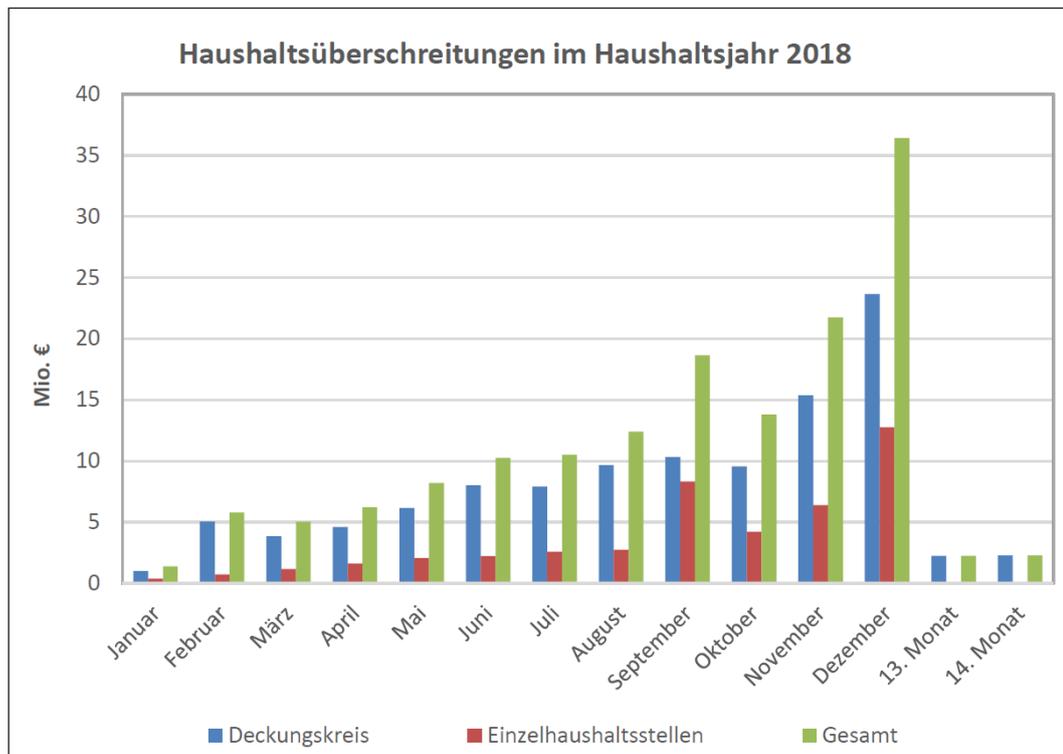
3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 23 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben getätigt werden, obwohl die haushaltsrechtliche Ausgabenermächtigung nicht ausreicht oder nicht vorhanden ist. Leistet die Verwaltung Ausgaben über diese Ermächtigung hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2018 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 24 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan abweichen und über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 5 HG. Für eine Nachbewilligung ist - abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs - der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für den Produkthaushalt verantwortliche Person zuständig.
- 25 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 4 HG 2018 gegenseitig deckungsfähig, also in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Zusätzliche Bedarfe müssen über Nachbewilligungen abgesichert werden. Für Ausgaben eines Deckungskreises sind Nachbewilligungen erforderlich,

wenn die Summe aller im Deckungskreis gebündelten Ausgabeermächtigungen nicht ausreicht.

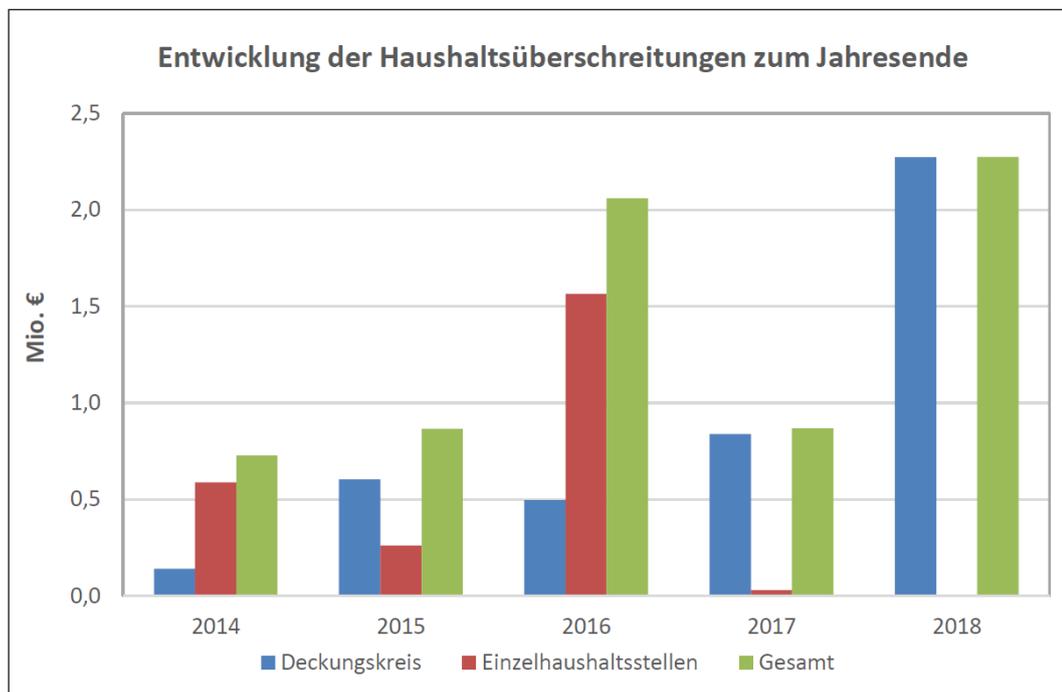
- 26 Nachbewilligungen sind so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss Deckung durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.
- 27 Ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorhanden ist, hat die Verwaltung nicht erst am Ende eines Haushaltsjahres bei den Jahresabschlussarbeiten im 13. oder 14. Abrechnungsmonat zu überprüfen, sondern bereits vor jeder Ausgabe. Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Überschreitungen innerhalb des Jahres 2018 geprüft. Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der unterjährigen Haushaltsüberschreitungen getrennt nach Einzelhaushaltsstellen und Deckungskreisen im Jahr 2018.



- 28 Im Jahresverlauf stiegen die Überschreitungen. Die monatliche Summe lag bei den Einzelhaushaltsstellen zwischen rd. 0,4 Mio. € im Januar 2018 und rd. 12,8 Mio. € im Dezember 2018. Bei den Deckungskreisen ergab sich im selben Zeitraum eine Spanne zwischen etwa 1 Mio. € und rd. 23,6 Mio. €. Folglich bewegte sich die Gesamtsumme der Überschreitungen unterjährig zwischen rd. 1,4 Mio. € und rd. 36,4 Mio. €. Verschiedene Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen waren durchgängig überschritten; das wurde erst bei

den Jahresabschlussarbeiten bereinigt. Auch wenn die Ressorts im Verlauf des Jahres überwiegend die Nachbewilligungen nachträglich einholten und die Überschreitungen ausglich, hatten sie zum Zeitpunkt der Leistung der Ausgaben gegen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht verstoßen.

- 29 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfügung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Dennoch wurden zum Abschluss des Haushaltsjahres neun Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von 2.274.024,88 € und drei Überschreitungen von Einzelhaushaltsstellen von zusammen 592,60 € festgestellt. Das sind insgesamt zwölf Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 2.274.617,48 €, für die keine Nachbewilligungen vorlagen.
- 30 Obwohl spätestens bei den Jahresabschlussarbeiten der Ressorts ein Ausgleich der jeweiligen Haushaltsstellen hergestellt werden kann, gab es in den letzten Jahren stets Überschreitungen. Die Haushaltsüberschreitungen entwickelten sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie in folgender Grafik dargestellt.



- 31 Die am Ende der Haushaltsjahre verbliebenen Haushaltsüberschreitungen entstanden in verschiedenen Ressorts und betrafen mehrere Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen. Das gilt sowohl für die Anzahl als auch für die Höhe der Überschreitungen. So gab es im Jahr 2014 Überschreitungen bei zwei Einzelhaushaltsstellen mit insgesamt rd. 0,59 Mio. € und bei fünf Deckungskreisen



mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,14 Mio. €. Im Jahr 2017 betrug die Überschreitungen bei sechs Einzelhaushaltsstellen insgesamt rd. 0,03 Mio. € und bei acht Deckungskreisen insgesamt rd. 0,84 Mio. €. Die zum Ende eines Haushaltsjahres festgestellten Überschreitungen wurden nach Beschluss des staatlichen HaFA rechnerisch durch verringerte Reste- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 32 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einhalten. Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist rechtzeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausgabe verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 33 Der Rechnungshof hat angeregt, bereits frühzeitig - beispielsweise bei einer Auftragsvergabe - die im System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR) vorhandene Möglichkeit der Mittelbindung zu nutzen. Dadurch ließen sich drohende Überschreitungen schon früh erkennen und vermeiden. Das Finanzressort beabsichtigt, der Anregung zu folgen und zudem den Dienststellen einen gesonderten Report im HKR-System zur Früherkennung und Auswertung von Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

3.2 Haushaltsreste und Rücklagen

- 34 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt werden diese Daten nach den Ergebnissen des 13. Abrechnungsmonats auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfassenden Produktgruppenhaushalts. Werden die veranschlagten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle erzielten Mehreinnahmen und Minderausgaben auszuweisen. Die so beanspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.
- 35 Das Finanzressort stellte in der Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 22. Februar 2019 (VL-115/2019) dar, in welcher Höhe Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge am Ende des Haushaltsjahres 2018 gebildet worden waren. Erstmals waren dort die Beträge vollständig getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ausgewiesen.
- 36 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende

Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Verlustvorträge werden unter Berücksichtigung von Veränderungen durch Ausgleiche aufgrund zufließender liquider Mittel fortgeführt. Mindereinnahmen, die im laufenden Haushaltsjahr rechnerisch nicht ausgeglichen werden können, erhöhen die Verlustvorträge. Im Jahr 2018 verringerten sich die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um knapp 20 Mio. € auf rd. 39,1 Mio. €. Wesentlichen Anteil an der Verbesserung hatten die Einnahmen aus verschiedenen EU-Förderprogrammen, die sachlich dem Haushaltsjahr 2017 zuzuordnen gewesen wären, aber im Haushaltsjahr 2018 zu buchen waren.

- 37 Bei ins nächste Jahr übertragbaren Ausgabeermächtigungen können Reste gebildet werden. Durch gesetzliche Regelung ist die Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben und konsumtiven Ausgaben möglich. Reste bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf ihre Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Allerdings dürfen die Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags ausgeglichen werden können. Die zum Ende des Jahres 2018 gebildeten Ausgabereste von nahezu 88 Mio. € waren um rd. 18,7 Mio. € höher als die des Vorjahres.
- 38 Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Geplante Entnahmen aus Rücklagen sind grundsätzlich im Haushalt zu veranschlagen. Sie können aber auch zur Deckung von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Ebenso wie bei der Inanspruchnahme von Ausgaberesten ist bei einer nicht veranschlagten Rücklagenentnahme im Laufe des Haushaltsjahres ein Ausgleich an anderer Stelle des Haushalts zu schaffen, um den strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten.
- 39 Nach dem 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklagen und der Sonderrücklagen rd. 464,1 Mio. €. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr lag bei rd. 100,1 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage veränderte sich von rd. 22,9 Mio. € um rd. 0,7 Mio. € auf rd. 23,6 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage verringerte sich leicht auf rd. 0,4 Mio. €. Der investiven Rücklage waren saldiert rd. 9,3 Mio. € entnommen worden, wodurch der neue Bestand zum Jahresende fast 59 Mio. € betrug.
- 40 Die Sonderrücklagen erhöhten sich insgesamt um rd. 108,8 Mio. € auf rd. 381,2 Mio. €. Davon entfielen 95 Mio. € auf die erstmals im Jahr 2017 gebildete zentrale Sonderrücklage zur Abfederung konjunktureller Schwankungen



bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen. Ende 2018 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 335 Mio. €. Den produktplanbezogenen Sonderrücklagen wurden insgesamt rd. 13,8 Mio. € zugeführt. Darin enthalten war erstmals eine Rücklage zur Stabilisierung der Sozialleistungen in Höhe von rd. 6,9 Mio. €.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschlüsse

- 41 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen und Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2018 waren zum Ausgleich des Haushaltsplans globale Einsparungen in Höhe von 20 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 0,5 Mio. € veranschlagt worden. Insgesamt waren somit rd. 20,5 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.
- 42 Einnahmeanschlüsse, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlüsse, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Das Finanzressort überwachte, ob die Ressorts ihrer Einnahmeverpflichtung nachkamen oder Einnahmeausfälle anderweitig ausglich. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Im Jahr 2018 beliefen sich die Verlustvorträge auf rd. 5,7 Mio. €.

4 Haushaltsentwicklung

4.1 Kamerale und doppische Rechnungslegung

- 43 Bremen legt seit dem Jahr 2010 neben einer Haushaltsrechnung für den kameralen Haushalt zusätzlich einen doppischen Jahresabschluss vor. Bisher gibt es aus buchungstechnischen Gründen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen nur einen zusammengefassten Jahresabschluss.
- 44 Die Begriffe Einnahme und Ausgabe (kamerale Betrachtung) sowie Ertrag und Aufwand (doppische Betrachtung) hängen eng miteinander zusammen, stammen aber aus verschiedenen Buchungssystemen. In der Kameralistik werden die zahlungswirksamen Vorgänge innerhalb eines Haushaltsjahres dargestellt. Dabei wird grundsätzlich entweder ein Zufluss oder Abfluss an Geldmitteln vorausgesetzt. Zusätzlich sind haushaltstechnische Verrechnungen sowie Entnahmen aus oder Zuführungen zu Rücklagen zu buchen, die nicht automatisch zu Liquiditätsänderungen führen.

-
- 45 Die kamerale Betrachtungsweise gibt somit Auskunft darüber, ob die jährlich zur Verfügung stehenden Geldmittel auskömmlich sind, um die Verpflichtungen zu begleichen. Unberücksichtigt bleibt, für welche Periode Zahlungen geleistet werden. Kameral betrachtet werden Investitionen in das Anlagevermögen genauso behandelt wie konsumtive Ausgaben. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt beispielsweise, dass Beamtinnen und Beamte bereits während ihrer aktiven Zeit Versorgungsansprüche erwerben.
- 46 Für die doppische Buchungsweise ist nicht der Zeitpunkt einer Zahlung maßgeblich, sondern wann ein Ertrag oder ein Aufwand entsteht bzw. die zugehörige Leistung erbracht oder genutzt wird. Da z. B. der Versorgungsanspruch einer Beamtin oder eines Beamten während der aktiven Beschäftigung entsteht, ist er nach den Vorgaben der Doppik bereits in dieser Zeit als Aufwand zu erfassen und als Rückstellung zu buchen. Investitionen in das Anlagevermögen führen nicht unmittelbar zu erhöhtem Aufwand in gleicher Höhe, weil es über mehrere Jahre genutzt werden soll. Die dabei entstehende Abnutzung des Anlagevermögens wird über den Nutzungszeitraum mit Hilfe von Abschreibungen als Aufwand erfasst. Da Abschreibungen für Abnutzung nicht zahlungswirksam sind, wird der Aufwand in der Kameralistik - im Gegensatz zur Doppik - nicht über die Nutzungsdauer verteilt. Investitionen werden kameral im Jahr der Anschaffung in voller Höhe als Ausgabe ausgewiesen.
- 47 Die Doppik bildet somit durch die periodengerechte Darstellung von Ertrag und Aufwand den Ressourcenverbrauch besser ab als die Kameralistik. Auf diese Weise schafft die Doppik durch den Ausweis von Vermögen und Schulden in der Bilanz generationenübergreifende Transparenz.
- 48 Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren wiederholt empfohlen, das Rechnungswesen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen kameral wie doppisch in zwei Buchungskreisen abzubilden. Getrennte Buchungskreise würden es ermöglichen, für jede der beiden Gebietskörperschaften gesondert einen doppischen Jahresabschluss zu erstellen. Nur so können die Jahresabschlussdaten des Landes und der Stadt auch mit denen anderer Gebietskörperschaften verglichen werden.
- 49 Das Finanzressort sorgt nunmehr dafür, dass die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen getrennt voneinander, also in zwei Buchungskreisen, geführt werden können. Dies soll auch die steuerrechtliche Zuordnung umsatzsteuerpflichtiger Sachverhalte vereinfachen.
- 50 Es ist beabsichtigt, auf den Stichtag 1. Januar 2021 eine Eröffnungsbilanz für jede der beiden Gebietskörperschaften zu erstellen. Mit der Trennung in zwei
-

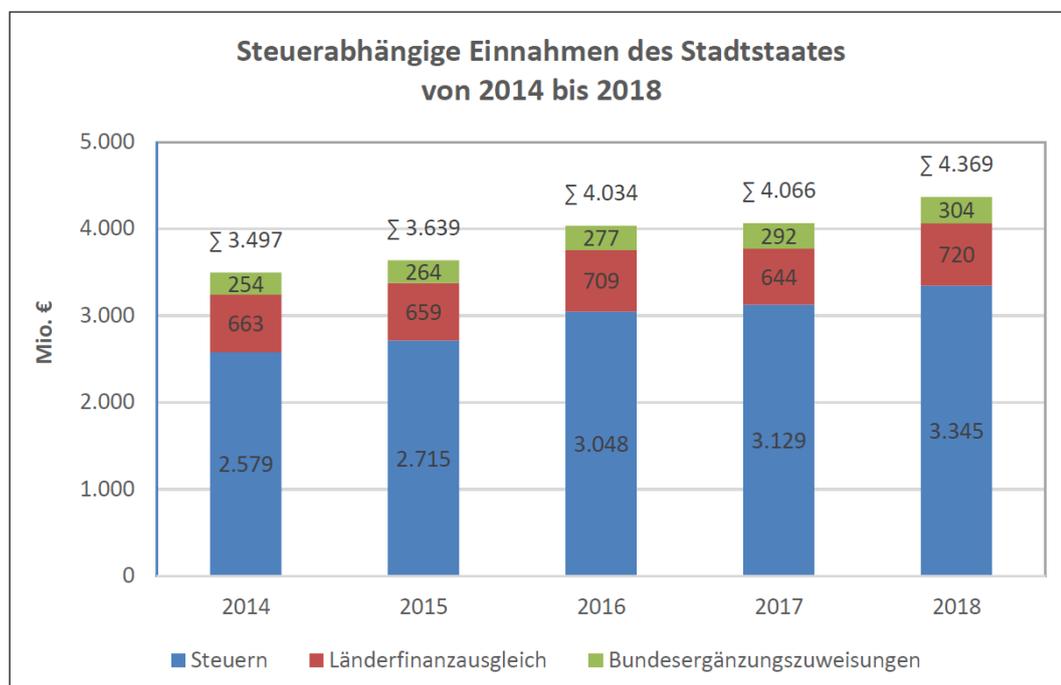
Buchungskreise und mit zwei Jahresabschlüssen wird auch die Grundlage für eine Konsolidierung dieser beiden Gebietskörperschaften mit ihren Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem Konzernabschluss geschaffen. Zur Vereinfachung der Konsolidierungen hat der Rechnungshof dem Finanzressort empfohlen, darauf hinzuwirken, dass zumindest auch die Betriebe und Sondervermögen künftig nach den Vorgaben der staatlichen Doppik bilanzieren.

- 51 Im Folgenden greift der Rechnungshof für die grafischen Darstellungen der einzelnen Einnahme- und Ausgabearten auf die kameralen Daten des Finanzressorts für den Stadtstaat zurück.

4.2 Steuern

- 52 Steuerabhängige Einnahmen sind die wesentliche Einnahmequelle Bremens. Sie setzen sich derzeit aus den Steuern, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Bei der Erfassung der steuerabhängigen Einnahmen besteht kein nennenswerter methodischer Unterschied zwischen der kameralen und doppischen Rechnungslegung.

- 53 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates im Zeitraum von 2014 bis 2018.

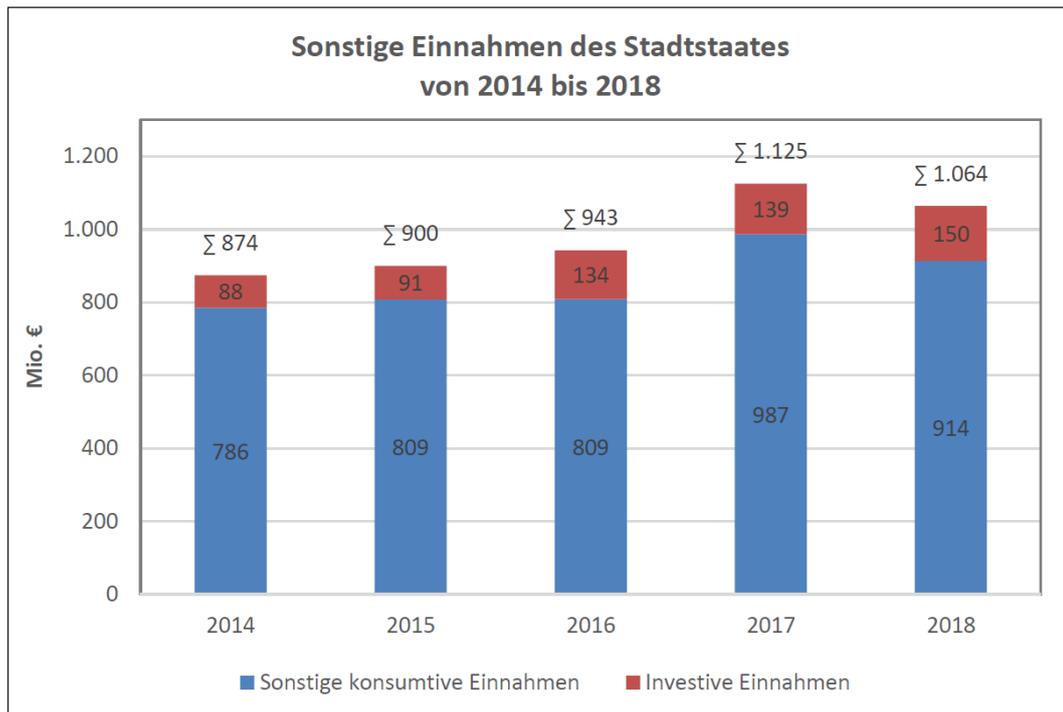


- 54 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich seit 2014 kontinuierlich und betrugen rd. 4,4 Mrd. € im Jahr 2018. Die Steuern stiegen von rd. 2,6 Mrd. €

im Jahr 2014 auf mehr als 3,3 Mrd. € im Jahr 2018 und damit um fast 30 %. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entwickelten sich nicht ganz so stark. Sie stiegen im selben Zeitraum von rd. 663 Mio. € auf rd. 720 Mio. €, also um rd. 9 %. Die Bundesergänzungszuweisungen wuchsen in dieser Zeit von rd. 254 Mio. € um fast 20 % auf nahezu 304 Mio. €.

4.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 55 Neben den steuerabhängigen Einnahmen hat Bremen noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen. Dazu zählen Kostenerstattungen des Bundes, z. B. zum Ersatz von Ausgaben für geflüchtete Menschen, sowie Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern. Bei diesen Einnahmearten kann es aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung systembedingt zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und in der doppelischen Rechnungslegung kommen. Der doppelische Ertrag umfasst alle Beträge, die auf Leistungen im zugehörigen Kalenderjahr beruhen. Die Erfassung kameraler Einnahmen setzt hingegen einen tatsächlichen Liquiditätszuwachs in dem Jahr voraus. So stellen Bußgelder, die erst im Januar 2019 gezahlt, aber bereits im Jahr 2018 verhängt wurden, doppelisch im Jahr 2018 zu erfassende Erträge dar. Kameral wird die Zahlung des Bußgelds als Einnahme erst im Jahr 2019 gebucht.
- 56 Aufgrund der zeitversetzten Erfassung von Geschäftsvorgängen unterscheiden sich kameral und doppelische Rechnungslegung. Zuschüsse für Investitionen sind keine investiven Erträge und werden doppelisch in der Regel einem Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz zugeführt. Kameral werden Zuschüsse für Investitionen dagegen als Einnahmen dargestellt. In der doppelischen Rechnungslegung werden die als sonstige konsumtive Einnahmen kameral dargestellten Beträge als Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie als sonstige Erträge dargestellt, soweit es sich nicht um Investitionszuschüsse handelt.
- 57 Die folgende Grafik zeigt die - kameral - Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Stadtstaates im Zeitraum von 2014 bis 2018. Beide Positionen zusammen stellen die sonstigen Einnahmen dar.



- 58 Die sonstigen Einnahmen stiegen von 2014 bis 2017 auf rd. 1,13 Mrd. €. Das ist insbesondere auf die Bundeserstattungen für flüchtlingsbezogene Ausgaben zurückzuführen. Nach dem Höchststand im Jahr 2017 verringerten sich die sonstigen Einnahmen wieder, und zwar auf rd. 1,06 Mrd. €. Die investiven Einnahmen erhöhten sich seit 2014 und beliefen sich im Jahr 2018 auf knapp 150 Mio. €. Im selben Jahr betrugen die sonstigen konsumtiven Einnahmen rd. 914 Mio. €. Einnahmen und Erträge unterschieden sich der Höhe nach kaum, sodass auf eine grafische Darstellung der Erträge verzichtet wird.

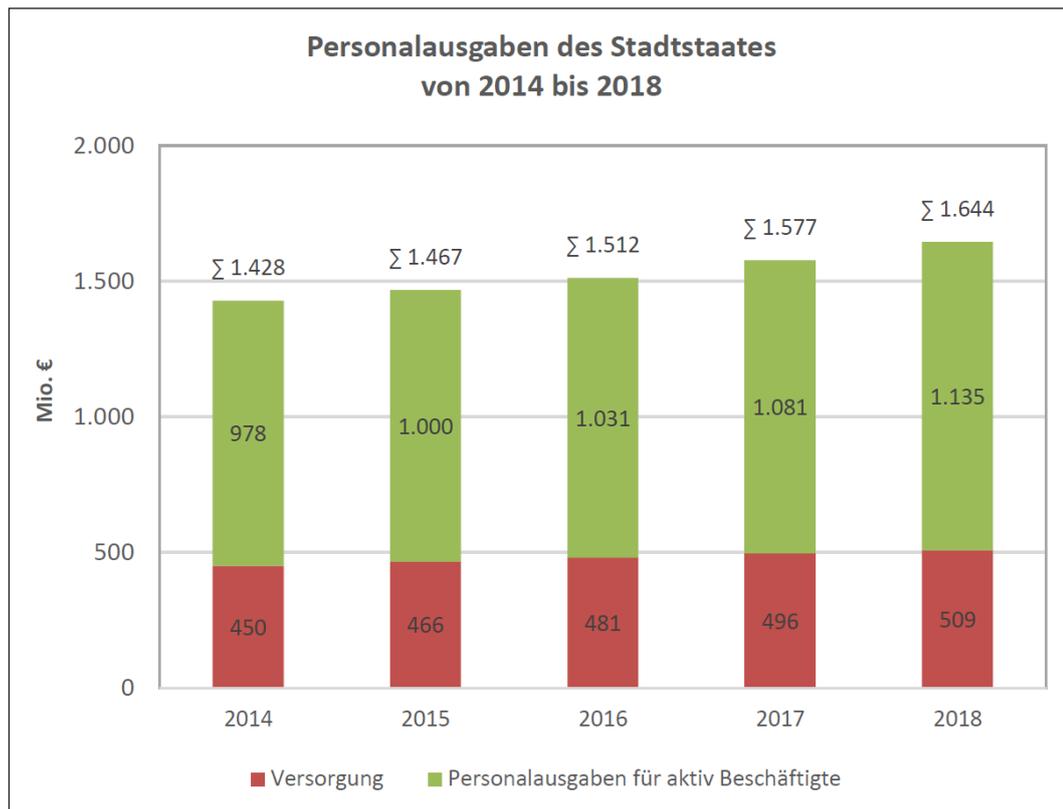
4.4 Personal

4.4.1 Entwicklung

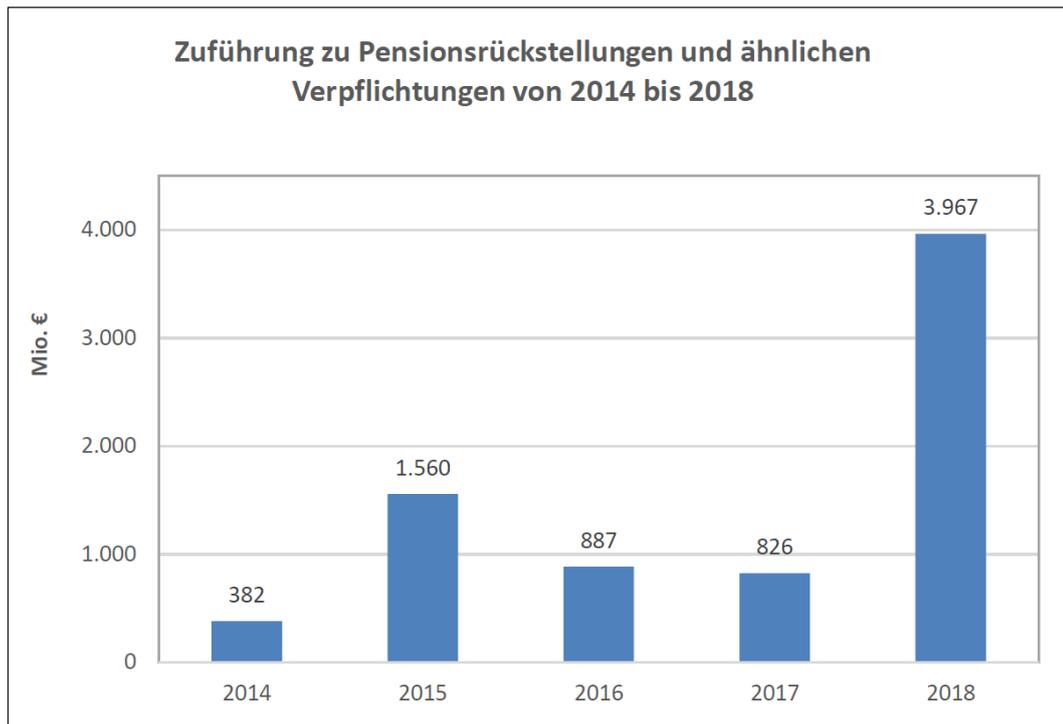
- 59 Bei den Personalausgaben bzw. beim Personalaufwand führen die kamerale und die doppische Rechnungslegung zu deutlichen Unterschieden. Die Personalausgaben für aktiv beschäftigte Beamtinnen und Beamte enthalten keine Bestandteile für Altersversorgung. Bereits während der aktiven Phase entsteht ein Anspruch auf Versorgung, der kamental allerdings nicht abgebildet wird (s. Tz. 45 f.).
- 60 Die - doppisch zu buchenden - Rückstellungen sind der Höhe oder dem Zeitpunkt nach ungewisse Verbindlichkeiten. Geld fließt dafür nicht, sodass die Bildung oder Zuführung zu einer Rückstellung nicht zu einer Liquiditätsveränderung führt. Versorgungsausgaben für nicht mehr aktiv Beschäftigte verändern

die Liquidität hingegen. In der Bilanz werden die Versorgungsansprüche als Rückstellung dargestellt. Der Versorgungsaufwand wird zum Zeitpunkt der Fälligkeit aus der Rückstellung ausgeglichen. Das ist doppisch betrachtet - im Gegensatz zur kameralen Erfassung - ergebnisneutral.

- 61 Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der - kameralen - Personalausgaben des Stadtstaates in den Jahren 2014 bis 2018.



- 62 Die Personalausgaben erhöhten sich kontinuierlich jedes Jahr. Von 2014 bis 2016 nahmen die Versorgungsausgaben prozentual stärker als die Personalausgaben für aktiv Beschäftigte zu. In den Jahren 2017 und 2018 kehrte sich diese Entwicklung um. Die Ausgaben für die aktiv Beschäftigten stiegen in diesen beiden Jahren mit jeweils rd. 5 % deutlich stärker als die Versorgungsausgaben. Im Jahr 2018 gab Bremen für seine aktiv Beschäftigten rd. 1,1 Mrd. € und für die Versorgungsberechtigten rd. 509 Mio. € aus.
- 63 Doppisch betrachtet stellt sich der Personalaufwand anders dar. Ein wesentlicher Unterschied besteht bei der Buchung von Pensionsrückstellungen und ähnlichen Verpflichtungen, z. B. Beihilfen. Wie stark die Pensionsrückstellungen den Personalaufwand und damit auch das Verwaltungsergebnis beeinflussen, wird in der folgenden Grafik für den Zeitraum von 2014 bis 2018 dargestellt.



- 64 In den letzten Jahren wurden den Pensionsrückstellungen und ähnlichen Verpflichtungen sehr unterschiedliche Beträge zugeführt. Im Jahr 2014 wurde die Rückstellung lediglich um rd. 382 Mio. € erhöht. Im Jahr 2015 waren es rd. 1,6 Mrd. € und 2018 sogar fast 4 Mrd. €.
- 65 Rechnerisch setzen sich Änderungen von Pensionsrückstellungen aus
- Zuführungen für die aktiv beschäftigten Beamtinnen und Beamten (Aufwand) und
 - Entnahmen für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (Ertrag) zusammen.
- 66 Es handelt sich somit um eine saldierte Betrachtung aus Aufwendungen und Erträgen. In den letzten Jahren waren die Aufwendungen immer höher als die Erträge, sodass die Pensionsrückstellungen stetig stiegen. Ursächlich dafür war in erster Linie der auf der Zinsentwicklung basierende sinkende Abzinsungssatz für die Bewertung der Rückstellungen.
- 67 In den Jahren 2015 und 2018 war der Zinseffekt besonders stark. Knapp 4 Mrd. € und damit ein Vielfaches der Personalausgaben musste 2018 für die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgewandt werden. Das ist nahezu der Betrag, den Bremen 2014 insgesamt für die Verwaltung ausgab (rd. 4,4 Mrd. €). Die Pensionsrückstellungen haben also unter Berücksichtigung der derzeitigen

bilanziellen Bewertung nach den Standards staatlicher Doppik einen erheblichen Einfluss auf das Verwaltungsergebnis Bremens.

4.4.2 Abzinsung von Pensionsrückstellungen

- 68 Nach den Standards staatlicher Doppik ist bei der Bewertung der Pensionsrückstellungen auf den sog. Erfüllungsbetrag abzustellen und der vom Bundesfinanzministerium genannte Zinssatz anzuwenden. Der Erfüllungsbetrag wird nach versicherungsmathematischen Regeln unter Verwendung geeigneter Generationensterbetafeln berechnet. Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen sind mit dem Zinssatz zu diskontieren, der sich aus den Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von über 15 bis 30 Jahren ergibt. Für das Jahr 2018 belief sich dieser Zinssatz nach Veröffentlichungen des Bundesfinanzministeriums auf 2,11 %. Im Jahr 2017 hatte er noch 2,47 % betragen.
- 69 Neben Bremen erstellen bisher nur Hamburg und Hessen doppische Jahresabschlüsse. Sowohl Hamburg als auch Hessen weichen bei ihrer Bewertung der Pensionsrückstellungen von den Standards staatlicher Doppik ab. Hamburg verwendet seit Jahren beim Abzinsen einen rechnerischen Zinssatz von 6 %. Das Land Hessen ermittelt seit 2018 die Pensionsrückstellungen unter Zugrundelegung eines festen Diskontierungszinssatzes in Höhe von 3 %. Die dargestellten Abweichungen von den Standards staatlicher Doppik führen zu erheblich niedrigeren Rückstellungen.
- 70 Das Verwaltungsergebnis hängt relativ stark von der Entwicklung der Pensionsrückstellungen und diese wiederum von der Höhe des zu ihrer Berechnung verwandten Zinssatzes ab. Konsolidierungsbemühungen, die das Verwaltungsergebnis verbessern, werden kaum oder gar nicht sichtbar, wenn der für die Bewertung der Rückstellungen verwendete Zinssatz sinkt. In diesem Fall ist die Zuführung zu den Rückstellungen zu erhöhen, weil die Versorgungsansprüche sonst mittel- und langfristig nicht erfüllt werden können. Die Wirkung von Minderausgaben anderer Verwaltungsbereiche auf das Verwaltungsergebnis wird durch die notwendige höhere Zuführung weniger sichtbar. Steigen die Zinssätze, entsteht durch Neubewertung der Rückstellungen ein Ertrag, der gestiegene Aufwendungen ausgleicht und ein positives Gesamtergebnis ermöglicht.
- 71 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, als Variante die Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen ohne Abzinsung zu berechnen. Nach Auskunft des Finanzressorts müssten einmalig rd. 16,6 Mrd. € den Pensionsrückstellungen zugeführt werden, wenn eine Abzinsung entfielen. In diesem Fall



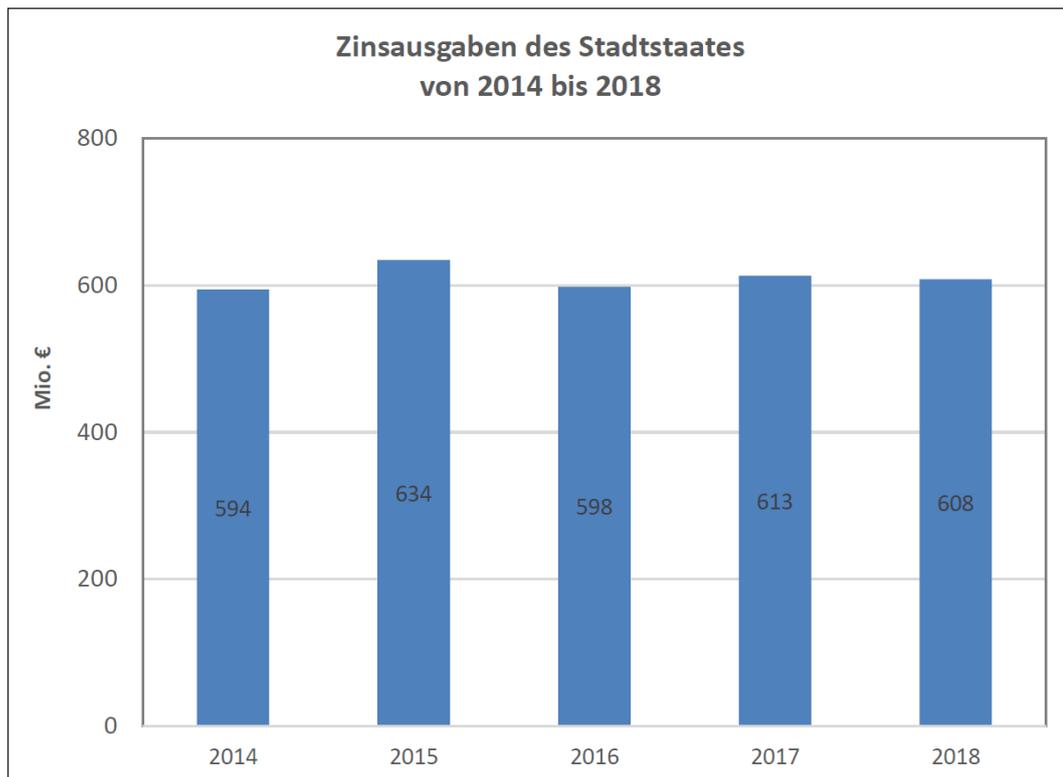
wären künftig bei der Berechnung der Pensionsrückstellungen weder positive noch negative Effekte aufgrund eines sich verändernden Abzinsungssatzes zu berücksichtigen. Würde auf eine Abzinsung verzichtet, wären die eigenen Anstrengungen und Erfolge zur Verbesserung des Verwaltungsergebnisses sichtbarer. Problematisch bei dieser Art der Berechnung der Pensionsrückstellungen könnte jedoch z. B. sein, dass sinkende Zinsen wegen der Zinsminderaufwendungen für Schulden zwar verbessernd wirken würden, bei den Rückstellungen aber keine Zinseffekte entstünden. Gleiches gilt auch, wenn der Abzinsungssatz - wie in Hamburg und Hessen - als starrer Wert festgelegt ist.

- 72 Eine andere Variante, die Pensionsrückstellungen zu bestimmen, besteht darin, den Rückstellungen jedes Jahr einen neu festzulegenden Anteil der Bezüge für die aktiv Beschäftigten zuzuführen. Dieser Anteil könnte jährlich geändert werden, und zwar abhängig vom Zinssatz und von weiteren für die Bewertung der Rückstellungen maßgeblichen Kriterien, wie der Veränderung der Lebenserwartung. Berechnet werden müsste für jedes Jahr, welcher Betrag zurückzustellen wäre, um alle Pensionsverpflichtungen erfüllen zu können. Da bei dieser Methode die Aufwendungen stets neu berechnet würden, wären die jährlichen Auswirkungen auf das Verwaltungsergebnis nicht so gravierend wie nach den Standards staatlicher Doppik. Dabei würde die Zinsentwicklung anteilig berücksichtigt.
- 73 Es wäre empfehlenswert, die Vorgaben der Standards staatlicher Doppik für die Bewertung der Pensionsrückstellungen so zu ändern, dass die jährlichen Zinsänderungen das Ergebnis des operativen Geschäfts weniger stark als bisher beeinflussen. Die auf den 1. Januar 2021 zu erstellenden Eröffnungsbilanzen für die Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen böten die Möglichkeit, Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen auf eine neue Art und Weise zu bewerten. Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, die Verzinsung der Pensionsrückstellungen und ähnlicher Verpflichtungen werde in einem Bund-Länder-Arbeitskreis seit längerem kontrovers diskutiert.

4.5 Zinsen

- 74 Zinszahlungen, die sich nicht auf das abzuschließende Kalenderjahr beziehen, können durch die zeitliche Abgrenzung kameral und doppisch unterschiedlich bewertet werden. Ein weiterer Unterschied in der Rechnungslegung beruht darauf, dass Zinsausgaben Bestandteil der bereinigten Ausgaben und damit der Verwaltungsausgaben sind. Zinsaufwendungen werden im Finanzergebnis und nicht im Verwaltungsergebnis dargestellt. Das Verwaltungsergebnis ist im kameralen Buchungssystem mit dem sog. Primärergebnis vergleichbar, das Zinsausgaben unberücksichtigt lässt.

- 75 In Bremen ergeben sich auch deswegen unterschiedliche Werte für die Zinsausgaben, weil im Haushaltsplan angebrachte Haushaltsvermerke bei der doppelten Rechnungslegung nicht berücksichtigt werden. Kameral dürfen Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Es ist auf Dauer nicht hinnehmbar, dass gleiche Sachverhalte abhängig von der Methode der Rechnungslegung unterschiedlich bewertet werden.
- 76 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der - kameralen - Zinsausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2014 bis 2018.



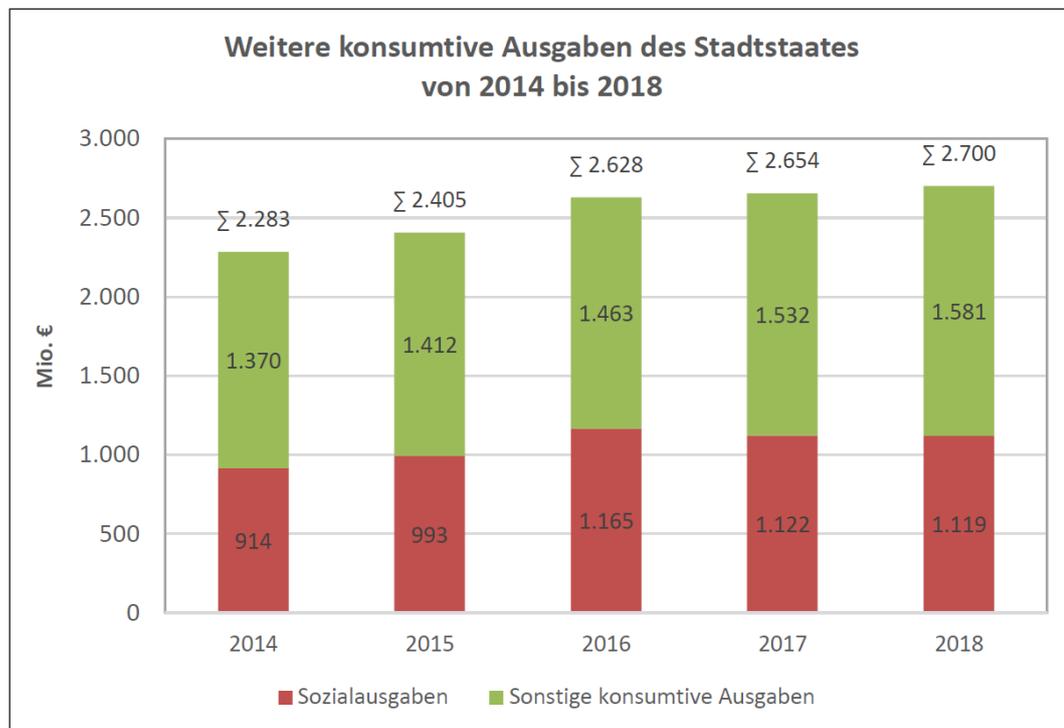
- 77 Die Zinslast Bremens ist seit Jahren nahezu konstant. Sie pendelt jedes Jahr um 600 Mio. €. Aufgrund der andauernden Niedrigzinsphase ist kurzfristig nicht mit einer nennenswert höheren Zinslast zu rechnen. Zu beachten ist allerdings, dass die Zinsausgaben Bremens wegen seines hohen Schuldenstandes und der daraus resultierenden Höhe der Zinslast stark auf Änderungen der maßgeblichen Zinssätze reagieren könnten.

4.6 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 78 Bremen weist bei den weiteren konsumtiven Ausgaben seit mehreren Jahren die Sozialausgaben gesondert aus. Bei der doppelten Rechnungslegung gibt es eine solche Unterscheidung derzeit nicht. Der Rechnungshof verzichtet auf eine gesonderte Darstellung, weil die Sozialausgaben nur ein Teil der

weiteren konsumtiven Ausgaben sind. Die kameral erfassten Ausgaben und die doppisch gebuchten Aufwendungen unterscheiden sich ohnehin nicht nennenswert.

- 79 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der weiteren konsumtiven Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2014 bis 2018.



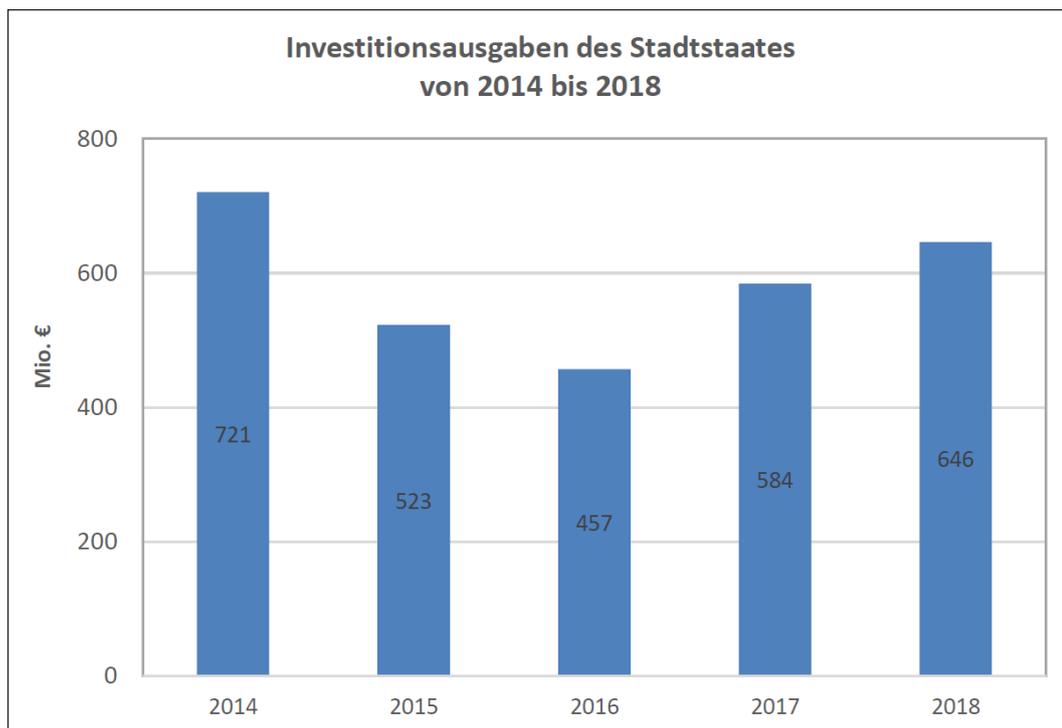
- 80 Die weiteren konsumtiven Ausgaben stiegen in den letzten fünf Jahren bis 2018 kontinuierlich und betragen zuletzt rd. 2,7 Mrd. €. Einen beachtlichen Anteil daran hatten die Sozialausgaben, die im Jahr 2016 mit rd. 1,17 Mrd. € einen Höchststand erreichten. Im Jahr 2018 gab Bremen für Sozialleistungen noch rd. 1,12 Mrd. € aus. Im selben Jahr waren jedoch die sonstigen konsumtiven Ausgaben, zu denen u. a. Mieten und weitere sächliche Verwaltungsausgaben zählen, mit rd. 1,6 Mrd. € am höchsten.

4.7 Investitionen

- 81 Der kamerale und der doppische Begriff der Investition unterscheiden sich deutlich. Welche Ausgaben aus kameraler Sicht zu den Investitionen gehören, ergibt sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Der kamerale Investitionsbegriff ist umfassender als der doppische, weil er sich nicht nur auf den Erwerb von Anlagegütern bezieht. So werden in den kameralen Investitionsbegriff auch Darlehen sowie die Inanspruchnahme von Gewährleistungen einbezogen. Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte zur Finanzierung ihrer Investitionen werden

kameral ebenfalls investiv dargestellt. In der doppischen Rechnungslegung werden die Zuschüsse nur dann als Investition angesehen, wenn dabei ein aktivierungsfähiger Vermögensgegenstand entsteht. Eine Investition setzt doppisch gesehen einen Zuwachs des Anlagevermögens voraus. Direkten Aufwand in Höhe der Anschaffungskosten stellen Investitionen im Anschaffungsjahr nicht dar, weil der Aufwand in der Doppik - zeitlich verteilt über die Nutzungsdauer - abgeschrieben wird.

- 82 Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der - kameralen - Investitionsausgaben des Stadtstaates von 2014 bis 2018.



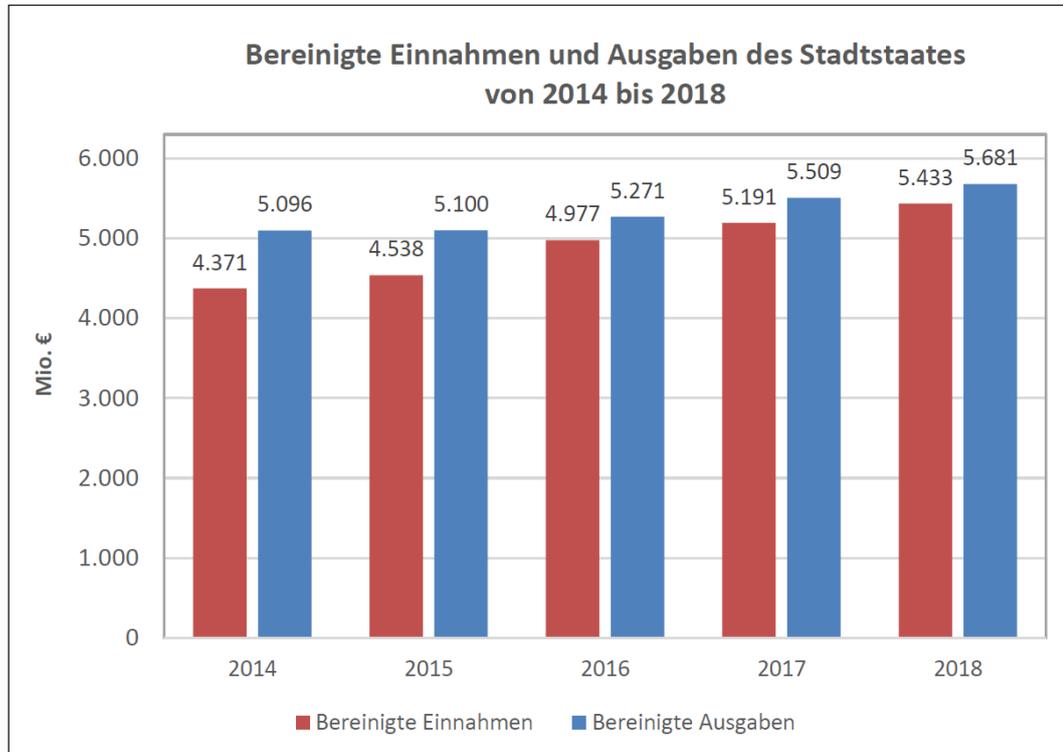
- 83 Die Höhe der Investitionen schwankte in den letzten Jahren stark. Im Jahr 2014 gab Bremen rd. 721 Mio. € investiv aus, 2016 waren die Investitionsausgaben mit rd. 457 Mio. € erheblich niedriger. Im Jahr 2018 investierte Bremen mit rd. 646 Mio. € wieder deutlich mehr.

4.8 Haushaltsabschluss

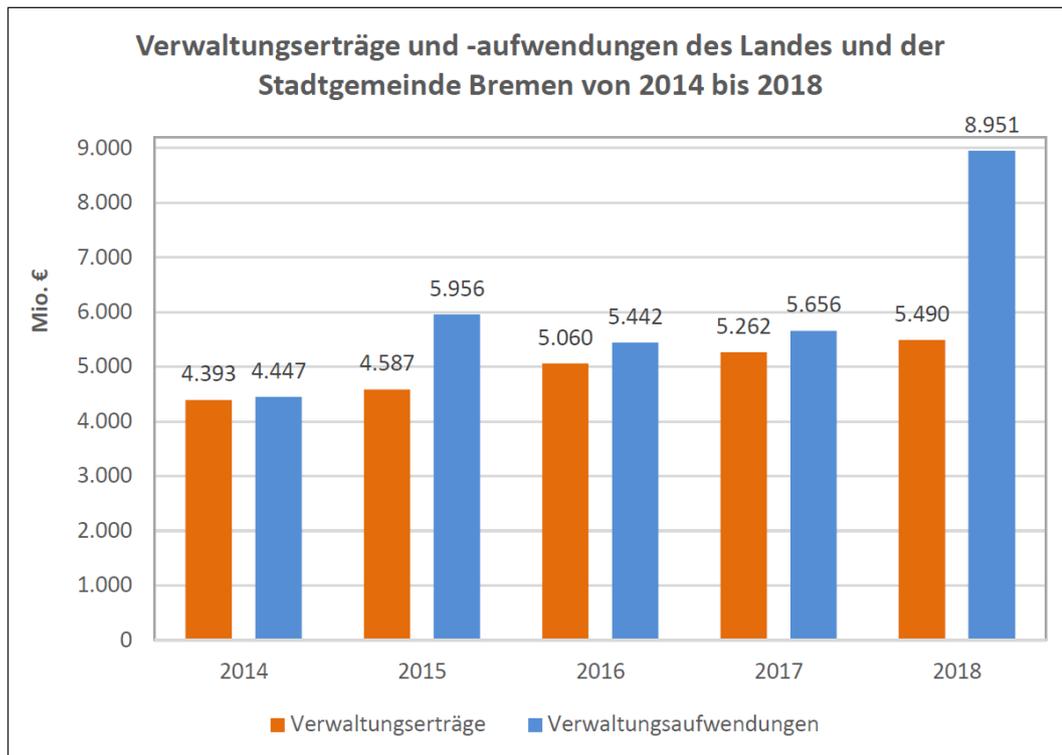
- 84 Die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo, der für die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos benötigt wird und dem Stabilitätsrat als Grundlage für die Bewertung der Haushaltslage sowie für die Überwachung der Einhaltung der Konsolidierungsvereinbarung dient. Bei der sog. Bereinigung der

Einnahmen und Ausgaben werden die Transaktionen zwischen den öffentlichen Haushalten herausgerechnet.

- 85 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2014 bis 2018.



- 86 Die bereinigten Einnahmen erhöhten sich im genannten Zeitraum stetig. Im Jahr 2018 lagen sie mit rd. 5,4 Mrd. € um mehr als 1 Mrd. € über dem Betrag für 2014. Gleichzeitig stiegen die bereinigten Ausgaben lediglich von rd. 5,1 Mrd. € auf rd. 5,7 Mrd. €. In Bremen sind seit Jahren die bereinigten Ausgaben höher als die bereinigten Einnahmen, der Finanzierungssaldo ist deshalb negativ und wird daher auch als Finanzierungsdefizit bezeichnet. Das Finanzierungsdefizit reduzierte sich im gesamten Zeitraum. Es belief sich 2018 noch auf rd. 248 Mio. €.
- 87 Der folgenden Grafik ist die Entwicklung der - doppelten - Verwaltungserträge und -aufwendungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von 2014 bis 2018 zu entnehmen.



- 88 Die Verwaltungserträge stiegen von 2014 bis 2018 um mehr als 1 Mrd. € auf rd. 5,5 Mrd. € kontinuierlich an. Die Verwaltungsaufwendungen nahmen von 2014 bis 2018 ebenfalls zu. Die Entwicklung war stark von der Höhe der Personalaufwendungen abhängig (s. Tz. 59 ff.). Das führte zu einem erheblichen Anstieg der Verwaltungsaufwendungen auf nahezu 6 Mrd. € im Jahr 2015. Danach sanken die Personalaufwendungen als Teil der Verwaltungsaufwendungen wieder, und zwar auf rd. 5,7 Mrd. € im Jahr 2017. Da sich 2018 die Verwaltungsaufwendungen auf fast 9 Mrd. € erhöhten, war das Verwaltungsergebnis als Differenz zwischen den Verwaltungserträgen und den Verwaltungsaufwendungen in jenem Jahr mit rd. 3,5 Mrd. € am schlechtesten.

5 Vermögensnachweis

5.1 Kamerale und doppische Sichtweise

- 89 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in einer Anlage zu den Haushaltsrechnungen Übersichten über Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen sowie Flächenangaben zum Grundbesitz. Zudem enthält er Angaben zu Schulden sowie zu Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen.
- 90 Die doppische Vermögensrechnung umfasst das Land und die Stadtgemeinde Bremen. Es handelt sich hierbei um eine ganzheitliche Betrachtung, weil die



Vermögensrechnung sämtliche Aufwendungen entsprechend dem tatsächlichen Verbrauch und alle Erträge enthält. Wird ein Vermögensgegenstand angeschafft, so sind in der Kameralistik im Jahr der Anschaffung die gesamten Ausgaben ergebniswirksam zu buchen. Doppisch werden jährlich Abschreibungen gebucht, um den Aufwand über die Nutzungsdauer zu verteilen. Diese Vorgehensweise bietet einen besseren Überblick über den Wert des jeweils aktuell vorhandenen Vermögens. Ferner ermöglicht die Doppik anhand des Anlagengitters einen Gesamtüberblick über die Anschaffungskosten, die bisherigen Abschreibungen sowie den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag des betreffenden Jahres.

- 91 Die Vermögensrechnung umfasst auf der Aktivseite das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten sowie den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Auf der Passivseite enthält die Vermögensrechnung den Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten sowie passive Rechnungsabgrenzungsposten.
- 92 Die Vermögensrechnung weist zum 31. Dezember 2018 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 26,4 Mrd. € aus. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren. Die Vermögensrechnung zeigt somit bereits heute künftige Haushaltsbelastungen auf. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag verdoppelte sich seit Beginn der Bilanzierung im Jahr 2010 nahezu.

5.2 Vermögen

5.2.1 Finanzanlagen

- 93 Die Finanzanlagen sind Teil des Anlagevermögens. Sie umfassten zum 31. Dezember 2018 etwa drei Viertel des Anlagevermögens und betrugen rd. 5,41 Mrd. €. Ihr Wert hatte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,15 Mrd. € reduziert, also um knapp 3 %.
- 94 In der Position Finanzanlagen der Bilanz werden u. a. Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Beteiligungen erfasst, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Hierbei handelt es sich ausschließlich um unmittelbare Beteiligungen. Demgegenüber wird in den Vermögensnachweisen der Haushaltsrechnungen auch über mittelbare Beteiligungen berichtet. Zusätzlich wird über den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebietes berichtet. In dieser Aufstellung werden Nutzungsart und Flächengröße für in Sondervermögen ausgelagerte Grundstücke sowie grundstücksgleiche Rechte und

Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken ausgewiesen. Der Wert dieses Vermögens wird nur indirekt - über die Beteiligung an den Sondervermögen - erfasst.

- 95 Zu den Finanzanlagen gehörte im Jahr 2018 auch das Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds. Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des Fonds ist im Vermögensnachweis der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 137 (Anlage 4) enthalten. Im Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) war festgelegt worden, dass er als Sondervermögen des Landes geführt wird. Mit dem Kapitaldienstfonds wurden bisher Maßnahmen des Landes und Maßnahmen der Stadtgemeinde außerhalb des Haushalts finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wurde haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtvorhaben unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelvorhaben des Bremer Kapitaldienstfonds entnommen werden, die im Wirtschaftsplan 2018/2019 veröffentlicht worden ist. Der Bremer Kapitaldienstfonds ist am 26. November 2019 durch Gesetz (Brem.GBl. S. 677) zum 1. Januar 2020 aufgelöst worden.

5.2.2 Immaterielles Vermögen

- 96 Am 31. Dezember 2018 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände im Land und in der Stadtgemeinde Bremen rd. 1,7 Mrd. €. Damit war er im vierten Jahr in Folge geringer als im Vorjahr, im Haushaltsjahr 2018 um rd. 0,11 Mrd. €. Bremen aktiviert seit dem Jahr 2015 geleistete Investitionszuwendungen und -zuschüsse nur noch, wenn es entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert hat. Weitere Aktivierungen sind nur möglich, wenn die Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben sowie der Wert und die zeitliche Bindung im Zuwendungsbescheid exakt benannt sind.
- 97 Im kameralen Vermögensnachweis wird immaterielles Vermögen nicht berücksichtigt, weil die geleisteten Investitionszuwendungen und -zuschüsse im Jahr des Mittelabflusses als Ausgaben erfasst werden.

5.2.3 Sachanlagen

- 98 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Infrastruktur, Gewerbeflächen, Fischereihafen, Hafen, Überseestadt sowie kommunale Abfallentsorgung. Die



Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus dem Kernhaushalt. Ein mit den Zuweisungen verbundenes Ziel ist es, das vorhandene Vermögen zu erhalten.

- 99 Im Gegensatz zur Bilanz sind in den Haushaltsrechnungen des Kernhaushalts Werte für das Sachanlagevermögen nur teilweise dargestellt. Das in der Bilanz ausgewiesene Sachanlagevermögen betrug am 31. Dezember 2018 rd. 72,2 Mio. €. Damit war es gegenüber dem Vorjahr um rd. 11,4 % gestiegen. Die Steigerung betraf insbesondere die Positionen geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau. Hierbei handelt es sich in erster Linie um zwei IT-Projekte.
- 100 Zum Stichtag 31. Dezember 2018 war nach 2015 und 2012 zum dritten Mal eine Inventur des Anlagevermögens durchzuführen. Das Finanzressort hatte der Verwaltung dafür zuvor folgende Hilfen zur Verfügung gestellt:
- eine überarbeitete Handlungshilfe für die körperliche Überprüfung des beweglichen Anlagevermögens,
 - eine Anleitung zur Durchführung der Anlagenbuchhaltung sowie
 - eine Dokumentationshilfe zur Erstellung von Zähl- und Korrekturlisten anhand einer Anlagenbestandsliste aus dem HKR-System.
- 101 Trotz wiederholter Aufforderung des Finanzressorts kam eine Dienststelle ihrer Pflicht zur Inventur nicht nach. Begründet hat sie dies mit Personalmangel und Überlastung. In der Bilanz waren Ende 2018 für diese Dienststelle 93 Anlagegüter mit einem Restbuchwert von rd. 17 T€ aktiviert. Etwa zwei Drittel der aktivierten Anlagegüter sind jedoch bereits vollständig abgeschrieben. Insbesondere für IT-Hardware ist aufgrund des Aktivierungsdatums davon auszugehen, dass die Anlagegüter am 31. Dezember 2018 nicht mehr vorhanden waren.
- 102 Um die Vollständigkeit der Bilanz zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass alle Dienststellen der Pflicht zur Durchführung der Anlageninventur nachkommen. Der Dienststelle, die diese Pflicht nicht zeitgerecht erfüllte, obliegt es nunmehr, die Inventur unverzüglich nachzuholen.
- 103 Der Rechnungshof hat 19 von 70 eingereichten Anlagenbestandslisten überprüft. Eine Dienststelle hatte nicht - wie vom Finanzressort vorgegeben - Anlagenbestandslisten, sondern Inventurlisten als Grundlage für die Bestandsaufnahme verwendet.

-
- 104 Ein Anlagegut wird nur in der Inventurliste erfasst, wenn es im Anlagenstammsatz im HKR-System entsprechend markiert ist. Aufgrund unvollständiger Angaben im Anlagenstammsatz weicht die Anlagenbestandsliste von der Inventurliste ab. Um solche Abweichungen zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Markierung als Pflichtfeld auszugestalten. Das Finanzressort hat zugesagt, die technischen Einstellungen zur Verbesserung der Inventurliste zu prüfen und das Pflichtfeld einzurichten.
- 105 Derzeit werden bei der Erfassung von Stammsätzen die zugehörigen Anlagegüter nicht immer eindeutig beschrieben. So haben einige Dienststellen Anlagegüter mit der Bezeichnung „Büroausstattung“ aktiviert. Bei dieser allgemeinen Bezeichnung ist nicht klar erkennbar, worum es sich im Einzelnen handelt. IT-Hardware, z. B. ein Notebook, ist in der Regel mit einer Seriennummer eindeutig gekennzeichnet. Bei der Aktivierung solcher Anlagegüter ist es vorteilhaft, die angegebene Seriennummer in den Anlagenstammsatz aufzunehmen und eine exakte Bezeichnung zu wählen. Werden diese Anlagegüter einzeln erfasst, erleichtert das die Bestandsaufnahme bei der Anlageninventur. Das Finanzressort will die bewirtschaftenden Stellen noch einmal auf das Erfordernis detaillierter Bezeichnungen hinweisen.
- 106 In der Handlungshilfe für die körperliche Überprüfung des beweglichen Anlagevermögens hat das Finanzressort auf das Vier-Augen-Prinzip hingewiesen, das bei der Erstellung der Zähl- und Korrekturlisten zu beachten ist. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wird durch die Unterschriften der Aufnahmeteams dokumentiert. Ferner hat das Finanzressort festgelegt, dass die Zähl- und Korrekturlisten zusätzlich von der für die Inventur verantwortlichen Person zu unterschreiben sind.
- 107 Nur drei der 19 Inventurlisten aus der Stichprobe erfüllten die in der Handlungshilfe beschriebenen Anforderungen. Dem Finanzressort sind nach Aufforderung von vielen Dienststellen die Unterschriften nachgereicht worden. Bei 30 Dienststellen liegen nach Auskunft des Finanzressorts Bestätigungen durch zwei verschiedene Unterschriften vor. Das Vier-Augen-Prinzip ist damit gewährleistet. Das ist aus Sicht des Rechnungshofs ausreichend. Er hat dem Finanzressort empfohlen zu prüfen, ob es - wie bisher geregelt - einer dritten Unterschrift zwingend bedarf. Das Finanzressort hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und will die Regelung ändern.
- 108 Zu- und Abgänge sind zeitnah und so einzutragen, dass der Bestand an beweglichem Verwaltungsvermögen jederzeit aus der Anlagenbuchhaltung ermittelt werden kann (Nr. 2.2 der Anlage VV-LHO zu Nr. 3.2 zu § 73 LHO). Viele Dienststellen erfüllten diese Anforderung nicht. Deshalb buchte das Finanzressort
-



zum 31. Dezember 2018 etwa 13.200 nicht mehr vorhandene Anlagegüter mit einem Restbuchwert von rd. 829 T€ nachträglich aus.

- 109 Es obliegt dem Finanzressort, die Dienststellen erneut darauf hinzuweisen, nicht mehr vorhandene Anlagegüter zeitnah auszubuchen. Nur wenn die Dienststellen dem nachkommen, ist gewährleistet, dass noch festzustellende Differenzen aufgeklärt werden können und die Daten im HKR-System zutreffen. Das Finanzressort hat zugesagt, die Dienststellen erneut darauf hinzuweisen.
- 110 Bisher hat das Finanzressort keine gesonderte Inventurrichtlinie erlassen. Um die Informationen zur Inventur zusammenzufassen, empfiehlt sich eine Inventurrichtlinie wie in den haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgesehen (Nr. 5.3 der Anlage VV-LHO zu Nr. 3.2 zu § 73 LHO). Die bereits vorhandenen Unterlagen kann das Finanzressort darin aufnehmen, um alle für die Inventur benötigten Informationen und Vorlagen in einem Dokument zu bündeln. Das Finanzressort hat mitgeteilt, es werde eine Inventurrichtlinie erarbeiten.

5.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 111 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände betrug zum 31. Dezember 2018 rd. 1,87 Mrd. € und war damit rd. 428 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der größte Teil, rd. 944 Mio. €, entfiel auf die sonstigen Vermögensgegenstände.
- 112 Im kameralen Vermögensnachweis werden nur ausgewählte Darlehensforderungen sowie sonstige Forderungen erfasst, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge oder das Sondervermögen Versorgungsrücklage. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen werden darin nicht ausgewiesen.

5.3 Vermögensfinanzierung

5.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 113 Auf der Passivseite der Vermögensrechnung wird die Herkunft derjenigen Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Das zum 31. Dezember 2018 in der Bilanz ausgewiesene Vermögen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen belief sich auf rd. 38,8 Mrd. €. Der entsprechende Betrag auf der Passivseite setzt sich aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven

Rechnungsabgrenzungsposten zusammen. Demgegenüber sind in den kame-ralen Vermögensnachweisen Schulden sowie Bürgschafts- und Eventualver-pflichtungen für die Herkunft der Mittel angegeben.

- 114 Grundsätzlich wird auf der Passivseite der Bilanz auch das Eigenkapital ab-gebildet. Bremen konnte seit Beginn der doppelten Rechnungslegung im Jahr 2010 kein positives Eigenkapital ausweisen. Da den zur Verfügung ge-stellten Mitteln kein ausreichendes Vermögen gegenüberstand, ergab sich für Bremen ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag, der auf der Aktiv-seite der Bilanz dargestellt ist (s. Tz. 92).

5.3.2 Rückstellungen

- 115 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fäl-lichkeit ungewiss sind, werden Rückstellungen gebildet. Ferner gibt es Rückstel-lungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften. Durch die Bildung der Rückstellungen sollen die später zu leistenden Ausgaben den Perioden ih-rer Verursachung zugerechnet werden. Zu den Rückstellungen gehören in ers-ter Linie diejenigen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, Rückstellun-gen für Personalaufwand, insbesondere für Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden sowie für ausstehende Rechnungen.
- 116 Mit rd. 14,8 Mrd. € waren die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Ver-pflichtungen die größte Position auf der Passivseite. Die Pensionsrückstellun-gen stiegen gegenüber dem Vorjahr um fast 4 Mrd. €. Der Zuwachs lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen, u. a. sank der vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Diskontierungssatz um 0,36 Prozentpunkte. Fer-ner plante Bremen für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten statt mit einer jährlichen Steigerungsrate von 1,5 % erstmals mit 2,5 %.
- 117 Die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen belief sich auf rd. 760 Mio. € und wuchs im Vergleich zum Vorjahr um rd. 190 Mio. €. Die sonstigen Rück-stellungen betrugen zum Bilanzstichtag rd. 88 Mio. €. Sie verringerten sich um rd. 11 Mio. €.

5.3.3 Schulden

- 118 Nach Art. 131a Abs. 4 LV bedarf die Aufnahme von Krediten einer der Hö-he nach bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Das Finanzressort war nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 HG 2018 i. V. m. Art. 1 Nr. 2a des Nachtragshaushalts-gesetzes 2018 ermächtigt, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von rd. 872,7 Mio. € aufzunehmen. Im Vorgriff auf die Kredit-ermächtigung des Haushaltsjahres 2019 hätten im Zeitraum von Oktober bis



Dezember 2018 rd. 310 Mio. € zusätzlich aufgenommen werden dürfen. Dies hätte rd. 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes 2018 (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 HG 2018) entsprochen. Im Vollzug des Haushalts wurden Kredite nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 HG 2018 in Höhe von knapp 862 Mio. € in Anspruch genommen, die Ermächtigung also um rd. 10,8 Mio. € unterschritten. Ein Vorgriff auf die Kreditermächtigung des Folgejahres war daher nicht erforderlich.

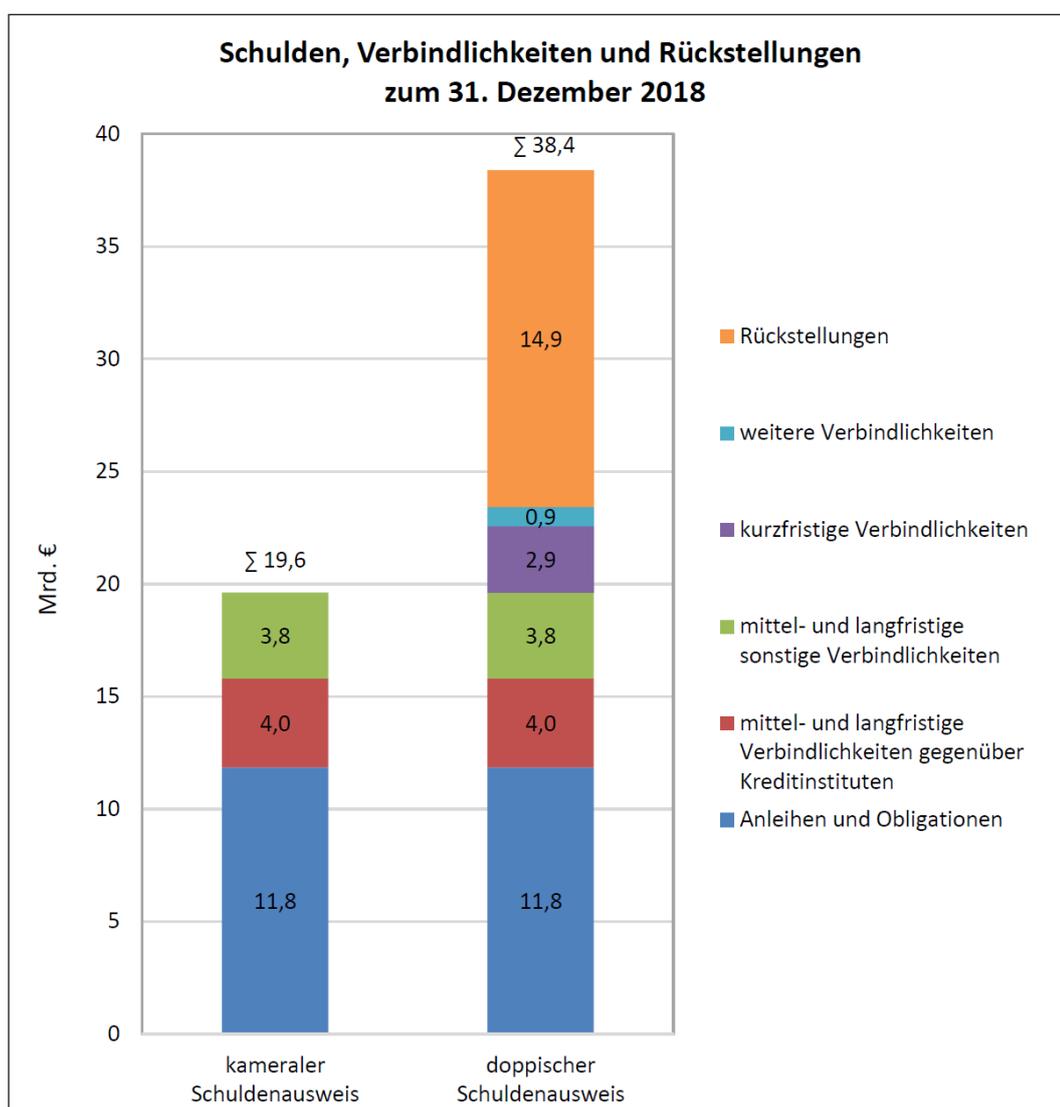
- 119 Darüber hinaus durfte das Finanzressort nach den weiteren Regelungen des § 13 Abs. 1 bis 4 HG 2018 unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke eingehen, beispielsweise zur Deckung von Darlehensverlängerungen betreffend Schulden der Sondervermögen des Landes oder zur Tilgung von Schulden. Diese Ermächtigungen wurden nicht in voller Höhe ausgeschöpft.
- 120 Um den Betrieb der Landeshauptkasse aufrecht zu erhalten, durften nach § 13 Abs. 4 HG 2018 Kassenverstärkungskredite in Höhe von 12 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes 2018 aufgenommen werden. Die Höchstgrenze dieser liquiditätssichernden Kredite betrug 619.474.351,20 €. Das Finanzressort hielt diesen Rahmen ein.
- 121 Die Ermächtigung nach Art. 1 Nr. 2b des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018, Kredite der Jacobs University Bremen von rd. 45,9 Mio. € zuzüglich der Kosten dafür zu übernehmen und zu verlängern, nahm das Finanzressort in Anspruch.
- 122 Für das Land und seine Sondervermögen wird ein Staatsschuldbuch geführt (§ 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008, Brem.GBl., S. 407). In das Staatsschuldbuch werden Forderungen gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen eingetragen. Diese Staatsschulden können auf Zahlung einer Geldsumme lauten und in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger jedoch nicht verbrieft, sondern der Anspruch entsteht mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.
- 123 Ferner dient das Staatsschuldbuch der Dokumentation und Verwaltung der dort eingetragenen Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten. Es ist ein öffentliches Register und enthält nur die in § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz definierten Schuldbuchforderungen. Da es keine weiteren Schulden berücksichtigt, kann der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen dem Staatsschuldbuch nicht entnommen werden.
- 124 Das Finanzressort legt dem Rechnungshof jährlich eine Aufstellung über die Veränderungen der Einträge im Staatsschuldbuch vor. Im Jahr 2018 gab es

drei Abgänge von insgesamt rd. 1,5 Mrd. € und sechs Zugänge von insgesamt rd. 1,2 Mrd. €. Die Summe der Einträge verringerte sich von rd. 9,5 Mrd. € zum 31. Dezember 2017 auf rd. 9,2 Mrd. € zum 31. Dezember 2018.

- 125 Doppisch werden Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt und gehören - neben den Rückstellungen - zu den Schulden.
- 126 Die Verbindlichkeiten umfassen im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen, ebenso Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen mit und ohne Beteiligungsverhältnis sowie Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Anleihen und Obligationen stellten im Jahr 2018 mit rd. 11,8 Mrd. € die größte Position der Verbindlichkeiten dar. Ihnen folgten sonstige Verbindlichkeiten mit rd. 6,8 Mrd. € und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten mit fast 4 Mrd. €.
- 127 Schulden der Eigenbetriebe und Sondervermögen werden kameral grundsätzlich als Schulden des Landes ausgewiesen. Doppisch sind diese Positionen auf der Aktivseite unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen enthalten, weil bisher die Haushalts- und Wirtschaftszahlen nicht in einer sog. Konzernbilanz konsolidiert werden.

5.3.4 Vergleich der kameralen und doppischen Darstellung

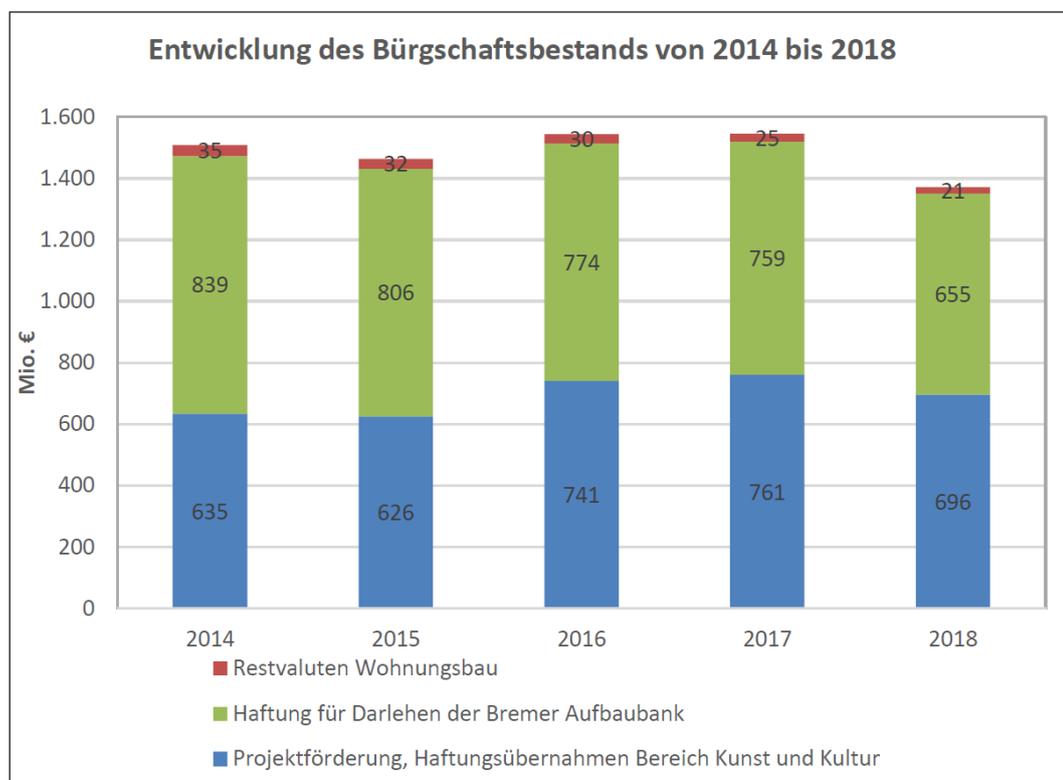
- 128 In der folgenden Grafik ist die kameral ausgewiesene Verschuldung den Schulden aus der Vermögensrechnung zum Bilanzstichtag gegenübergestellt.



- 129 In den kameralen Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen werden die Schulden zusammen mit rd. 19,6 Mrd. € ausgewiesen. Doppisch betrachtet beliefen sich die Verbindlichkeiten und Rückstellungen Ende 2018 auf rd. 38,4 Mrd. €. Die Differenz von rd. 18,8 Mrd. € resultiert u. a. daraus, dass in den kameralen Haushaltsrechnungen nur Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstige Verbindlichkeiten erfasst sind, deren Laufzeit über ein Jahr beträgt. Die nicht erfassten kurzfristigen Verbindlichkeiten betragen rd. 2,9 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 beliefen sich auf insgesamt rd. 0,9 Mrd. €. Ebenso wenig werden in der kameralen Rechnungslegung die Rückstellungen berücksichtigt, die rd. 14,9 Mrd. € betragen.

5.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 130 Der Ermächtigungsrahmen für das Finanzressort zur Übernahme neuer Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen belief sich nach § 18 Abs. 1 HG 2018 auf bis zu 636 Mio. €. Davon entfielen bis zu 610 Mio. € auf Projektförderungen und bis zu 26 Mio. € auf die Deckung des Risikos aus der Haftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten.
- 131 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau war zudem nach § 18 Abs. 2 HG 2018 legitimiert, die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen mit Bürgschaftsübernahmen von bis zu insgesamt 5 Mio. € abzusichern.
- 132 Darüber 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 von der Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommene Darlehen. Der Rechnungshof zählt daher die aus der Haftung entstandenen Risiken zu denjenigen aus Bürgschaften.
- 133 Die Bürgschaften entwickelten sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie folgt.



- 134 Der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen und Haftungsübernahmen betrug zum 31. Dezember 2018 rd. 696 Mio. €. Unter Berücksichtigung



der Abgänge und Tilgungen verringerte er sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 65 Mio. €. Für die Förderung von Projekten wurden im Jahr 2018 Bürgschaften in Höhe von rd. 17 Mio. € übernommen. Für Kunst und Kultur sowie für den Wohnungsbau kamen keine neuen Verpflichtungen aus Haftungsübernahmen hinzu. Für den Wohnungsbau betrug der Restwert der Bürgschaften zum Bilanzstichtag rd. 21 Mio. €.

135 Wie im Vorjahr sanken die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH auch im Jahr 2018. Die Veränderung belief sich auf rd. 104,7 Mio. €. Am Bilanzstichtag bestanden Verpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH in Höhe von rd. 655 Mio. €.

136 Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2018 für Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen wurden eingehalten.

137 Nach den Standards staatlicher Doppik sind in der Bilanz Rückstellungen für Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen u. a. aufgrund rechtlicher Verpflichtungen anzusetzen, wenn eine Inanspruchnahme der Gebietskörperschaft hinreichend konkretisiert ist. Zudem sind nachrichtlich, sofern kein Ausweis auf der Passivseite erfolgt, folgende Positionen im Geschäftsbericht aufzuführen:

- Verbindlichkeiten aus der Begebung und Übertragung von Wechseln,
- Verbindlichkeiten aus Bürgschaften, Wechsel- und Scheckbürgschaften und aus Gewährleistungsverträgen sowie
- Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten für fremde Verbindlichkeiten.

Haftungsverhältnisse sind auch anzugeben, wenn ihnen gleichwertige Rückgriffsforderungen gegenüberstehen.

138 Das Finanzressort hat im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben lediglich über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften berichtet. Hierzu hat es als verbleibendes Haftungsrisiko Bremens die Summe des Bürgschaftsbestands abzüglich der gebildeten Rückstellungen als Saldo dargestellt.

139 Der kamerale und der doppisch ausgewiesene Bürgschaftsbestand müssen - abgesehen von den doppisch gebildeten Rückstellungen - deckungsgleich sein. Außerdem müssen beide Bürgschaftsbestände vollständig sein. Es gab jedoch Abweichungen in den Beträgen zwischen der kameralen und doppischen Darstellung der Bürgschaften. Das Finanzressort hat zugesagt, diese

Unterschiede im nächsten Haushaltsabschluss zu bereinigen. Zudem berücksichtigte das Finanzressort die Haftung für Darlehen der Bremer Aufbau-Bank weder in der Haushaltsrechnung noch im Geschäftsbericht. Das Finanzressort beabsichtigt, künftig vor der Rechnungslegung die jeweiligen Bestände abzugleichen und alle aus Haftungsverhältnissen begründeten Risiken als Bürgschaft auszuweisen.

- 140 Im Geschäftsbericht werden Finanzanlagen der Freien Hansestadt Bremen mit negativem Eigenkapital als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen. Damit wird das sich aus den Finanzanlagen ergebende Risiko dargestellt. Im Geschäftsjahr 2018 wurden drei Einrichtungen mit einem bremischen Anteil am Eigenkapital von -470.521,57 € unter den Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen. Kameral werden Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

6 Haushaltssanierung

6.1 Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung

6.1.1 Bewertung durch den Stabilitätsrat

- 141 Nach der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen und nach den Vereinbarungen zum Sanierungsprogramm erhielt Bremen für die Jahre 2010 bis 2018 Konsolidierungshilfen von 300 Mio. € jährlich. Zu den Voraussetzungen dafür gehörte es, den negativen strukturellen Finanzierungssaldo wie vorgesehen abzubauen und dem Stabilitätsrat über die Einhaltung des Konsolidierungspfades zu berichten. Für das Jahr 2019 flossen Bremen bereits 200 Mio. € zu, über die letzten 100 Mio. € wird der Stabilitätsrat im Frühjahr 2020 entscheiden.
- 142 Der Stabilitätsrat stellte in seiner Sitzung im Dezember 2019 fest, dass Bremen seinen Sanierungskurs in den Jahren 2019 und 2020 fortsetzen und das Sanierungsprogramm umsetzen werde. Bremen habe ausreichend dargelegt, wie es die globalen Minderausgaben vollständig auflösen sowie die Personalmehrausgaben finanzieren werde. Es sei daher davon auszugehen, dass Bremen die Konsolidierungsvorgaben einhalte.
- 143 In diesem Zusammenhang forderte der Stabilitätsrat Bremen auf, bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2020/2021 und der Finanzplanung seine Sanierungsanstrengungen fortzusetzen, um den erfolgreich eingeschlagenen Weg zu einer nachhaltigen Sanierung des Landeshaushalts nicht zu gefährden. Das sei insbesondere angesichts der verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten, der rückläufigen Entlastungswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen sowie absehbarer zusätzlicher Haushaltsbelastungen unumgänglich.



Der Stabilitätsrat bestärkte Bremen darin, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Abhängigkeit von besonderen bundesstaatlichen Hilfen schrittweise und nachhaltig abzubauen.

6.1.2 Finanzierungssaldo

- 144 Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung galt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen sowie die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2018 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 251 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.
- 145 Um die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Haushaltsdaten des Stadtstaates mit denen für die Gebietskörperschaft Land erhobenen Daten vergleichen zu können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie die des Stadtstaates insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen lassen sich allerdings nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ableiten, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Struktureller Finanzierungssaldo nach Haushaltsabschluss 2018, in Mio. €, gerundet				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	4.061	2.866	634	5.433
Bereinigte Ausgaben	4.077	3.051	681	5.681
Finanzierungssaldo	-16	-185	-47	-248
Strukturelle Bereinigungen	-35	91	21	76
Struktureller Finanzierungssaldo	-51	-94	-26	-172
Vorgabe für den Konsolidierungspfad	-99	-125	-26	-251
Einhaltung oder Überschreitung der Konsolidierungsverpflichtung	48	31	0	79

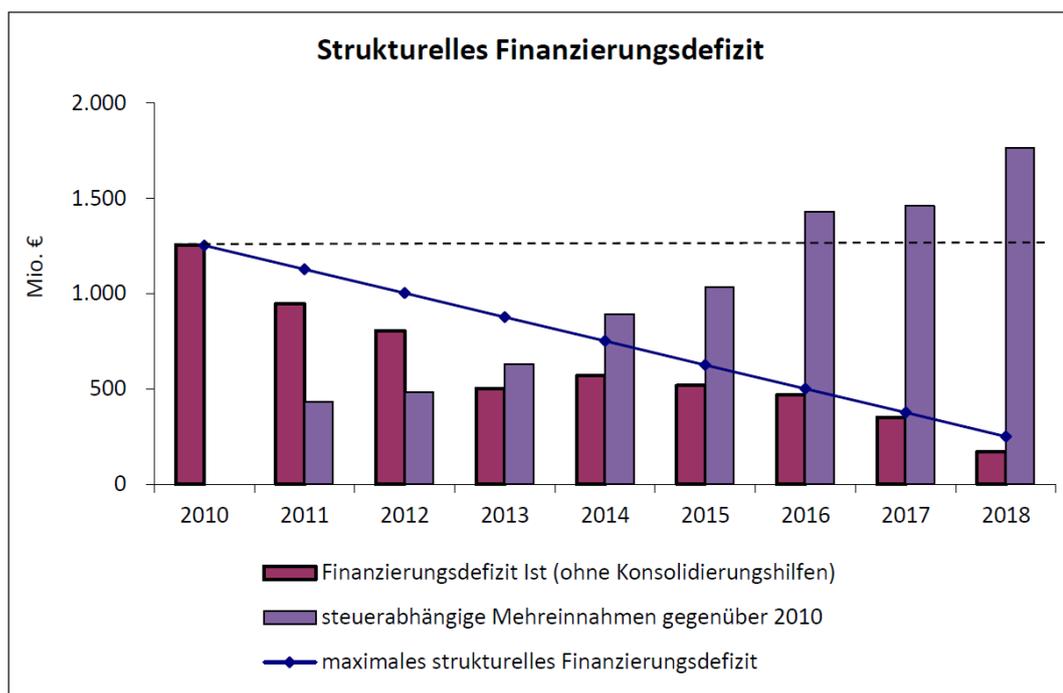
- 146 Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen. Dennoch überschritten die Gebietskörperschaften und der Stadtstaat die jeweils vorgegebene Grenze nicht. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaates Bremen im Jahr 2018 rd. -172 Mio. €. Damit hielt Bremen die zulässige Höchstgrenze ein und nahm

rd. 79 Mio. € weniger Schulden auf, als es nach der Konsolidierungsverpflichtung zulässig gewesen wäre.

- 147 Das Finanzressort stellte in der Haushaltsrechnung 2018 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO die davon abweichenden strukturellen Finanzierungssalden für den Stadtstaat und deren jeweilige Berechnung dar. Es wies den strukturellen Finanzierungssaldo aus, anhand dessen der Stabilitätsrat prüft, ob eine Haushaltsnotlage droht. Die Haushaltsrechnung enthielt zudem den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen (vgl. Jahresbericht 2014 - Land, Tz. 92 ff.).

6.1.3 Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits

- 148 Die nachstehende Grafik zeigt die jeweils zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits seit 2010 und seine tatsächliche Entwicklung bis 2018. Ebenfalls dargestellt ist die Entwicklung der steuerabhängigen Mehreinnahmen in Relation zum Basisjahr 2010.



- 149 Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Einhaltung des Konsolidierungspfads in erster Linie auf die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen zurückzuführen ist (vgl. zuletzt Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 141 ff.). Die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen seit 2010 war so gut, dass ihr Anstieg bereits im Jahr 2016 mit rd. 1,43 Mrd. € höher als das ursprünglich ab 2010 abzubauen strukturelle Finanzierungsdefizit von



rd. 1,25 Mrd. € war. Im Jahr 2018 belief sich der Zuwachs der steuerabhängigen Einnahmen gegenüber 2010 sogar auf rd. 1,77 Mio. €. Die Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits zeigt zudem, dass die Einnahmenseite stärker als die Ausgabenseite zur Konsolidierung beitrug.

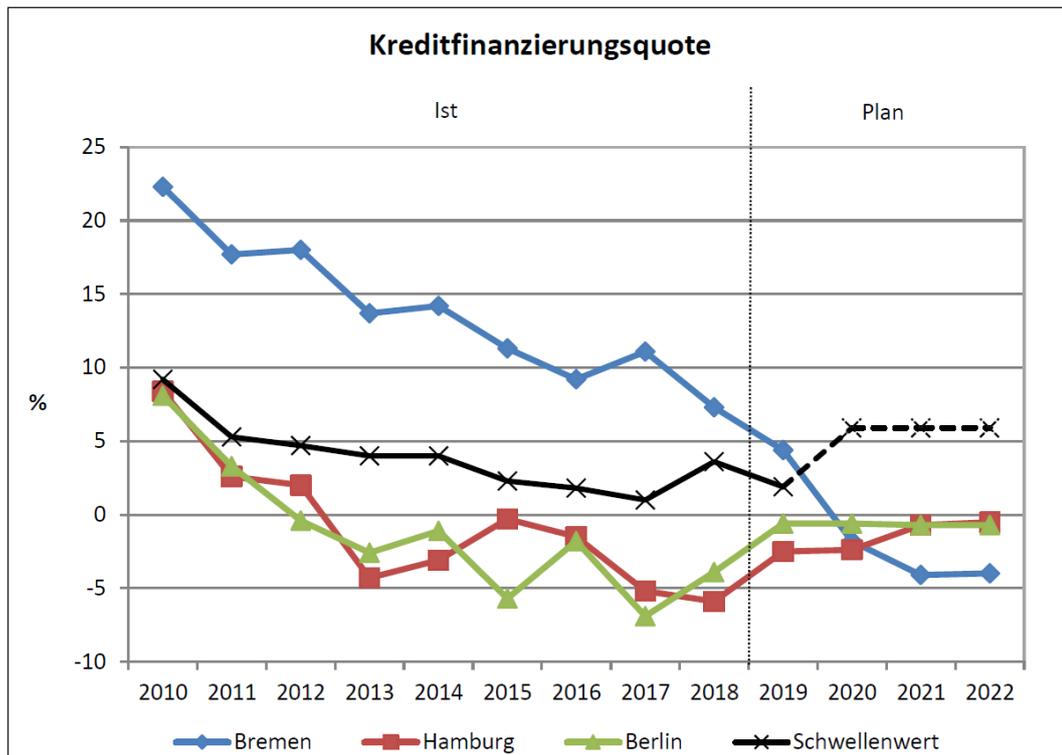
6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennzahlen des Stabilitätsrats

- 150 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern hinzuweisen sowie erforderlichenfalls auf Sanierungsverfahren hinzuwirken. Grundlage für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte, die Bund und Länder ihm vorlegen. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen abgebildet. Die Berichte enthalten zudem eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.
- 151 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 er jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Beurteilung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht.

6.2.2 Kreditfinanzierungsquote

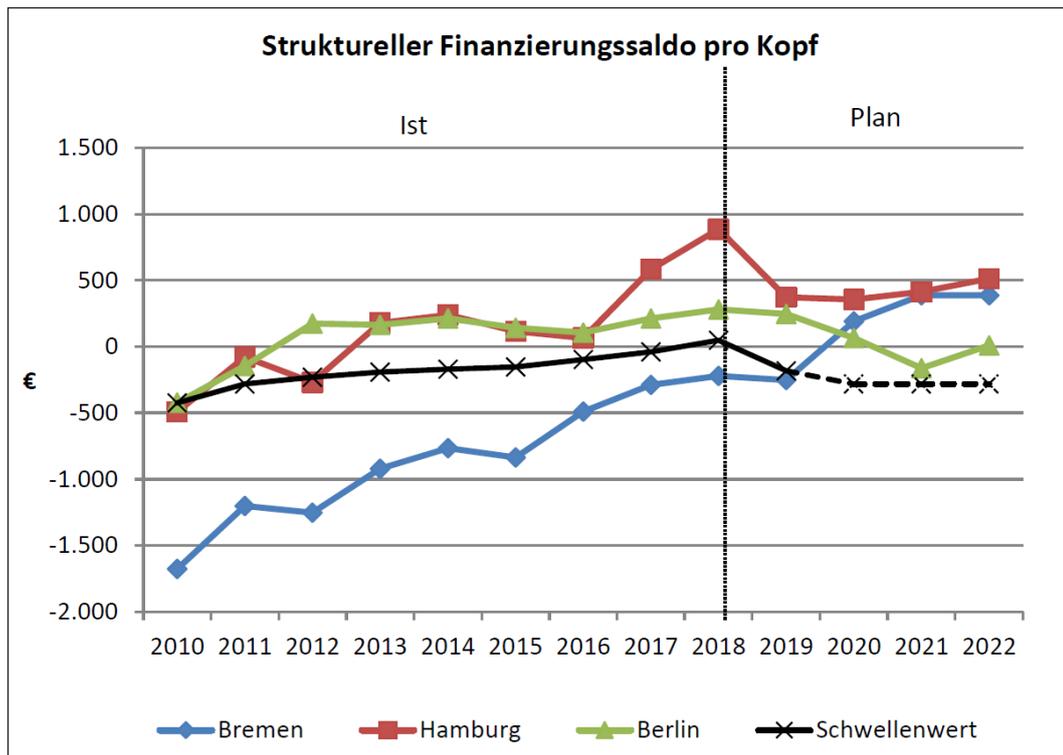
- 152 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Kreditfinanzierungsquote den Länderdurchschnitt um mehr als drei Prozentpunkte übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um nochmals vier Prozentpunkte erhöht.
- 153 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2022.



- 154 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 %, sank jedoch 2018 auf den bis dahin niedrigsten Stand von 7,3 %. Die Kreditfinanzierungsquoten von Hamburg und Berlin lagen im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert.

6.2.3 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

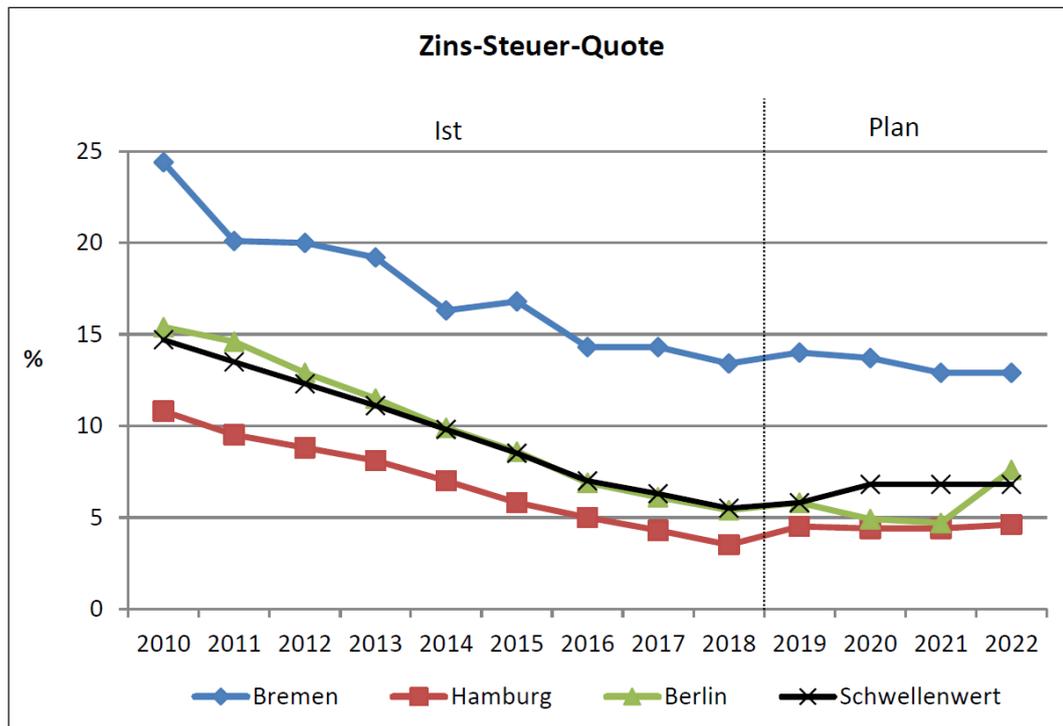
- 155 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine weitere Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennzahl ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle Finanzierungssaldo 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 er nochmals um 100 € verringert.
- 156 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 für die Jahre 2010 bis 2022.



- 157 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. Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf hatte sich im Laufe der Jahre zwar erheblich verbessert, betrug in Bremen aber noch -220 € im Jahr 2018. Der Schwellenwert belief sich auf 48 €.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

- 158 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 Stadtstaaten 150 % des Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Schwellenwert um einen Prozentpunkt erhöht.
- 159 Die folgende Grafik zeigt den jährlichen Schwellenwert und die Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2022.



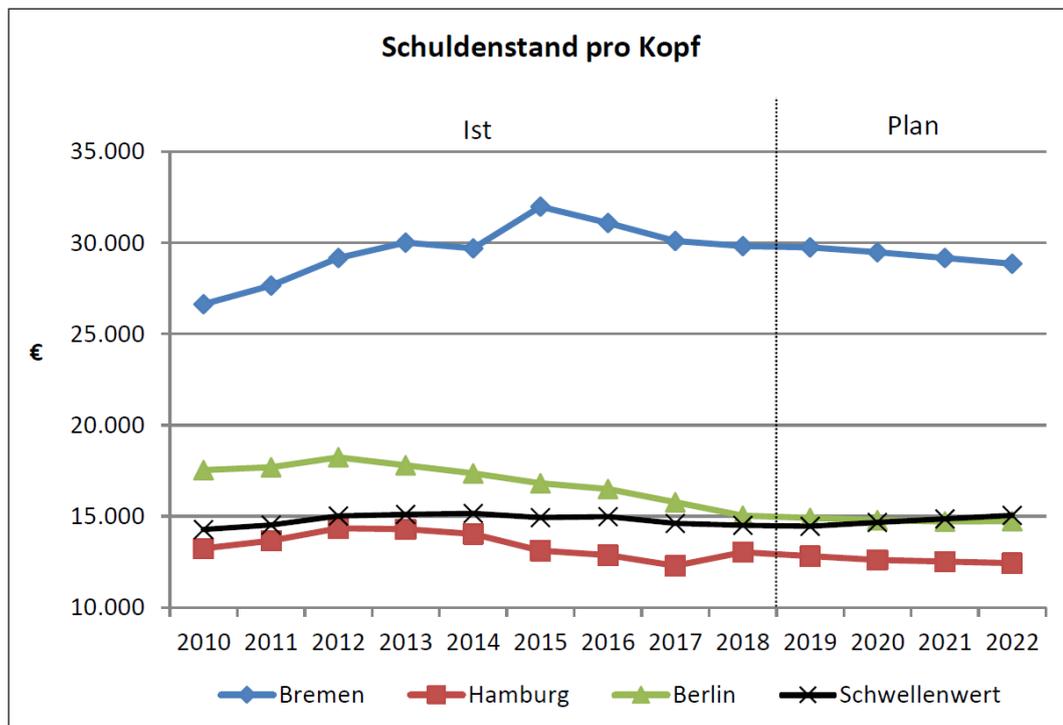
- 160 Für das Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen waren damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm inzwischen deutlich ab, und zwar zunächst auf 14,3 % im Jahr 2016. Ausschlaggebend dafür waren sowohl höhere Steuereinnahmen als auch eine geringere Zinsbelastung. Im Jahr 2017 stagnierte die Quote auf dem Wert des Vorjahres, 2018 sank sie auf 13,4 %. Dennoch überstieg die Zins-Steuer-Quote Bremens den Schwellenwert für die Stadtstaaten von 5,5 % erheblich.
- 161 Anhand der - im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten - sehr hohen Zins-Steuer-Quote zeigt sich ein nach wie vor großes Problem Bremens. Hamburg musste im Jahr 2018 lediglich jeden 28. Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden, Bremen hingegen fast jeden siebten Euro, und damit viermal mehr als Hamburg. Auch in Zukunft wird Bremen einen erheblichen Teil der Einnahmen aufgrund seiner hohen Verschuldung für Zinsen ausgeben müssen. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten deutlich ein. Nach den Planungen wird die Zins-Steuer-Quote bis 2022 allenfalls langsam sinken.

6.2.5 Pro-Kopf-Verschuldung

- 162 Eine weitere Kennzahl ist die Pro-Kopf-Verschuldung. Sie wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn im Berichtsjahr bei Stadtstaaten der Schuldenstand pro Kopf 220 % des

Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Wert jährlich um 200 € erhöht.

- 163 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 für die Jahre 2010 bis 2022.



- 164 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen hatte im Jahr 2015 mit 31.989 € ihren Höchstwert erreicht. Seitdem verringerte sich der Wert kontinuierlich. Im Jahr 2018 betrug er 29.834 €. Ein Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten zeigt, dass trotz dieser Entwicklung die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens immer noch mit weitem Abstand am höchsten ist. Sie war 2018 nahezu doppelt so hoch wie in Berlin. Hamburgs Pro-Kopf-Verschuldung lag im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert. Für 2018 betrug die durchschnittliche Verschuldung aller Länder 6.598 € pro Kopf, der Schwellenwert für die Stadtstaaten belief sich auf 14.516 €.

- 165 Anhand der Kennzahlen zeigt sich, dass Bremen noch lange ein Haushaltsnotlageland bleiben wird. Die Unterstützung Bremens durch den Bund trägt dazu bei, den extrem hohen Schuldenstand langsam abzubauen. Solange aber die Altschulden nicht deutlich verringert werden, ändert sich an der Haushaltsnotlage kaum etwas. Nur durch einen nachhaltigen Schuldenabbau wird Bremen Handlungsspielräume zurückgewinnen können.

6.3 Sanierungshilfen

- 166 Ende des Jahres 2016 ordneten Bund und Länder ihre Finanzbeziehungen neu. Sie beschlossen, den Länderfinanzausgleich in der bisherigen Form aufzugeben. 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 beginnend mit dem Jahr 2020 anstelle der bisherigen Konsolidierungshilfen jährlich unter bestimmten Voraussetzungen Sanierungshilfen von 400 Mio. € erhält.
- 167 Die Zahlung der Sanierungshilfen ist nach § 2 Sanierungshilfegesetz u. a. an die Voraussetzung geknüpft, dass Bremen „geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung“ der Schuldenbremse ergreift. Bremen hat jährlich mindestens 50 Mio. € der Sanierungshilfen als festen Betrag für die Tilgung von Schulden einzusetzen. Darüber hinaus ist vorgesehen, zusätzlich 150 Mio. € über einen Zeitraum von fünf Jahren für den Abbau von Schulden zu nutzen. Daraus ergibt sich im Durchschnitt eine jährliche Schuldentilgung von 80 Mio. €. Die darüber hinausgehenden Sanierungshilfen sind zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie für Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft bestimmt.

7 Schuldenbremse

- 168 Bremen verankerte das Nettoneuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse, im Jahr 2015 in der bremischen Landesverfassung. Danach dürfen ab 2020 neue Kredite nur ausnahmsweise und unter sehr engen Voraussetzungen aufgenommen werden. Dabei hat sich Bremen im Wesentlichen an der grundgesetzlichen Regelung orientiert, in der festgelegt ist, unter welchen Bedingungen die Länder sich verschulden dürfen.
- 169 Bis zum 31. Dezember 2019 bestand in Bremen eine Übergangsregelung, weil sich das Land gegenüber dem Bund auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung verpflichtet hatte, sein jährliches strukturelles Defizit von knapp 1,3 Mrd. € im Jahr 2010 auf null im Jahr 2020 abzubauen. Deshalb durfte der Haushalt Bremens 2019 letztmalig ein strukturelles Defizit aufweisen. Die Schuldenbremse ist inzwischen auch Bestandteil der Landeshaushaltsordnung. Ein strukturell ausgeglichener Haushalt ist für die Aufstellung und den Abschluss des Haushalts vorgeschrieben.
- 170 Im Haushaltsabschluss werden konjunkturelle Schwankungen durch ein festgelegtes Verfahren bereinigt, um strukturelle Entwicklungen erkennen zu können. Im Unterschied zur bisherigen Messung des Konsolidierungsfortschritts



an der Verringerung des strukturellen Finanzierungsdefizits wird der Fokus nun auf die strukturelle Nettokreditaufnahme gerichtet.

- 171 Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Maßstäben betrifft den Umgang mit den Rücklagen. Im Konsolidierungszeitraum 2010 bis 2019 spielten Rücklagen nur eine untergeordnete Rolle, weil sich deren Veränderungen nicht auf den strukturellen Finanzierungssaldo auswirkten. Mit dem Nettoneuverschuldungsverbot kommt den Rücklagen demgegenüber besondere Bedeutung zu.
- 172 Eine Entnahme aus den Rücklagen stellt für den Haushalt eine Einnahme und damit eine Verbesserung dar, erhöht dabei aber nicht die Nettokreditaufnahme. Eine Rücklagenentnahme kann dazu beitragen, nicht gegen die Schuldenbegrenzungsregelungen zu verstoßen, die Sanierungsvorschriften einzuhalten und damit die Sanierungshilfen zu bekommen. Dagegen wirkt eine Zuführung zu den Rücklagen für den Haushalt wie eine Ausgabe.
- 173 Bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme handelt es sich ausschließlich um einen rechnerischen Vorgang. Rücklagen sind in der Regel nicht mit Geldmitteln hinterlegt, sondern stellen nur die Inanspruchnahme einer Ermächtigung dar, die sich auch auf die Aufnahme von Krediten beziehen kann. Kredite werden in diesem Fall erst zu dem Zeitpunkt aufgenommen, zu dem die Rücklagen tatsächlich zum Haushaltsausgleich herangezogen werden. Es ist also möglich, dass Bremen die Schuldenbremse einhält und dennoch seinen Schuldenstand erhöht.



II Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,3 % auf rd. 2,0 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen stieg im Kernbereich der Verwaltung um 444 Vollzeiteinheiten und damit erheblich stärker als in den Vorjahren.

Nachhaltige Einsparungen können nur dann erzielt werden, wenn der Personalbedarfsermittlung eine kritische Überprüfung der wahrgenommenen Aufgaben vorausgeht.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

174 Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in

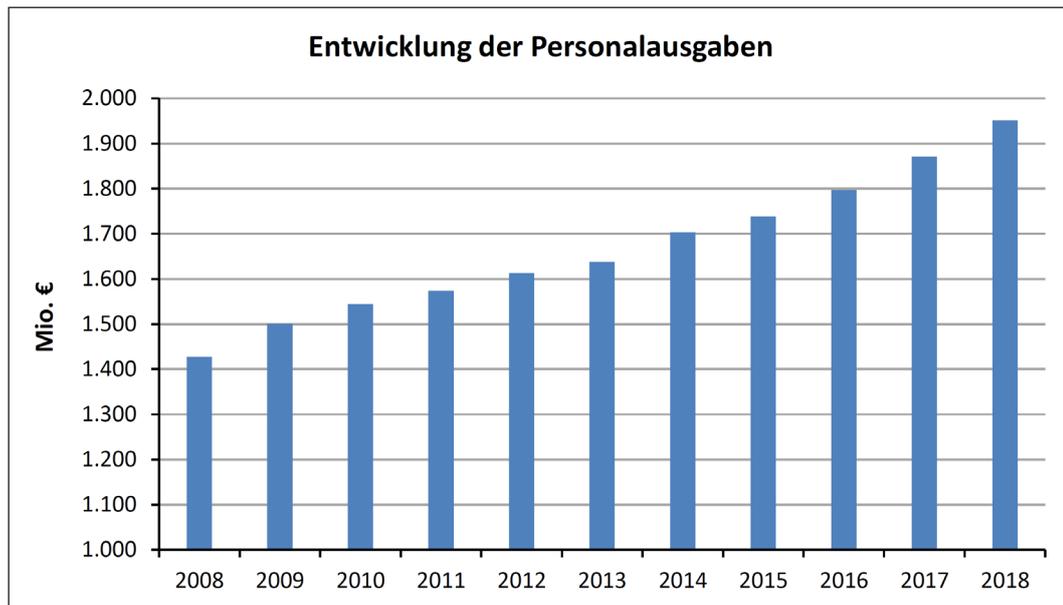
- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Kinder und Bildung),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).

175 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.

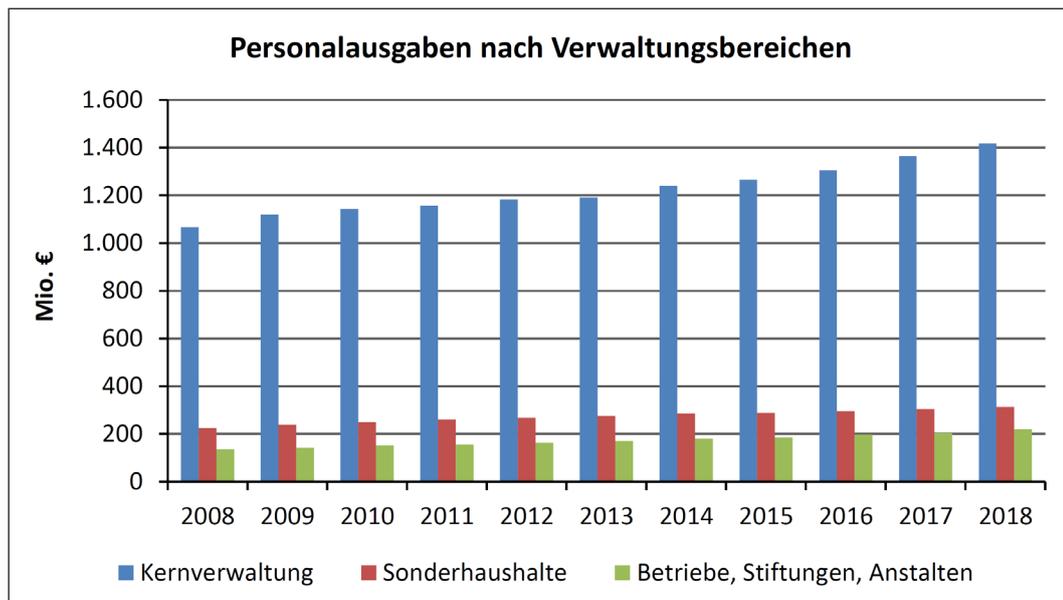
2 Entwicklung der Personalausgaben

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

176 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 2008 bis 2018 entwickelten.



- 177 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2008 auf rd. 2,0 Mrd. € im Jahr 2018. Das entspricht einer Zunahme um rd. 36,7 %. Allein im Jahr 2018 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,3 %. Sie stiegen damit stärker als im Vorjahr (rd. 4,1 %). Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.
- 178 In der Kernverwaltung, in Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.



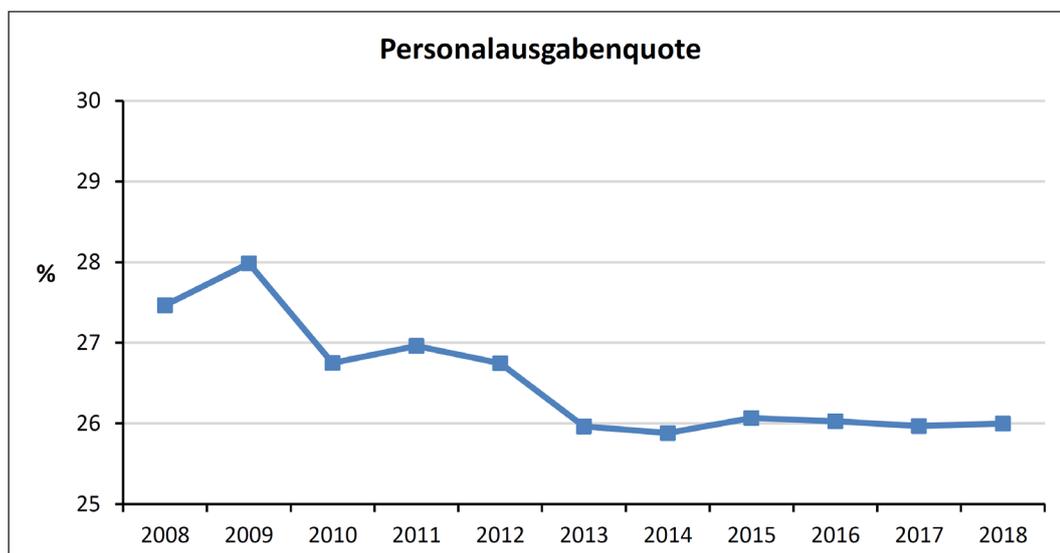


- 179 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2008 auf rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2018, und damit um rd. 32,9 %. Im Jahr 2018 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,9 %.
- 180 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 224,3 Mio. € im Jahr 2008 auf rd. 313,4 Mio. € im Jahr 2018. Das entspricht einer Zunahme um rd. 39,8 %. Im Jahr 2018 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 %.
- 181 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von rd. 136,3 Mio. € im Jahr 2008 um rd. 62 % auf rd. 220,8 Mio. € im Jahr 2018. Sie erhöhten sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,9 %. Dieser hohe Zuwachs ist insbesondere auf den Anstieg der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen. Beispielsweise stieg beim Eigenbetrieb KiTa Bremen das Beschäftigungsvolumen um 136 Vollzeiteinheiten (VZE).

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

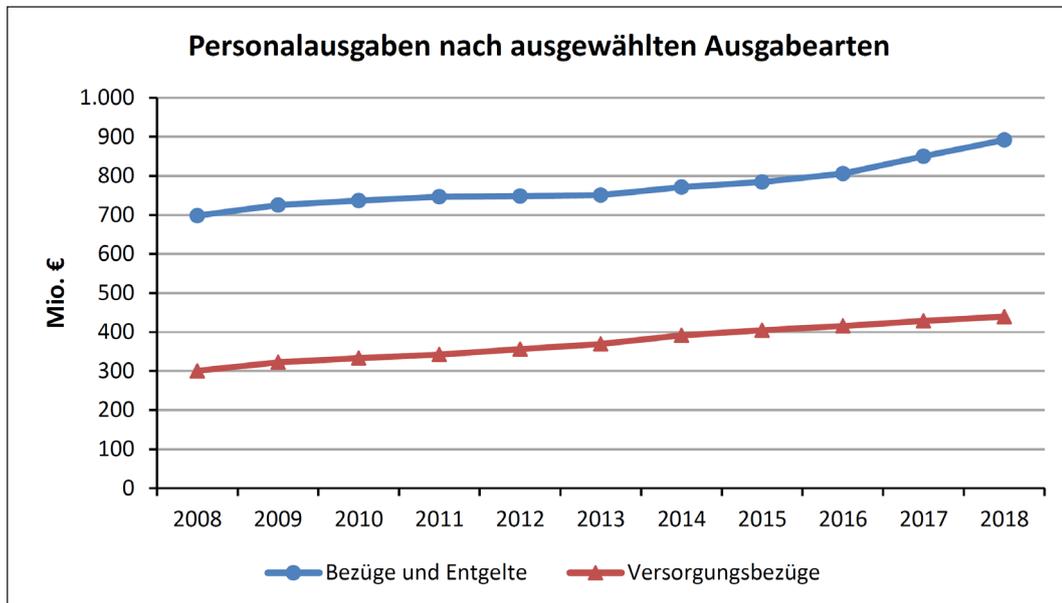
- 182 Die Personalausgabenquote weist den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben aus. Die nachstehende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2008 bis 2018 nach den Zahlen des zentralen Finanzcontrollings - struktureller Haushaltsabschluss - entwickelte.



- 183 Im genannten Zeitraum lag die Personalausgabenquote zwischen rd. 26 % und rd. 28 %. Sie veränderte sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr nicht spürbar und lag wie in den Jahren 2016 und 2017 bei rd. 26 %. Die Entwicklung der Personalausgaben entsprach damit der Entwicklung der Gesamtausgaben.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

184 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten sowie die Versorgungsbezüge von 2008 bis 2018 entwickelten.



185 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2008 bis 2018 um rd. 193,7 Mio. € auf rd. 891,8 Mio. € und damit um rd. 27,7 %. Von 2017 auf 2018 stiegen sie um rd. 42,0 Mio. € und damit um rd. 4,9 %.

186 Die Versorgungsbezüge wuchsen von 2008 bis 2018 um rd. 138,8 Mio. € auf rd. 439,4 Mio. €, d. h. um rd. 46,2 %. Im Jahr 2018 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,8 Mio. € und damit um rd. 2,5 %.

187 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2008 bis 2018 um rd. 21,3 Mio. € und damit um rd. 44,4 % zunahmen. Im Jahr 2018 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,9 % auf rd. 69,2 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen und Zielzahlen

188 Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten und teilweise mit Einsparvorgaben belegten sog. Kernbereich eingesetzt. Daneben gibt es refinanzierte Beschäftigte sowie aus temporären Personalmitteln finanzierte Beschäftigte, die insbesondere in Projekten eingesetzt werden. Hinzu kommen noch Finanzierungen aus den Budgetbereichen „Temporäre Mittel für Flüchtlinge“ und „Flexibilisierungsmittel“. Die nachstehende



Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in VZE von 2008 bis 2018 im Kernbereich.

Beschäftigungsvolumen 2008 bis 2018 im Kernbereich		
Jahr	VZE	Veränderung zum Vorjahr
2008	13.711	
2009	13.546	-1,2 %
2010	13.642	0,7 %
2011	13.538	-0,8 %
2012	13.379	-1,2 %
2013	13.321	-0,4 %
2014	13.386	0,5 %
2015	13.249	-1,0 %
2016	13.038	-1,6 %
2017	13.231	1,5 %
2018	13.675	3,4 %

- 189 Über die letzten zehn Jahre betrachtet schrumpfte das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 36 VZE (rd. 0,3 %). Im Jahr 2018 stieg es jedoch gegenüber 2017 um rd. 3,4 % auf 13.675 VZE und wuchs damit im Vergleich mit den Vorjahren deutlich um 444 VZE.
- 190 In den letzten Jahren hat Bremen das bisherige Verfahren zu jährlichen Personaleinsparvorgaben relativiert, Zielzahlen nach politischen Schwerpunkten festgesetzt und dabei Lehr- sowie Polizeivollzugskräften Priorität beigemessen. Darüber hinaus sind Zielzahlen für verschiedene Dienststellen angepasst worden, um auf Engpässe bei der Aufgabenerledigung zu reagieren.
- 191 Die aufgrund der Überschreitung der Zielzahlen verursachten erhöhten Personalausgaben finanzierte Bremen teilweise aus im Sachhaushalt veranschlagten Mitteln. So mussten auch im Haushaltsjahr 2019 Personalmehrausgaben in den Produktplänen Justiz (rd. 2,7 Mio. €), Hochschulen und Forschung (rd. 0,2 Mio. €), Wirtschaft (rd. 0,7 Mio. €) sowie Häfen (rd. 1,0 Mio. €) durch für andere Zwecke veranschlagte Haushaltsmittel der Produktpläne ausgeglichen werden.

- 192 Nach der Regierungserklärung vom August 2019 genießt die Personalverstärkung in der öffentlichen Verwaltung - vor allem in den bürgernahen Bereichen und der öffentlichen Sicherheit - hohe Priorität. Die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien sieht vor, das Personalentwicklungsprogramm (PEP) mit festgelegten Einsparquoten zu beenden. Es ist beabsichtigt, eine zielgerichtete Steuerung des Personaleinsatzes und der Personalbedarfe auf der Grundlage von Untersuchungen zur Personalbemessung durchzuführen. Die Personalbedarfe sollen aufgabenbezogen und methodengestützt durch eine beim Senator für Finanzen (Finanzressort) einzurichtende Fachstelle gemeinsam mit den Ressorts und der Senatskanzlei ermittelt und geplant werden.
- 193 Damit lässt sich allerdings - so das Finanzressort in seinem Personalbericht 2019 - das Spannungsfeld zwischen einerseits hohen Erwartungen an die Aufgabenerfüllung und andererseits den knappen Mitteln des Personalhaushalts nicht lösen. Dies gelte besonders im Hinblick auf die einzuhaltende Schuldenbremse. Von zentraler Bedeutung sei, ob der durch die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung zu erwartende weitere Rationalisierungsschub zu abnehmenden Personalbedarfen führen werde.
- 194 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 erhebliche Zweifel daran geäußert, dass sich nachhaltiger Personalabbau mit Hilfe der Zielzahlsteuerung über PEP-Quoten würde erreichen lassen (vgl. Jahresbericht 2011 - Land, Tz. 193 f.). Trotz verschiedener auch dem Personalabbau dienender Programme - insbesondere „Umbau, Verwaltung, Infrastruktur“ (UVI), „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ (NdAW) sowie „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV) - bestätigt ein Blick auf die Entwicklung seit 2010 (s. Tz. 188) die damals geäußerte Skepsis. Für die beabsichtigte Personalbemessung durch eine zentrale Fachstelle gilt ebenso unverändert, was der Rechnungshof seinerzeit festgehalten hat. Es bedarf flächendeckend aufgabenkritischer Entscheidungen darüber, ob und welche Aufgabenbereiche nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen und wofür bzw. mit welcher Intensität das Personal einzusetzen ist. Als Grundlage sind Vorgaben notwendig, die Prioritäten festlegen und damit auch nachrangige Aufgaben identifizierbar machen. Aufgabenkritische Prozesse lassen sich unterstützen durch
- Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen und der Aufbauorganisation,
 - Reorganisation des inneren Dienstbetriebs bis hin zur Bündelung interner Dienstleistungen,

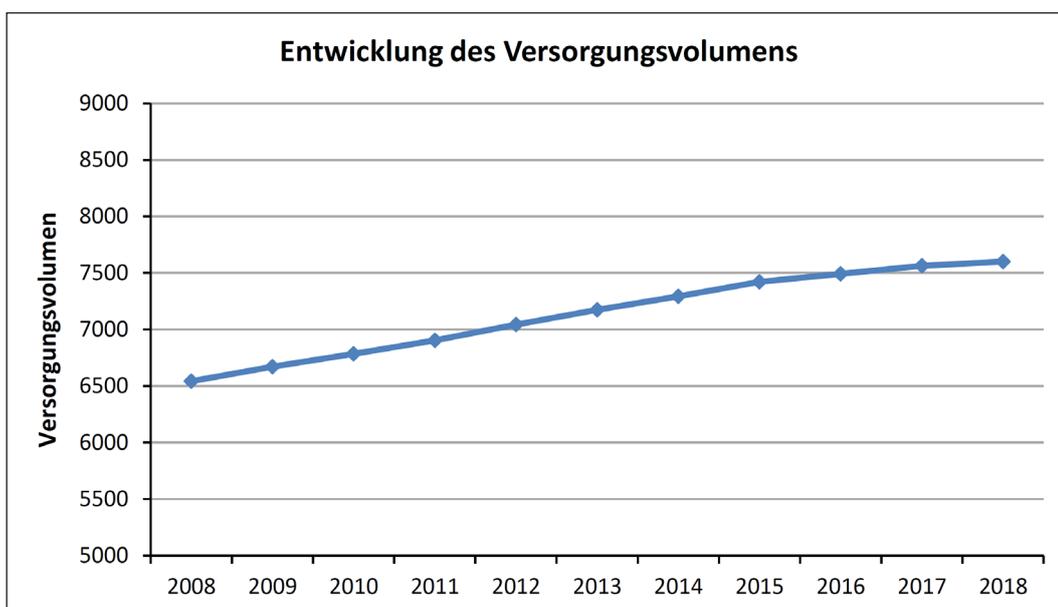


- Festlegungen von Standards für öffentliche Leistungen, z. B. auf Grundlage von Städte- und Ländervergleichen und
- Identifikation von Aufgaben, die künftig mit vermindertem Mitteleinsatz wahrgenommen werden können.

Der Rechnungshof hält Aufgabenkritik nach wie vor für unverzichtbar, um das Beschäftigungsvolumen zu reduzieren. Nachhaltige Einsparungen können nur dann erzielt werden, wenn der Personalbedarfsermittlung eine kritische Überprüfung der wahrgenommenen Aufgaben vorausgeht.

4 Versorgungsvolumen

- 195 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungsätze 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 2008 und 2018 entwickelte.



- 196 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2017 um rd. 0,5 % auf 7.601 Einheiten zu. Damit hat sich der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr halbiert. Im Zehnjahreszeitraum von 2008 bis 2018 stieg das Versorgungsvolumen um 1.058 Einheiten (rd. 16,2 %). Die Zahlen der Zeitreihe weichen von der Darstellung in den vergangenen Jahren geringfügig ab, da das Finanzressort im Personalbericht die ehemaligen Senatsmitglieder nicht mehr berücksichtigt.



III Prüfungsergebnisse

Feststellung von Dienstunfähigkeit

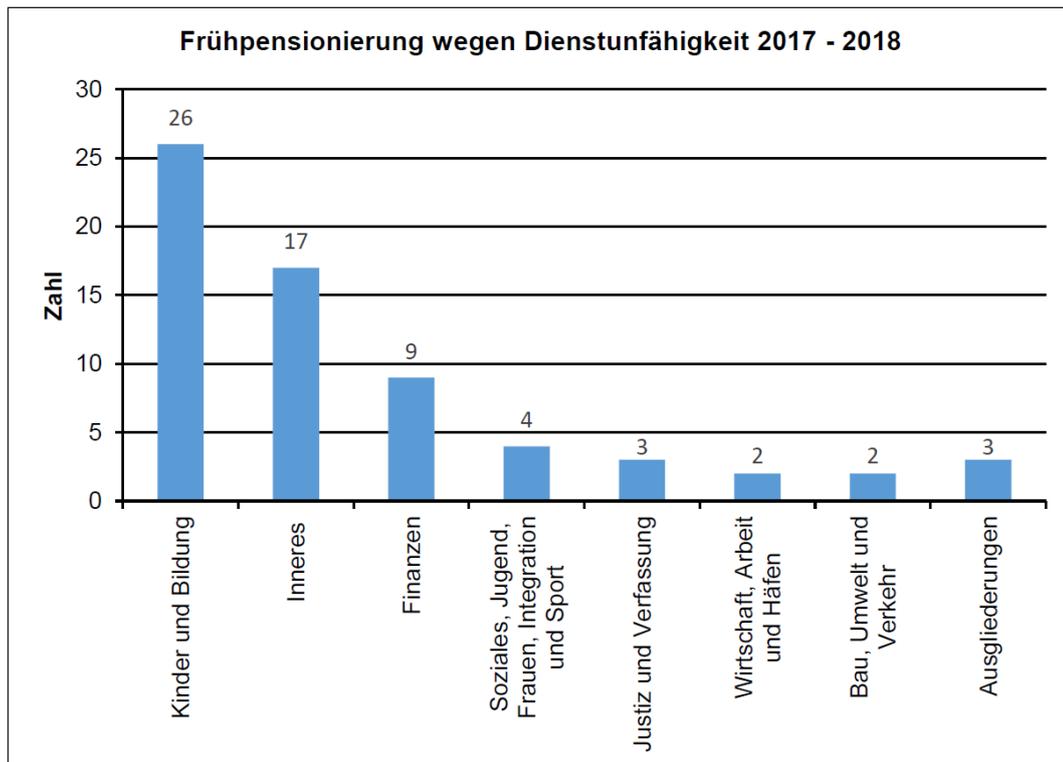
Lange Verfahrenszeiten bis zur Klärung der Dienstfähigkeit begründen die Gefahr erheblicher personalwirtschaftlicher und finanzieller Nachteile.

1 Dienstunfähigkeit von Beamtinnen und Beamten

- 197 Beamtinnen und Beamte sind in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie dienstunfähig sind. Das Verfahren zur Feststellung einer Dienstunfähigkeit ist im Beamtenstatusgesetz (BeamStG) und im Bremischen Beamtengesetz (BremBG) geregelt.
- 198 Dienstunfähigkeit liegt vor, wenn Beamtinnen und Beamte wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen ihre Dienstpflichten dauerhaft nicht erfüllen können. Als dienstunfähig können sie auch angesehen werden, wenn sie infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan haben und keine Aussicht besteht, dass innerhalb von sechs Monaten die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt sein wird.
- 199 Von der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit ist abzusehen, wenn die Beamtin oder der Beamte die Dienstpflichten noch mit mindestens 50 % der Arbeitszeit erfüllen kann (begrenzte Dienstfähigkeit). Gleiches gilt, wenn die Verwendung auf einem anderen Dienstposten möglich ist (anderweitige Verwendung). Bleibt die Suche nach einer Einsatzmöglichkeit innerhalb der Beschäftigungsdienststelle und des jeweiligen Ressorts erfolglos, prüft der Senator für Finanzen (Finanzressort) die Verwendungsmöglichkeit ressortübergreifend.

2 Entwicklung der Fallzahlen und Altersverteilung

- 200 Im Jahr 2017 wurden 34, im Jahr 2018 wurden 32 Beamtinnen und Beamte aufgrund von Dienstunfähigkeit frühpensioniert. Im Jahr 2017 waren 21 Beamtinnen und Beamte beschäftigt, für die eine begrenzte Dienstfähigkeit festgestellt worden war. Im Jahr 2018 kamen weitere neun Beamtinnen und Beamte hinzu.
- 201 Die nachfolgende Grafik zeigt für die Jahre 2017 und 2018, wie sich die insgesamt 66 Fälle von Frühpensionierung auf die Ressortbereiche verteilen.



202 Der Bereich Kinder und Bildung war mit 26 Fällen am stärksten vertreten. Es folgte mit 17 Fällen der Bereich Inneres, wobei 14 Fälle die Polizei betrafen.

203 Das Durchschnittsalter bei der Frühpensionierung lag nach Daten des Finanzressorts bei etwa 56 Jahren. Die Spannweite der Einzelfälle reichte von ungefähr 37 bis zu 65 Jahren. Die meisten Frühpensionierten waren zwischen 55 und 59 Jahre alt (24 Fälle). Es folgte die Altersklasse von 60 bis 64 Jahren. Nur eine frühpensionierte Person war jünger als 45 Jahre.

3 Verfahren in den Dienststellen

204 Neben den in den Jahren 2017 und 2018 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten 66 Personen gab es in diesem Zeitraum 30 Fälle von begrenzter Dienstfähigkeit. Bei der Bearbeitung der Vorgänge hat der Rechnungshof Mängel festgestellt:

- In 16 Fällen hatten die Dienststellen die Verfahren nicht zügig geführt. So hatten die Dienststellen mehrfach sehr lange gewartet, bevor sie den amtsärztlichen Dienst beauftragten, die Dienstfähigkeit zu beurteilen. In einem Fall waren sogar vier Jahre und fünf Monate seit Beginn der Erkrankung vergangen.



- Sechs Dienststellen führten insgesamt 43 Personalakten unzulänglich. Insbesondere waren amtsärztliche Gutachten offen und nicht, wie gesetzlich vorgeschrieben, in einem verschlossenen und versiegelten Umschlag abgelegt. Darüber hinaus enthielten die Personalakten in etlichen Fällen offen abgelegte Anhörungsschreiben, aus denen ärztliche Untersuchungsergebnisse oder sonstige sensible Gesundheitsdaten hervorgingen. In einigen Fällen hatten die Dienststellen zudem Verfahrensschritte nicht in den Personalakten dokumentiert, wenn sie über E-Mail abgewickelt worden waren.
 - In drei Fällen hatten die Dienststellen vor dem Erlass des Bescheides zur Frühpensionierung kein schriftliches Verfahren zur Anhörung der Betroffenen durchgeführt, obwohl dies zum Schutz der Betroffenen gesetzlich vorgeschrieben ist.
- 205 Die Verzögerungen begründeten die Dienststellen teilweise mit vorübergehend fehlenden personellen Ressourcen oder mit beabsichtigten Behandlungs- und Rehabilitationsmaßnahmen der Betroffenen.
- 206 Knappe Personalressourcen erfordern eine Priorisierung der Aufgabenerledigung, wobei Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit angesichts der personalwirtschaftlichen und finanziellen Nachteile, die mit der krankheitsbedingten Abwesenheit bei vollen Bezügen verbunden sind, erhebliche Bedeutung zukommt. Bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens werden die Bezüge in voller Höhe weitergezahlt, die ruhegehaltfähige Dienstzeit verlängert sich und die erkrankte Person muss vertreten werden, was ggf. Überstunden oder Mehrarbeit anderer Beschäftigter nach sich zieht.
- 207 Das Aussetzen des Verfahrens aufgrund beabsichtigter Behandlungs- oder Rehabilitationsmaßnahmen erfordert eine Einschätzung der Erfolgsaussichten, die grundsätzlich nur aufgrund einer ärztlichen Beurteilung getroffen werden kann. Hat die Behandlung oder Rehabilitationsmaßnahme Erfolg, lässt sich das Verfahren beenden, sobald vorhersehbar ist, dass die oder der Betroffene gesundheitlich nachhaltig stabilisiert ist.
- 208 Die geprüften Dienststellen haben die festgestellten Mängel weitgehend anerkannt und Abhilfe zugesagt. Das Finanzressort bereitet eine Änderung der Personalaktenrichtlinien vor, um u. a. den Anforderungen des Datenschutzes für sensible Gesundheitsdaten Rechnung zu tragen.
- 209 Der Rechnungshof erwartet, dass die Dienststellen die Verfahren ohne Verzögerungen betreiben. In allen betroffenen Fällen ist es unerlässlich, dass die

Dienststellen die Anforderungen des Datenschutzes und an die Personalaktenführung beachten.

4 Amtsärztliche Gutachten

- 210 Der amtsärztliche Dienst beim Gesundheitsamt Bremen ist für die Begutachtung von Beschäftigten mit Ausnahme der Polizeivollzugskräfte zuständig. Im Falle von psychischen Erkrankungen leitet das Gesundheitsamt die Unterlagen zur Begutachtung an Ärztinnen und Ärzte des Sozialpsychiatrischen Dienstes in den Behandlungszentren der Gesundheit Nord weiter. Für die übrigen Fälle erstellt das Gesundheitsamt selbst das amtsärztliche Gutachten und schaltet bei Bedarf ergänzend sachverständige Ärztinnen und Ärzte aus weiteren Fachdisziplinen ein.
- 211 Aufgrund der höheren gesundheitlichen Anforderungen an die Polizeidiensttauglichkeit verfügt die Polizei Bremen über einen eigenen ärztlichen Dienst. Hier werden die Beamtinnen und Beamten zusätzlich nach den Maßgaben der Polizeidienstverordnung begutachtet, um zu klären, ob ein Einsatz im Polizeivollzugsdienst weiterhin möglich ist.
- 212 Mit einem Rundschreiben hat das Finanzressort im Jahr 2014 Verfahrenshinweise zur Feststellung von Dienstunfähigkeit erlassen. Danach sind Gutachten der anfordernden Dienststelle zeitnah vorzulegen. Zusatzgutachten sollen mit einem Vorlagetermin in Auftrag gegeben werden. Eine konkrete Bearbeitungszeit wird nicht vorgegeben.
- 213 Die Bearbeitungszeit beim polizeiärztlichen Dienst betrug in den vom Rechnungshof geprüften 19 Fällen im Jahr 2017 durchschnittlich 13 Tage, 2018 stieg sie auf durchschnittlich 46 Tage. Das Gesundheitsamt benötigte nach der Patientenkartei der Geschäftsstelle im Jahr 2017 durchschnittlich 74 Tage. Im Jahr 2018 stieg die durchschnittliche Bearbeitungszeit auf 99 Tage. Die Spannweite der Bearbeitungsdauer reichte dort von der Erledigung am Tag des Eingangs des Gutachtenauftrags bis hin zu 426 Tagen. Im Jahr 2017 dauerten 45 Begutachtungsfälle (rd. 29 %) länger als drei Monate, 2018 waren es 75 Fälle (rd. 47 %).
- 214 Das Gesundheitsamt führt die langen Bearbeitungsdauern u. a. darauf zurück, dass
- die Personalsituation im Gesundheitsamt seit Mitte 2018 mit nur 2,5 besetzten Vollzeiteinheiten (VZE) von durchschnittlich vorgesehenen rd. 4,5 VZE angespannt gewesen sei;



- Gutachten zur Dienstfähigkeit nachrangig zu Einstellungsuntersuchungen behandelt würden;
 - von Betroffenen verspätet übersandte medizinische Unterlagen die Verfahren verzögerten;
 - externe Fachärztinnen und -ärzte nicht an Fristen gebunden seien und der Pool der Fachgutachterinnen und -gutachter zudem eingeschränkt sei;
 - Dienststellen darum gebeten hätten, eingeleitete Verfahren aufgrund stationärer Aufenthalte oder geplanter Rehabilitationen vorübergehend auszusetzen.
- 215 Lange Verfahrenszeiten begründen die Gefahr personalwirtschaftlicher und finanzieller Nachteile (s. Tz. 206). Deshalb kommt der Dauer des Begutachtungsverfahrens bis zur Vorlage des amtsärztlichen Gutachtens erhebliche Bedeutung zu.
- 216 Zwar ist der Anstieg der Bearbeitungszeiten beim Gesundheitsamt aufgrund der Unterbesetzung im Jahr 2018 durchaus nachvollziehbar. Die - im Vergleich zum polizeiärztlichen Dienst - relativ lange Erledigungsdauer gibt dem Gesundheitsamt gleichwohl Anlass, die Geschäftsprozesse zu überprüfen und Optimierungsmöglichkeiten zu erschließen. Dies gilt erst recht, wenn die angespannte Personalsituation weitere ungünstige Entwicklungen der Verfahrensdauer nach sich zieht.
- 217 Um die Verfahrensabläufe auf Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen, könnte das Gesundheitsamt die Patientenkartei seiner Geschäftsstelle nutzbar machen. Die Kartei enthält Informationen zu den Verfahrensschritten und wäre damit grundsätzlich geeignet, spezifische Hinweise auf Ursachen von Verzögerungen zu geben. Die Daten in dieser Kartei sind jedoch nicht vollständig und nach Angaben des Gesundheitsamts auch nicht valide.
- 218 Bis zum Jahr 2010 veröffentlichte das Gesundheitsamt aufgrund einer Vereinbarung mit dem Finanzressort umfassende Berichte zur amtsärztlichen Begutachtung der Dienstfähigkeit und erfasste die dafür notwendigen Daten. Seitdem ruht die Berichterstattung.
- 219 Der Rechnungshof hat dem Gesundheitsamt empfohlen,
- die Patientenkartei unter Beachtung des Datenschutzes so weiterzuentwickeln, dass eine belastbare Datengrundlage für systematische

Auswertungen auch zur Dauer der verschiedenen Verfahrensschritte im Gesundheitsamt vorliegt und

- die Berichterstattung wiederaufzunehmen. Solche Berichte würden nicht nur die Ressorts informieren. Die Auswertung darin enthaltener Daten würde es auch dem Gesundheitsamt ermöglichen, die eigenen Abläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren.

220 Das Gesundheitsamt beabsichtigt, das Verfahren zur Führung der Patientenkartei weiterzuentwickeln und die Berichterstattung auf neuer Grundlage wieder aufzunehmen.

221 Nach den Verfahrenshinweisen zur Feststellung von Dienstunfähigkeit des Finanzressorts sind die ärztlichen Feststellungen nachvollziehbar zu begründen. Begründungen sind unter Wahrung des Datenschutzes auf das notwendige Maß zu beschränken.

222 In den geprüften Fällen der Jahre 2017 und 2018 wurde in den Gutachten aus dem Gesundheitsamt Bremen für jede Fragestellung häufig nur ein Ankreuzfeld markiert und kein oder nur wenig ergänzender Begründungstext aufgenommen. Das Gesundheitsamt hat darauf verwiesen, nur in eindeutigen Fällen werde auf eine textliche Darstellung verzichtet, ein rein formelhaftes Ankreuzen in den Gutachten sei in der Praxis äußerst selten. Das deckt sich nicht mit den Feststellungen des Rechnungshofs. Ohne eine - auch für medizinische Laien verständliche - Begründung können Dienstvorgesetzte keine sachgerechte Entscheidung über das Vorliegen einer Dienstunfähigkeit treffen. Das Finanzressort beabsichtigt, die Verfahrenshinweise sowie die Formulare für den Untersuchungsauftrag bzw. das amtsärztliche Gutachten zu überarbeiten.

Ausgaben für parlamentarische Untersuchungsausschüsse

Der den Bürgerschaftsfraktionen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen zustehende Aufwendersatz kann den tatsächlich entstandenen Personalmehraufwand übersteigen.

1 Einsetzung von Untersuchungsausschüssen

- 223 Die Bürgerschaft hat nach Art. 105 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen das Recht und auf Antrag eines Viertels ihrer Mitglieder die Pflicht, parlamentarische Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Sie haben nach den Bestimmungen des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz) die Aufgabe, Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und der Bürgerschaft darüber Bericht zu erstatten.
- 224 Mit Beschluss vom 1. Juli 2014 setzte die Bürgerschaft (Landtag) den parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur „Untersuchung von Kostensteigerungen, Bauzeitenverzögerungen, Planungsfehlern und Baumängeln beim Teilerersatzneubau am Klinikum Bremen-Mitte“ (Untersuchungsausschuss „Krankenhausneubau“) ein. Am 25. August 2016 richtete die Bürgerschaft (Landtag) einen weiteren parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur „Untersuchung der Gründe, des Ablaufs und der Aufarbeitung des organisierten Sozialleistungsbetruges in Bremerhaven in der Zeit mindestens von Anfang 2013 bis April 2016“ (Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“) ein.
- 225 Der Rechnungshof hat die Aufwendungen der für die Umsetzung dieser Beschlüsse zuständigen Bürgerschaftskanzlei für beide parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Hinblick auf die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften und gesetzlicher Vorgaben sowie auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns geprüft.

2 Kosten und Auslagen

2.1 Finanzierung von Untersuchungsausschüssen

- 226 Die Kosten der Verfahren trägt nach § 18 Untersuchungsausschussgesetz die Freie Hansestadt Bremen. Für den Untersuchungsausschuss „Krankenhausneubau“ waren für die Jahre 2014 bis 2016 insgesamt rd. 1,3 Mio. €, für den Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“ für die Jahre 2016 bis 2018

zusammen rd. 1,5 Mio. € als Mittelbedarfe veranschlagt. Die tatsächlichen Gesamtausgaben betragen schließlich rd. 581 T€ bzw. rd. 558 T€.

- 227 Für beide Untersuchungsausschüsse war der Mittelbedarf deutlich zu hoch eingeschätzt worden. Die Bürgerschaftskanzlei hatte für das voraussichtliche Ausgabenvolumen großzügige Sicherheitsreserven berücksichtigt, obgleich jedenfalls für den Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“ Erfahrungswerte aus dem vorangegangenen Untersuchungsausschuss hätten herangezogen werden können.
- 228 Nach den Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) zu § 11 LHO sind Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln. Der Rechnungshof hat die Bürgerschaftskanzlei gebeten zu untersuchen, welche Ausgabeposten besonders stark von den prognostizierten Werten abgewichen waren. Künftige Mittelbedarfe können so unter Einbeziehung von Erfahrungswerten aus früheren Jahren mit größerer Genauigkeit geschätzt werden.
- 229 Die Bürgerschaftskanzlei hat die Höhe der veranschlagten Mittel damit erläutert, bisherige Untersuchungsausschüsse hätten hinsichtlich der Kosten einen Erfahrungswert von rd. 1 Mio. € pro Jahr ergeben. Die beiden geprüften Untersuchungsausschüsse hätten nicht so lange gedauert wie erwartet. Es sei auch vermehrt auf eigenes Personal zurückgegriffen worden, mit der Folge geringerer als der veranschlagten Kosten. In Zukunft werde sich die Bürgerschaftskanzlei bemühen, genauere Ausgabeprognosen abzugeben.

2.2 Aufwand der Bürgerschaftskanzlei

2.2.1 Verfahrenskosten

- 230 Nach Art. 105 Abs. 5 der Landesverfassung haben Untersuchungsausschüsse das Recht, das zu ihrer Unterstützung erforderliche Personal im Einvernehmen mit dem Senat auszuwählen. Für die zur Mitwirkung im jeweiligen Arbeitsstab der Untersuchungsausschüsse „Krankenhausneubau“ und „Sozialbetrugsverdacht“ von Gerichten, Staatsanwaltschaft und Verwaltung erbetenen Fachkräfte wendete die Bürgerschaftskanzlei rd. 134 T€ bzw. rd. 118 T€ auf. Allerdings enthielt die Erstattungsforderung der für die Bezügeabrechnungen im bremischen öffentlichen Dienst zuständigen Performa Nord einen Abrechnungsfehler. Die Bürgerschaftskanzlei hat eingeräumt, dies nicht erkannt zu haben, geht aber davon aus, dass sich ähnliche Fälle nicht wiederholen werden.



- 231 Weitere Ausgaben entstanden u. a. für Zeugenentschädigung sowie Vergütung von Sachverständigen und Dolmetscherdiensten nach Maßgabe des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) sowie für gewerbliche Dienstleistungen. Freiberuflich tätige Fachkräfte für Parlaments- und Verhandlungsstenografie fertigten die Niederschriften der Sitzungen, da der Protokolldienst der Bürgerschaftskanzlei bereits mit der Erstellung der Plenarprotokolle ausgelastet war. Für den Untersuchungsausschuss „Krankenhausneubau“ entstanden so Verfahrenskosten in Höhe von rd. 175 T€, darin enthalten rd. 62 T€ für die Protokollierung der Ausschusssitzungen. Der Verfahrensaufwand für den Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“ betrug insgesamt rd. 89 T€, davon entfielen rd. 55 T€ auf die Protokollierung der Ausschusssitzungen.
- 232 Die Rechnungen einiger eingesetzter Kräfte wiesen Fehler auf, darunter auch die mehrfache Abrechnung derselben Leistung. Die Fehler blieben unbemerkt, weil die Bürgerschaftskanzlei die Abrechnungen nicht hinreichend auf Einsatzzeiten und Rechtmäßigkeit der geltend gemachten Forderungen prüfte. Im Ergebnis kam es zu Überzahlungen.
- 233 Der Rechnungshof hat die Bürgerschaftskanzlei aufgefordert, für zu Unrecht gezahlte Beträge Erstattungen zu fordern und ein auf Standardsoftware basierendes Erfassungsinstrument zu entwickeln, um Zahlungsvorgänge zu überwachen sowie bereits ausgeglichene Forderungen zu erkennen.
- 234 Die Bürgerschaftskanzlei hat zu viel gezahlte Beträge inzwischen zurückgefordert. Sie hat zugesagt, künftig sämtliche Forderungen lückenlos zu prüfen. Überdies nehme sie den Vorschlag des Rechnungshofs hinsichtlich einer technikgestützten Forderungsverwaltung auf.

2.2.2 Honorarzahlung an eine beurlaubte Beamtin

- 235 Die Bürgerschaftskanzlei beschäftigte im Rahmen des Untersuchungsausschusses „Sozialbetrugsverdacht“ von Januar bis Juni 2017 eine ohne Bezüge beurlaubte Beamtin auf Honorarbasis. Nach § 61 Abs. 2 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) dürfen entgeltliche Tätigkeiten während einer Teilzeitbeschäftigung oder einer Beurlaubung nur in dem Umfang ausgeübt werden, wie es Vollzeitbeschäftigten gestattet ist. Eine Nebentätigkeit ist nach § 73 Abs. 1 BremBG zu untersagen, wenn die zeitliche Beanspruchung wöchentlich acht Stunden, bei Lehrtätigkeit fünf Stunden überschreitet.
- 236 Die beschäftigte Kraft leistete insgesamt 822 Arbeitsstunden, was - bezogen auf den Sitzungszeitraum - annähernd einer Vollzeitbeschäftigung (848 Arbeitsstunden) entspricht. Die Bürgerschaftskanzlei hätte das Nebentätigkeitsrecht

berücksichtigen müssen und die beurlaubte Beamtin nicht über das danach zulässige Maß hinaus beschäftigen dürfen. Sie versäumte es zudem, die Finanzverwaltung über die mit einer einzigen Zahlung entrichtete Vergütung zu benachrichtigen. Sie verstieß damit gegen die zur Sicherung der Besteuerung dienende gesetzliche Verpflichtung von Behörden, Zahlungen an Honorarkräfte zu melden. Der Rechnungshof hat die Bürgerschaftskanzlei aufgefordert, die gesetzlichen Vorschriften stets zu beachten.

- 237 Die Bürgerschaftskanzlei hat dargelegt, das Ausmaß der Beschäftigung sei letztlich auf seinerzeit erhebliche Personalengpässe in der Bürgerschaftskanzlei zurückzuführen. Ziel sei es gewesen, die Beendigung des Untersuchungsausschusses ohne Zeitverzug und somit ohne Mehrkosten sicherzustellen. Die Bürgerschaftskanzlei gehe davon aus, dass durch eine veränderte Personalsituation ähnliche Fälle künftig ausgeschlossen seien. Die Nachricht an das Finanzamt sei mittlerweile nachgeholt worden.

2.2.3 Finanzielle Ausstattung der Fraktionen

- 238 Nach § 40 Abs. 2 S. 3 Bremisches Abgeordnetengesetz (BremAbgG) erhalten die Fraktionen neben Geld- und Sachleistungen für die parlamentarische Arbeit weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen. Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hatte den Beschluss gefasst, jeder der beteiligten Fraktionen pro Untersuchungsausschuss monatlich bis zu 6.500 € zur Verfügung zu stellen. Im Ergebnis erhielten die Fraktionen insgesamt rd. 227 T€ (Untersuchungsausschuss „Krankenhausneubau“) bzw. rd. 351 T€ (Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“).
- 239 Eine Fraktion setzte im Ausschuss „Krankenhausneubau“ einen vom Amtsgericht Bremen angeforderten Richter unterstützend ein. Die dafür von Performa Nord berechneten Beträge beglich sie und legte die Rechnungen der Bürgerschaftskanzlei zwecks Erstattung vor. Einschließlich der geforderten Versorgungszuschläge in Höhe von rd. 12 T€ erstattete die Bürgerschaftskanzlei rd. 54 T€ für den Zeitraum von August 2014 bis April 2015. Für bei der Bürgerschaftskanzlei im Rahmen desselben Untersuchungsausschusses eingesetzte vergleichbare Kräfte lehnte sie es jedoch ab, in die Erstattungsforderung eingerechnete Versorgungszuschläge zu übernehmen. Performa Nord akzeptierte dies und sah auch später im Zusammenhang mit dem Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“ von Forderungen dieser Art ab.
- 240 Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Berechnung des Versorgungszuschlags lagen in keinem Fall vor. Die Besoldung auch des für die Fraktion tätigen Richters ist wirtschaftlich von der Bürgerschaftskanzlei und damit aus



dem Landeshaushalt getragen worden. Eine Versorgungslastenteilung war deshalb nicht angezeigt und hätte - wie in anderen Fällen auch geschehen - abgelehnt werden müssen. Die Bürgerschaftskanzlei hat dazu mitgeteilt, mit Performa Nord sei bereits vereinbart, dass künftig in gleich gelagerten Fällen die Erhebung von Versorgungszuschlägen entfalle.

- 241 Einige Fraktionen bewältigten den durch die Untersuchungsausschüsse ausgelösten zusätzlichen Aufwand mit externen Kräften, andere setzten hierfür eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Der Blick auf diese unterschiedliche Praxis der Fraktionen verdeutlicht das Problem des tatsächlichen Umfangs zusätzlich entstandener Aufwendungen, die Ansprüche nach § 40 Abs. 2 S. 3 BremAbgG auf weitere Geldleistungen für die Arbeit in Untersuchungsausschüssen zur Folge haben. Diese Ansprüche bestehen zusätzlich zu den Geld- und Sachleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG, die es den Fraktionen ermöglichen, für die parlamentarische Arbeit schlechthin erforderliches wissenschaftliches Personal sowie Verwaltungskräfte zu beschäftigen und den Sachaufwand zu bestreiten. Wenn Fraktionen keine externen Kräfte, sondern aus regulären Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG bereits finanziertes Stammpersonal für Aufgaben im Zusammenhang mit einem Untersuchungsausschuss einsetzen, stellt sich die Frage nach dem dadurch ausgelösten zusätzlichen Aufwand. Es entstehen Abgrenzungsprobleme zur täglichen Fraktionsarbeit, die letztlich dazu führen können, dass der zusätzlich gezahlte Aufwendungsersatz den tatsächlich entstandenen Personalmehraufwand übersteigt.
- 242 Der Rechnungshof hat der Bürgerschaftskanzlei empfohlen, dem Vorstand der Bürgerschaft das Problem darzulegen und zur Diskussion zu stellen, ob sich Regelungen - beispielsweise in Ausführungsbestimmungen - anbieten, um die Anspruchsgrundlage des § 40 Abs. 2 S. 3 BremAbgG inhaltlich zu präzisieren. Die Bürgerschaftskanzlei wird aufgrund dieser Empfehlung intern prüfen, ob Änderungen in den Verfahrensweisen erforderlich sind.



Senatskanzlei, Europa, Bevollmächtigter beim Bund

Wirtschaftsführung der Landesvertretung beim Bund

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nur aussagekräftig, wenn sie auf einer fundierten Datengrundlage erstellt werden und alle wesentlichen Aspekte berücksichtigen.

1 Aufgabenverteilung auf Senatsressorts

- 243 Das Land Bremen unterhält Vertretungen in Berlin und Brüssel, um bremische Interessen auf bundes- und europapolitischer Ebene wahrzunehmen. Bremen ist auch in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, gestaltet dabei u. a. entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit und vergibt Zuwendungen an vorwiegend bremische Akteure, die sich entwicklungspolitisch engagieren.
- 244 Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof verantwortete die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit die Vertretung Bremens beim Bund und bei der Europäischen Union sowie die Entwicklungszusammenarbeit. Inzwischen hat sich der Ressortzuschnitt aufgrund der neuen Geschäftsverteilung des Senats geändert. Die nun für die Entwicklungszusammenarbeit zuständige Senatskanzlei, die für die Vertretung Bremens bei der Europäischen Union verantwortliche Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa sowie der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund haben ihre Stellungnahmen zu den Feststellungen des Rechnungshofs koordiniert und weitgehend zusammengefasst.

2 Landesvertretung Bremens beim Bund

2.1 Gästehaus

- 245 Zur Landesvertretung Bremens beim Bund in Berlin gehört das mit ihr verbundene Gästehaus, in dem regelmäßig Mitglieder des Senats sowie andere bremische Mandatsträger übernachten. Außerdem steht es bremischen Dienstreisenden und auch Gästen außerhalb der Verwaltung zur Verfügung, wenn freie Kapazitäten vorhanden sind. Es bietet sieben Doppelzimmer sowie drei Einzelzimmer. Bereits in seinem Jahresbericht 2007 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Kosten des Gästehauses nicht durch Erlöse zu decken sind. Eine Einstellung des Betriebs würde jedoch lediglich zum Wegfall

der dadurch unmittelbar verursachten Kosten führen, die Mietkosten für das Gebäude der Landesvertretung - und damit der größte Kostenfaktor - blieben hingegen bestehen.

- 246 Um die Einnahmesituation zu verbessern, erhöhte die Landesvertretung die Preise für Übernachtungen letztmalig im Jahr 2017. Die Entgelte orientierten sich an der Preisgestaltung von Hotels in ihrer Nähe.
- 247 Die jährliche Auslastung des Gästehauses lag in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen rd. 25 % und rd. 35 %. Im Jahr 2016 war das Gästehaus lediglich an neun Tagen, im Jahr 2017 an zwei Tagen und im Jahr 2018 an einem Tag voll ausgelastet. Letztlich führten die höheren Zimmerpreise nicht zu gestiegenen Gesamteinnahmen. Die geringere Auslastungsquote ist auch auf die parlamentarischen Sommer- und Winterpausen zurückzuführen, in denen das Gästehaus nur eingeschränkt betrieben wird. Um die Auslastung zu steigern, sagte die Verwaltung schon während der Prüfung durch den Rechnungshof zu, die anderen Dienststellen nochmals darauf aufmerksam zu machen, das Gästehaus regelhaft als Übernachtungsmöglichkeit für Dienstreisen nach Berlin und Umgebung zu nutzen.
- 248 Um das Gästehaus stärker durch Dienstreisende auszulasten, wäre es zweckmäßig, schon im Antragsverfahren für Dienstreisen nach Berlin auf das Gästehaus als Übernachtungsmöglichkeit hinzuweisen. Falls Dienstreisende nicht auf Zimmer des Gästehauses zurückgreifen können oder wollen, wäre dies im Antrag zu begründen und durch den Vorgesetzten zu bestätigen. Der Rechnungshof hat den Bevollmächtigten gebeten, mit dem Finanzressort zu klären, ob das elektronische Verfahren zur Beantragung sowie Abrechnung von Dienstreisen in diesem Sinne angepasst werden kann. Zudem hat er empfohlen, das Gästehaus bei Interessengruppen, die Bremen bei Veranstaltungen repräsentieren - beispielsweise bremische Filmschaffende zu Zeiten der Berlinale - als Übernachtungsmöglichkeit zu bewerben.
- 249 Der Bevollmächtigte hat inzwischen alle bremischen Ressortspitzen und Zentralen Dienste gebeten, die Bediensteten auf die Verpflichtung zur vorrangigen Nutzung des Gästehauses hinzuweisen. Er hat das Finanzressort um Prüfung ersucht, ob das elektronische Verfahren zur Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen angepasst werden kann. Ferner soll das Gästehaus bei bremischen Interessengruppen stärker beworben und dazu u. a. der Informationsflyer aktualisiert werden.



2.2 Wirtschaftlichkeit der Küche

- 250 Für das kulinarische Angebot bei Veranstaltungen betreibt die Landesvertretung in Berlin eine Küche und beschäftigt seit Anfang des Jahres 2019 zwei Köche in Vollzeit. Zuvor hatte sie eine Köchin sowie einen Koch mit einem Stellenumfang von zusammen anderthalb Vollzeiteinheiten beschäftigt. Zusätzlich hatte sie häufig Caterer oder Mietköche gebucht.
- 251 Die Landesvertretung prüfte Mitte des Jahres 2018, ob der Betrieb der eigenen Küche wirtschaftlich ist. Sie berechnete die Kosten von fünf exemplarischen Veranstaltungen, die mit einem externen Caterer durchgeführt worden waren. Diesen Kosten stellte sie kalkulierte Kosten gegenüber, die durch die Nutzung der eigenen Küche entstanden wären. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kam zu dem Ergebnis, dass die Nutzung der Küche mit eigenem Personal im Vergleich zu der Vergabe von Aufträgen wirtschaftlicher sei.
- 252 Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war jedoch nicht in vollem Umfang schlüssig:
- Bei den Personalkosten waren lediglich die Personalhauptkosten berücksichtigt. Die Aufschläge für Personalnebenkosten, Arbeitsplatzkosten und Gemeinkosten fehlten.
 - Für die Jahresarbeitszeit legte die Verwaltung mit 1.990 Stunden eine wesentlich höhere Stundenzahl zugrunde als vom Finanzressort mit 1.740 Stunden vorgegeben. Dadurch waren der Anteil der Jahresarbeitszeit, der vom Küchenpersonal für Veranstaltungen aufzubringen ist, und somit auch die anteiligen Personalkosten zu gering angesetzt.
 - Dem Zahlenwerk zur Wirtschaftlichkeit der eigenen Küche lag ein Rechenfehler zugrunde.
 - Die Landesvertretung bezog nicht die Arbeitgeberrisiken mit ein, die durch Ausfallzeiten (u. a. durch Krankheit oder Urlaub) begründet werden. So hätte berücksichtigt werden müssen, dass Caterer oder andere Dienstleistungen notwendig werden können, wenn das eigene Personal nicht zur Verfügung steht. Auch die Möglichkeiten, Rahmenverträge mit Caterern zu schließen, um Preisnachlässe zu erzielen, oder mit anderen Landesvertretungen Kooperationen für Catering einzugehen, bewertete die Verwaltung nicht.
- 253 Um die Wirtschaftlichkeit fundiert beurteilen zu können, ist es notwendig, die Gesamtkosten der durchschnittlich rd. 250 Veranstaltungen eines Jahres so weit wie möglich zu berücksichtigen. Es reicht nicht aus, lediglich fünf

Veranstaltungen auszuwerten. Der Rechnungshof hat den Bevollmächtigten aufgefordert, spätestens in zwei Jahren die Wirtschaftlichkeit des Küchenbetriebs erneut zu überprüfen und die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse in die Bewertung einfließen zu lassen. Dann liegen auch Erfahrungen dazu vor, ob und wie häufig Externe trotz eigenen Küchenpersonals beauftragt worden sind. Bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit ist es außerdem geboten, weitere Alternativen - beispielsweise die Vergabe von Leistungen aufgrund von Rahmenverträgen - zu berücksichtigen. Schließlich gilt es auch zu überprüfen, ob die Personalausstattung der Küche angemessen ist oder der bedarfsgerechte Einsatz von externem Küchenpersonal wirtschaftlicher wäre. Bei allen Varianten lassen sich Anforderungen an Servicequalität sowie Flexibilität und Schnelligkeit der Leistungen in die Bewertung einbeziehen.

- 254 Der Bevollmächtigte hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit des Küchenbetriebs auf Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs innerhalb der nächsten zwei Jahre erneut zu prüfen.

3 Veranstaltungsmanagement und Zuwendungen

- 255 Im Jahr 2018 führte die damalige Bevollmächtigte insgesamt 375 Veranstaltungen durch, verteilt auf die drei Standorte Berlin, Brüssel und Bremen. Diese dienten u. a. dazu, die Zusammenarbeit Bremens mit politischen und gesellschaftlichen Akteuren zu fördern. Für die Entwicklungszusammenarbeit vergab sie in den Jahren 2016 bis 2018 jährlich durchschnittlich rd. 426 T€ als Zuwendungen an vorwiegend bremische Organisationen.

- 256 Bei den Zuwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit und beim Veranstaltungsmanagement hat der Rechnungshof folgende Mängel festgestellt:

- In einigen Zuwendungsverfahren wurde genehmigt, die Maßnahme bereits vor dem Bewilligungszeitraum zu beginnen, obwohl dies in den eingereichten Unterlagen nicht beantragt worden war.
- Vereinzelt wurden Ausgaben anerkannt, die außerhalb des Bewilligungszeitraums lagen. In diesen Fällen hätte es eines Änderungsbescheids mit geändertem Bewilligungszeitraum bedurft.
- Es lagen nicht für alle Veranstaltungen Kostenkalkulationen und Evaluationen vor.

- 257 Der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund hat zugesagt, das Veranstaltungscontrolling zu verbessern. Dazu werde auch der Einsatz einer neuen Veranstaltungssoftware einen Beitrag leisten. Die Mängel im



Zuwendungswesen seien vorwiegend auf eine unzureichende Dokumentation zurückzuführen, die in Zukunft verbessert werde. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat darauf verwiesen, dass für jede Veranstaltung der Europaabteilung bereits jetzt eine ordnungsgemäße Kostenabrechnung erstellt werde. Für die Dokumentation größerer Veranstaltungen werde ein Formblatt zur Erfassung wesentlicher Eckzahlen entwickelt.



Gerichtsvollzieherwesen

Um sachgerechte Entscheidungen zu Vergütung, Personalbedarf und -einsatz im Gerichtsvollzieherwesen zu treffen, bedarf es valider und auf bremische Verhältnisse bezogener Daten.

1 Aufgaben und Vergütung von Gerichtsvollziehern

- 258 Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sind Organe der Rechtspflege. Ihnen obliegen als Landesbeamtinnen und -beamten insbesondere Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sowie gerichtliche Zustellungen von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen. Sie entscheiden dabei weitgehend eigenverantwortlich darüber, welche Maßnahmen zur Erledigung ihrer Dienstgeschäfte geboten sind.
- 259 Den drei Amtsgerichten Bremen, Bremen-Blumenthal und Bremerhaven waren im Jahr 2018 insgesamt 34 - ausschließlich vollzeitbeschäftigte - Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sowie zwei in Ausbildung befindliche Kräfte zugeordnet.
- 260 Die Vergütung von Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern setzte sich bis zum Jahresende 2018 neben Beamtenbezügen auch aus Anteilen an Vollstreckungsgebühren (Vollstreckungsvergütung) zusammen. Hinzu kamen Erstattungen wegen Personalausgaben für von Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern beschäftigte Personen sowie für den Unterhalt von Büros.
- 261 Bremen hat mit der seit Jahresbeginn 2019 geltenden Verordnung über die Vergütung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sowie weiterer im Vollstreckungsdienst eingesetzter Beamtinnen und Beamten die zuvor getrennt voneinander festgelegte Vollstreckungsvergütung und die Bürokostenentschädigung zusammengefasst. Als Vergütung legt die Verordnung nunmehr prozentuale Anteile an den angefallenen Vollstreckungsgebühren und Dokumentenpauschalen fest. Die sich daraus ergebende Vollstreckungsvergütung richtet sich somit nach einer von Zahl und Art erledigter Dienstgeschäfte abhängigen Bemessungsgrundlage.
- 262 Bei der Festlegung der Prozentsätze für die Verordnung orientierte sich die Senatorin für Justiz und Verfassung (Justizressort) an den Sätzen verschiedener Flächenländer. Über bremische Daten als Bemessungsgrundlage - beispielsweise

Nachweise der Mietkosten von Gerichtsvollzieherbüros in Bremen - verfügt das Ressort nicht.

- 263 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ressort keine an den tatsächlich entstehenden Kosten orientierten Daten als Bemessungsgrundlage nutzte. Er hat bezweifelt, dass die stattdessen herangezogenen Daten auf bremische Verhältnisse übertragbar sind, weil schon deren Grundlagen wegen der mit Flächenländern schwer vergleichbaren Struktur Bremens voneinander abweichen dürften. Er hat vom Ressort gefordert, auf Bremen bezogenes Datenmaterial zu erheben und für eine zeitnahe Überprüfung der festgelegten prozentualen Anteile zu verwenden.
- 264 Das Ressort will eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Gerichtsvollzieherprüfungsbeamtinnen und -beamten, Vertreterinnen und Vertretern der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sowie der aufsichtführenden Gerichte einrichten. Die Arbeitsgruppe soll überprüfen, inwieweit eigene Daten erhoben und als Berechnungsgrundlage für eine zeitnahe Überprüfung der Gebührenanteile genutzt werden können.

2 Geschäftsprüfungen

- 265 Geschäftsprüfungen geben Auskunft darüber, ob Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ihre Diensthandlungen ordnungsgemäß erledigt haben. Geschäftsprüfungen ersetzen das auf diesem Gebiet i. d. R. nicht vorgesehene Vier-Augen-Prinzip und dienen auf diese Weise sowohl dem Gläubiger- und Schuldnerschutz als auch der Kassensicherheit. In Bremen obliegen die Geschäftsprüfungen dem Hanseatischen Oberlandesgericht und werden dort in der Regel von Beamtinnen und Beamten vorgenommen, die der Bezirksrevision zugeordnet sind.
- 266 Nach Abschluss einer Geschäftsprüfung werden die Ergebnisse in einem Prüfvermerk zusammengefasst, mit den jeweils geprüften Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern besprochen und ggf. Korrekturmaßnahmen festgelegt. Die vollständigen Prüfberichte werden den jeweils für die Dienstaufsicht zuständigen Amtsgerichten zugeleitet. Die festgestellten Mängel werden dort aber nicht nach Häufigkeit und Auswirkungen ausgewertet.
- 267 Mängel - auch wenn sie gehäuft festgestellt werden - gelangen so dem Ressort nicht unmittelbar zur Kenntnis und können von dort folglich nicht inhaltlich bewertet, auf Handlungsbedarfe geprüft und für eine Risikoanalyse oder die Bildung von Prüfschwerpunkten genutzt werden. Der Rechnungshof hat daher angeregt, die Prüfberichte im Hinblick auf festgestellte Mängel auszuwerten und daraus Korrekturvorschläge abzuleiten.



268 Das Ressort hat auf ein Projekt beim Hanseatischen Oberlandesgericht hingewiesen, in dem auch Prüfungsberichte evaluiert werden sollen, um die Verfahrensabläufe zu überprüfen.

3 Personalbedarf und -einsatz

269 Über Jahrzehnte wurde der Personalbedarf im Gerichtsvollzieherwesen in Bremen wie in anderen Ländern nach dem sog. Bad Nauheimer Schlüssel festgelegt. Änderungen des Aufgabenzuschnitts aufgrund gesetzlicher Neuregelungen führten im Ergebnis dazu, dass dieser Schlüssel nicht mehr vollumfänglich dem tatsächlichen Alltagsgeschäft im Gerichtsvollzieherwesen entsprach und die Justizverwaltungen der Länder im Laufe der Zeit neue Berechnungsgrundlagen erarbeiteten.

270 In Bremen orientiert sich der Personalbedarf seit Anfang 2019 durchgehend an der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer der Dienstgeschäfte. Die dazu verwendeten Werte stammen aus einer im Jahr 2015 fertiggestellten Erhebung eines Flächenlands, die eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 108 Minuten je Dienstgeschäft ergab. Über Daten zur Bearbeitungsdauer in Bremen verfügen weder das Ressort noch die Amtsgerichte.

271 Der Rechnungshof hat für Bremen die von Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern bundesweit einheitlich zu führende Statistik ausgewertet. Dabei hat sich ergeben, dass

- nicht alle Dienstgeschäfte in der Monatsstatistik erfasst werden, obwohl sie mit teilweise beträchtlichem Aufwand verbunden sind. Dies betrifft z. B. den Abschluss und die Überwachung von Ratenzahlungsvereinbarungen.
- der Durchschnittswert von 108 Minuten je Dienstgeschäft eines Flächenlands als Berechnungsgrundlage schon aufgrund unterschiedlicher Sozialstrukturen nicht ohne Weiteres auf stadtstaatliche Verhältnisse übertragbar ist.
- bestimmte Dienstgeschäfte von Besonderheiten des jeweiligen Gerichtsvollzieherbezirks beeinflusst sind. So weisen Gerichtsvollzieherbezirke mit vielen Firmen- und Geschäftsadressen häufig einen höheren Anteil an Zustellungen auf als Gerichtsvollzieherbezirke mit reinen Wohngebieten.

272 Um die nach der Gerichtsvollzieherordnung vorgesehene gleichmäßige Verteilung der Dienstgeschäfte zu erreichen, sind die Amtsgerichte grundsätzlich bestrebt, mit hohen Zustellungszahlen belastete Bezirke von Vollstreckungen zu entlasten - und umgekehrt. Insoweit steuern sie den Personaleinsatz anlassbezogen über die Änderung der Zuschnitte von Gerichtsvollzieherbezirken. So

passen sie solche Zuschnitte an, wenn einzelne Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher darlegen, die Zahl der in ihrem Bezirk anfallenden Dienstgeschäfte habe sich wesentlich verändert. Die Gerichte bereinigen bezirkspezifische Besonderheiten nicht. Dies wäre über Korrekturfaktoren rechnerisch möglich, um die Dienstgeschäfte gleichmäßig zu verteilen. Es fehlt zudem an Unterlagen, aus denen erkennbar wäre, welche Änderungen der Zahl von Dienstgeschäften in welchen Bezirken zu welchen Anpassungen von Zuschnitten führten.

- 273 Der Rechnungshof hat die Monatsstatistiken der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ausgewertet. Dabei hat er festgestellt, dass Personalbestand und -einsatz über Bezirkszuschnitte nicht in dem nach der Zahl der Dienstgeschäfte erwartbaren Maß gesteuert werden. Bestimmte Dienstgeschäfte waren über Jahre deutlich ungleich verteilt, ohne dass darauf durch geänderte Bezirkszuschnitte reagiert worden war. Das nach § 10 Abs. 1 GVO vorgegebene Ziel der gleichmäßigen Verteilung von Dienstgeschäften ist so nicht in jedem Fall erreicht worden.
- 274 Der Rechnungshof hat empfohlen,
- Daten zum Aufwand, der mit den Dienstgeschäften verbunden ist, spezifisch für Bremen zu ermitteln und anstelle des für ein Flächenland erhobenen Wertes für die Personalbedarfsberechnung zu nutzen sowie bisher fehlende Daten - etwa zu zusätzlichen bisher nicht erfassten Tätigkeiten - ergänzend zu erheben und regelmäßig auszuwerten,
 - Besonderheiten von Gerichtsvollzieherbezirken z. B. durch Verwendung von Korrekturfaktoren rechnerisch verwertbar zu machen und auf diese Weise bei Personalbedarfsberechnungen zu berücksichtigen sowie
 - Änderungen im Zuschnitt von Gerichtsvollzieherbezirken und ihre Gründe zu dokumentieren, so dass sich Erkenntnisse in vergleichbaren Fällen nutzen lassen.
- 275 Das Ressort hat mitgeteilt, die Amtsgerichte beabsichtigten die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen und eine einheitliche sowie valide Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf zu erarbeiten. Besonderheiten von Gerichtsvollzieherbezirken würden außer von der Anzahl der Dienstgeschäfte noch von weiteren Faktoren beeinflusst. Dazu gehörten Alter, Gesundheit und Belastbarkeit der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher. Sie seien dabei maßgeblich an Änderungen von Bezirkszuschnitten beteiligt. Unterschiede in den Belastungen seien vor diesem Hintergrund gewollt. Die Amtsgerichte würden Änderungen im Zuschnitt der Bezirke künftig dokumentieren.

Soziales

Erstaufnahmeeinrichtungen für geflüchtete Menschen

Die Verträge zur Vollverpflegung in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes bedürfen der Überprüfung, die zuwendungs- und vergaberechtliche Fragen einbezieht.

1 Zentrale Aufnahmeeinrichtungen

- 276 Nach dem Asylgesetz sind die Länder verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zur Unterbringung Asylbegehrender zu schaffen und zu unterhalten. Für die Aufnahme und Unterbringung ist grundsätzlich ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Geflüchtete Menschen werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen des jeweiligen Landes untergebracht und wechseln zu einem späteren Zeitpunkt zumeist in das kommunale Unterbringungssystem.
- 277 Im Zuge der erheblichen Zugänge geflüchteter Menschen in den Jahren 2015 und 2016 erwiesen sich die bis dahin genutzten Gebäude für die Erstaufnahmeeinrichtungen im Land Bremen als nicht mehr ausreichend. Daher mietete die zuständige Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Sozialressort) das ehemalige Verwaltungsgebäude eines großen bremischen Unternehmens sowie ein kleineres Objekt an anderer Stelle an. Insgesamt stehen in beiden Häusern rd. 1.000 Plätze zur Verfügung.
- 278 Die Erstaufnahmeeinrichtungen betreibt ein freier Träger der Wohlfahrtspflege. Das Sozialressort finanziert dies mittels Zuwendungen als Projektförderung und hat hierzu eine Förderrichtlinie erlassen. Es hat darin die Aufgaben des Zuwendungsempfängers festgelegt. Neben der integrativen Betreuung aller Bewohnerinnen und Bewohner gehören dazu u. a. die Essenversorgung und die Reinigung der Erstaufnahmeeinrichtungen.
- 279 Die Arbeit des freien Trägers in beiden Erstaufnahmeeinrichtungen förderte das Sozialressort im Jahr 2018 mit Zuwendungen in Höhe von rd. 3,4 Mio. €. Hinzu kamen u. a. Ausgaben für die Miete der Objekte von rd. 2,4 Mio. € zuzüglich Nebenkosten sowie für die Verpflegung von Bewohnerinnen und Bewohnern und für die Bewachung der Objekte.

2 Verwaltungsverträge

- 280 Das Sozialressort hatte bereits im Jahr 1993 einen Vertrag mit einer seinerzeit unter bremischer Beteiligung geführten ortsansässigen Wohnungsbaugesellschaft

über alle Managementaufgaben rund um Unterkünfte für Zuwanderinnen und Zuwanderer geschlossen. Die übertragenen Aufgaben reduzierten sich über die Jahre auf Anmietung und Bewirtschaftung von Unterkünften für geflüchtete Menschen - hierunter auch die beiden Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Wohnungsbaugesellschaft wird seit einigen Jahren nicht mehr unter bremscher Beteiligung geführt, sondern ist inzwischen 100%ige Tochter einer großen Aktiengesellschaft geworden.

- 281 Parallel zum mit der Wohnungsbaugesellschaft bestehenden Vertrag verhandelte das Sozialressort im Jahr 2016 mit Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) über einen neuen - ergänzenden - Verwaltungsvertrag. Im Ergebnis schlossen sie Ende 2016 einen solchen Vertrag zur Bewirtschaftung zunächst eines Teils der Unterkünfte für geflüchtete Menschen. Gemeinsames Ziel war es, perspektivisch sämtliche zu diesem Zweck genutzten Objekte von IB bewirtschaften zu lassen. Damit einhergehend plante das Sozialressort, den bisherigen Vertrag mit der Wohnungsbaugesellschaft zu beenden.
- 282 Die Verhandlungen gingen zurück auf einen im Jahr 2009 zwischen dem Land sowie der Stadtgemeinde Bremen und IB geschlossenen öffentlich-rechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrag. Darin wurde IB exklusiv mit der umfassenden Wahrnehmung immobilienwirtschaftlicher Aufgaben für alle Ressorts mit dem Ziel beauftragt, alle Managementaufgaben für Grundstücks-, Bau- und gebäudebezogene Dienstleistungen zu bündeln.
- 283 Das Sozialressort hat seinen Vertrag mit der Wohnungsbaugesellschaft dennoch nicht beendet. Dessen Fortsetzung widerspricht den Zielen, die Bremen mit dem Vertrag mit IB verfolgt und verhindert die gewollte Immobilienbewirtschaftung aus einer Hand. Im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof hat das Sozialressort mitgeteilt, es beabsichtige, den Vertrag mit der Wohnungsbaugesellschaft nunmehr zum Ablauf des Jahres 2020 zu beenden.
- 284 Unter Berücksichtigung der übergeordneten Zielsetzung des Geschäftsbesorgungsvertrages ist es angezeigt, alle Managementaufgaben rund um das Unterbringungssystem für geflüchtete Menschen auf IB zu übertragen. Der Rechnungshof hat das Sozialressort deshalb gebeten, die notwendigen Schritte zur Beendigung des Vertrages mit der Wohnungsbaugesellschaft so bald wie möglich zu veranlassen.
- 285 Das Sozialressort hat erläutert, IB habe wegen fehlender Kapazitäten die Objekte bislang nicht übernehmen können. Eine Übergabe solle nunmehr zum 1. Januar 2022 erfolgen, der bisherige Vertrag mit der Wohnungsbaugesellschaft werde einvernehmlich zu diesem Termin beendet.



3 Vergabe von Dienstleistungen

- 286 Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht eine Vollversorgung aller Bewohnerinnen und Bewohner in den Erstaufnahmeeinrichtungen und die Deckung ihres notwendigen Bedarfes durch Sachleistungen vor. Dies sicherzustellen ist damit eine Pflichtaufgabe des Landes. Hierzu gehören u. a. die Bewachung der Objekte durch einen Sicherheitsdienst, die Reinigung der Unterkünfte und die Vollverpflegung der Leistungsberechtigten.
- 287 Sofern das Land diese Aufgaben nicht selbst erfüllt, kann es sie Dritten übertragen und dafür entgeltliche Liefer- oder Dienstleistungsverträge mit auf dem freien Markt agierenden Unternehmen abschließen. In diesen Fällen bedarf es nach § 55 Abs. 1 LHO öffentlicher Ausschreibungen, sofern nicht besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Für Aufträge, die nicht direkt von der öffentlichen Hand erteilt werden, sondern vom Zuwendungsempfänger unter Einsatz der Fördermittel, gelten Nebenbestimmungen zu § 44 LHO. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung geben in Nr. 3 vor, dass Vergabevorschriften anzuwenden sind, soweit unter Verwendung der Zuwendung Waren beschafft oder Dritte mit der Erbringung einer Leistung beauftragt werden.
- 288 Einzelheiten des Vergabeverfahrens sind in nationalen und europäischen Bestimmungen geregelt. Je nach Vertragsart, Leistungsgegenstand und Auftragswert greifen unterschiedliche Regularien und Ausschreibungsverfahren. Dadurch sollen Haushaltsmittel im Wettbewerb wirtschaftlich und sparsam vergeben werden.
- 289 Für die Bewachung der Erstaufnahmeeinrichtungen hat das Sozialressort mit einem Sicherheitsdienst einen Vertrag geschlossen. Dem ging ein Vergabeverfahren mit einer öffentlichen Ausschreibung voraus.
- 290 Die Beträge für die Reinigung beider Erstaufnahmeeinrichtungen fließen in die Projektförderung ein, die der freie Träger erhält (s. Tz. 278). Er beauftragte für die Reinigungsarbeiten ein externes Unternehmen und verwendete dafür im Jahr 2018 Zuwendungsmittel in Höhe von rd. 773 T€. Das Reinigungsunternehmen hatte der freie Träger ohne Vergabeverfahren ausgewählt.
- 291 Die Zuwendung an den freien Träger und dessen Ausgaben für die Reinigung überschreiten die nach den Vorschriften maßgeblichen Wertgrenzen, ab denen ein Vergabeverfahren durchzuführen ist. Danach wäre der freie Träger verpflichtet gewesen, bei Beauftragung des Reinigungsunternehmens vergaberechtliche Bestimmungen zu beachten.

- 292 Die Sachleistungen zur Vollverpflegung sind entgegen der Förderrichtlinie (s. Tz. 278) kein Bestandteil der Zuwendungen an den freien Träger. Die Essenversorgung in beiden bremischen Aufnahmeeinrichtungen wird durch zwei externe Dienstleister erbracht. In der größeren Einrichtung hat der Dienstleister den Küchenbereich vom Eigentümer der Immobilie direkt angemietet und kocht dort täglich frisch. Der freie Träger hat mit dem Dienstleister einen Zehnjahresvertrag über die Vollverpflegung geschlossen. In der kleineren Einrichtung liefert ein weiterer Anbieter - auf Grundlage einer deutlich kürzeren Vertragslaufzeit - täglich portioniertes Essen.
- 293 Bis zum Jahr 2011 stellte der freie Träger die Verpflegung in den seinerzeit bestehenden Erstaufnahmeeinrichtungen mit einer eigenen Großküche sicher. Nach Schließung dieser Küche hat das Sozialressort die Organisation der Essenversorgung weiterhin dem freien Träger überlassen. Der freie Träger rechnet mit beiden Anbietern direkt ab und lässt sich seine Kosten, die im Jahr 2018 rd. 3,6 Mio. € betragen, vom Sozialressort erstatten.
- 294 Vertragspartner der beiden externen Unternehmen ist damit nicht das Sozialressort, sondern der freie Träger. Da aber die Versorgungsverpflichtung für die Erstaufnahmeeinrichtungen das Sozialressort trifft und es deshalb die Kosten dafür erstattet, erfüllt der freie Träger letztlich eine Aufgabe des Landes. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum das Sozialressort einerseits die Zuwendung u. a. von der Organisation der Essenversorgung abhängig macht, andererseits die Ausgaben dafür dem freien Träger außerhalb der Zuwendung und der insoweit maßgeblichen Rechtsvorschriften erstattet. Hätte das Sozialressort auch die Vollverpflegung - wie es der Förderrichtlinie entspräche - in die Zuwendung einbezogen, wäre der freie Träger nach Zuwendungsrecht verpflichtet gewesen, Vergaberecht zu beachten.
- 295 Das vom Sozialressort gewählte Vorgehen wirft darüber hinaus eine Vielzahl vergaberechtlicher Fragen auf. Es ist zweifelhaft, ob die Übertragung der Essenversorgung auf den freien Träger trotz vollumfänglicher Kostenerstattung durch das Sozialressort dazu führt, dass vergaberechtliche Bestimmungen nicht zu beachten sind. Mit der Beauftragung eines selbstständig handelnden Dritten verliert das Sozialressort nicht seine Stellung als Verantwortlicher für die Vollverpflegung in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Auch deshalb wäre das Sozialressort, das wirtschaftlich betrachtet Besteller geblieben ist, verpflichtet gewesen, vergaberechtliche Fragen zu prüfen. Diese Prüfung versäumte es.
- 296 In Zeiten des größten Zustroms geflüchteter Menschen, in den Jahren 2015 und 2016, waren notwendige Ausstattungen und Dienstleistungen für die Bewirtschaftung von Unterkünften für geflüchtete Menschen wegen der großen



Nachfrage nur noch eingeschränkt verfügbar. Dies hätte einen besonderen Umstand im Sinne des § 55 Abs. 1 LHO und des Vergaberechts darstellen können, der eine Direktvergabe gerechtfertigt hätte. Das Sozialressort hat das jedoch weder geprüft noch dokumentiert. Vor diesem Hintergrund bietet auch die zehnjährige Laufzeit des Vertrages zwischen dem freien Träger und dem externen Dienstleister Anlass zu Kritik.

- 297 Es ist Aufgabe des Sozialressorts, rechtzeitig vor Ende der jeweiligen Vertragslaufzeiten über die künftige Gestaltung der Vollversorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu entscheiden und die für eine rechtskonforme Ausgestaltung notwendigen Grundlagen zu schaffen.
- 298 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zu Vergabeverfahren einzuhalten bzw. deren Einhaltung durch den freien Träger zu überwachen. Vieles spricht dafür, die Vollverpflegung - wie es die Förderrichtlinie vorsieht - künftig in die Projektförderung an den freien Träger aufzunehmen. Würde sich das Sozialressort hingegen entscheiden, die direkte Kostenerstattung an den freien Träger außerhalb der Zuwendung fortzuführen, wäre es notwendig, die damit zusammenhängenden vergaberechtlichen Fragen zu klären und die bestehenden Verträge zu überprüfen.
- 299 Das Sozialressort hat dem Rechnungshof zugestimmt. Es wird prüfen, die Vollverpflegung mit in die Projektförderung an den freien Träger aufzunehmen und strebt auch die Klärung der vergaberechtlichen Fragen an.



Wissenschaft

Finanzierung des Hanse-Wissenschaftskollegs

Angesichts der Vermögenssituation des Hanse-Wissenschaftskollegs ist es nicht vertretbar, die ihm zufließenden öffentlichen Mittel zu erhöhen.

1 Gründung, Aufgaben und Organisation

- 300 Das Hanse-Wissenschaftskolleg (HWK) wurde im Jahr 1995 gemeinsam von den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie der Stadt Delmenhorst als gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz in Delmenhorst errichtet. Stiftungszweck des HWK ist nach seiner Satzung die Förderung der Wissenschaft und Forschung. Die Stiftung soll im Zusammenwirken mit den Universitäten Oldenburg und Bremen die nationale und internationale interdisziplinäre Zusammenarbeit besonders qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fördern. Zu diesem Zweck werden sie aus dem In- und Ausland als sog. Fellows gewonnen. Für eine befristete Zeit wohnen die Fellows auf dem Campus des HWK und forschen, zum Teil in Zusammenarbeit mit Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen. Außerdem führt das HWK wissenschaftliche Veranstaltungen und Tagungen durch.
- 301 Die Stadt Delmenhorst stellte zur Gründung des HWK unentgeltlich ein Grundstück zur Verfügung. Auf diesem Grundstück wurden Gebäude für Wohn-, Veranstaltungs- und Verwaltungszwecke errichtet. Die Investitionsmittel für den Bau erhielt das HWK von den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie der Stadt Delmenhorst. Zur Finanzierung des laufenden Betriebs des HWK haben sich die Stifter Niedersachsen und Bremen verpflichtet, dem HWK auf unbestimmte Zeit jährlich Mittel zukommen zu lassen, gegenwärtig in Höhe von jeweils rd. 1,2 Mio. €.
- 302 Organe der Stiftung sind der Stiftungsvorstand, der Stiftungsrat sowie der Wissenschaftliche Beirat. Als Stiftungsvorstand ist die Rektorin oder der Rektor des HWK für die Leitung der Stiftung verantwortlich. Der Stiftungsrat besteht satzungsgemäß aus sieben funktionsgebunden benannten Mitgliedern sowie bis zu sechs Personen, die zusätzlich in den Stiftungsrat aufgenommen werden können. Die Landesregierungen Niedersachsens und Bremens stellen im Stiftungsrat jeweils zwei Mitglieder, die sich im Fall der Verhinderung durch Angehörige des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur bzw. der Senatorin für Wissenschaft und Häfen vertreten lassen können. Der Stiftungsrat beschließt u. a. den Wirtschaftsplan und Satzungsänderungen, zudem wählt er

den Stiftungsvorstand. Der Wissenschaftliche Beirat berät die Stiftung in allen wissenschaftlichen Angelegenheiten.

- 303 Das HWK verfügt über 23 Wohneinheiten für Fellows. In den Jahren 2013 bis 2017 finanzierte das HWK durchschnittlich 46 Fellowships pro Jahr. Die Fellows forschten jeweils mehrere Monate am HWK und erhielten hierfür zumeist Stipendien vom HWK. Daneben erstattete das HWK den Fellows jeweils Reisekosten.
- 304 Die Satzung des HWK sieht keine thematischen Forschungsschwerpunkte vor. Das HWK berief vorwiegend Fellows mit Schwerpunkten in den Bereichen Energieforschung, Meeres- und Klimaforschung, Neuro- und Kognitionswissenschaften sowie Sozialwissenschaften. Außerdem vergab es sechs oder sieben der jahresdurchschnittlich 46 Fellowships an Künstlerinnen und Künstler.
- 305 Im November 2018 waren am HWK insgesamt 15 Personen mit einem Beschäftigungsvolumen von rd. 11 Vollzeitstellen (VZE) tätig. Davon gehörten fünf Personen mit jeweils einer vollen Stelle zum wissenschaftlichen Personal.

2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

- 306 In der folgenden Tabelle sind die Erträge, Aufwendungen und der Jahresüberschuss des HWK im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 dargestellt.

Erträge, Aufwendungen und Jahresüberschuss im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 (in T€, gerundet)	
Erträge aus Zahlungen der Stifterländer	2.465
Aufwendungen für	
• Personal	1.100
• Fellowships	497
• Abschreibungen	311
• Fremdleistungen	240
• Veranstaltungen	189
Saldo sonstiger Erträge und Aufwendungen	-10
Jahresüberschuss	138

- 307 Das HWK finanziert seine Geschäftstätigkeit im Wesentlichen aus den Zahlungen der Stifterländer Bremen und Niedersachsen in Höhe von jährlich insgesamt

rd. 2,5 Mio. €. Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 wurden rd. 1,1 Mio. € zur Finanzierung des am HWK tätigen Personals im Umfang von rd. 11 VZE aufgewendet. Für die Fellowships benötigte das HWK jahresdurchschnittlich rd. 497 T€, Abschreibungen fielen in Höhe von rd. 311 T€ an. Fremdleistungen wie IT, Reinigung, Beratung in rechtlichen und sonstigen Angelegenheiten sowie Gartenpflege kosteten das HWK im Jahresdurchschnitt rd. 240 T€, rd. 189 T€ entfielen darüber hinaus auf Veranstaltungen.

308 In den Jahren 2013 bis 2017 erzielte das HWK insgesamt Jahresüberschüsse von rd. 688 T€. Das entspricht einem jahresdurchschnittlichen Überschuss von rd. 138 T€.

309 Der Rechnungshof hat folgende Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung des HWK in den Jahren 2013 bis 2017 festgestellt:

- Im Jahr 2005 erwarb das HWK für rd. 511 T€ das Recht, einen Kernspintomographen der Universität Bremen anteilig zu nutzen. Die Abschreibungen für diesen Rechteerwerb belasteten das HWK bis in das Jahr 2016. Es ist nicht dokumentiert, dass dieses Recht von den Fellows je in Anspruch genommen worden wäre. Daher bestehen erhebliche Zweifel daran, dass der Erwerb des Nutzungsrechts wirtschaftlich war.
- Ein Bedarf für alle vier vom HWK vorgehaltenen Kraftfahrzeuge war angesichts der geringen Auslastung der Fahrzeuge nicht erkennbar.
- Das HWK übernahm bei Veranstaltungen der Fellows deren Bewirtungskosten, obwohl es ihnen bereits Stipendien zahlte. Es fehlte an einer Regelung zur Übernahme von Bewirtungskosten bei Veranstaltungen.
- In einigen Fällen waren Verwaltungsentscheidungen nicht angemessen dokumentiert. Dies betraf beispielsweise einen Vergabevorgang, eine Bedarfsermittlung im Rahmen einer Baumaßnahme und Entscheidungen zur Auswahl einzelner Fellows außerhalb der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats.

310 Der Rechnungshof hat das HWK aufgefordert, künftig vor jeder finanzwirksamen Maßnahme zu prüfen, ob sie erforderlich ist und wie ein etwaiger Bedarf wirtschaftlich und sparsam erfüllt werden kann. Er hat darüber hinaus empfohlen, die Zahl der Kraftfahrzeuge zu reduzieren sowie verstärkt die Bahn und den öffentlichen Personennahverkehr zu nutzen. Es bedarf zudem einer Regelung, unter welchen Voraussetzungen Bewirtungskosten übernommen werden können. Überdies ist es erforderlich, künftig sämtliche Verfahren und Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 311 Das HWK hat zugesagt, die Auslastung seiner Fahrzeuge zu überprüfen. Abhängig von dem Ergebnis werde es ggf. auf die Ersatzbeschaffung eines Kraftfahrzeugs verzichten. Zudem werde es zeitnah eine Regelung zur Übernahme der Bewirtungskosten treffen. Fremdleistungen werde es künftig ordnungsgemäß ausschreiben und deren Vergabe dokumentieren. Seine Prozesse für Auswahlentscheidungen außerhalb der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats werde es überprüfen und überarbeiten.

3 Finanzielle Lage des HWK

- 312 Das HWK unterliegt als gemeinnützige Stiftung hinsichtlich der Mittelverwendung nicht nur den Vorgaben der Satzung, sondern auch den Normen der Abgabenordnung (AO) zur Gemeinnützigkeit. Nach der AO sind die Mittel grundsätzlich zeitnah zu verwenden. Rücklagen dürfen nur gebildet werden, soweit dies erforderlich ist, um die steuerbegünstigten Zwecke nachhaltig erfüllen zu können.
- 313 Das HWK bildete für verschiedene Zwecke Rücklagen. Von Beginn des Jahres 2013 bis Ende des Jahres 2017 erhöhten sich die Rücklagen um rd. 447 T€. Der Anstieg war einerseits auf die geringen Verbräuche und andererseits darauf zurückzuführen, dass stets ein Teil der jährlichen Überschüsse verwendet wurde, um die Rücklagen aufzustocken. Die nicht den Rücklagen zugeführten Jahresüberschüsse wurden im Ergebnisvortrag ausgewiesen, der in den Jahren 2013 bis 2017 um rd. 241 T€ anstieg. Zum Ende des Jahres 2017 betrug die Summe aus Rücklagen und Ergebnisvorträgen rd. 2,7 Mio. €.
- 314 Einen Teil seines Vermögens legt das HWK in Wertpapieren an. Am 31. Dezember 2017 betrug der Wert rd. 6,2 Mio. €. Die Erträge aus Wertpapieren waren rückläufig. Für die Verwaltung des Vermögens durch zwei Kreditinstitute fielen im Jahr 2017 Gebühren in fünfstelliger Höhe an.
- 315 Der Rechnungshof hat die Höhe des Wertpapierbestands kritisiert und auf die mit dieser Anlageform verbundenen Kursrisiken hingewiesen. Er hat außerdem betont, dass eine gemeinnützige Stiftung nicht auf das Erwirtschaften erheblicher Überschüsse ausgerichtet ist.
- 316 Der Rechnungshof hat dem HWK empfohlen, den Wertpapierbestand konsequent abzubauen und die freiwerdenden Mittel dem laufenden Stiftungsgeschäft zuzuführen. Er hat das HWK aufgefordert zu überprüfen, welche bisher in Rücklagen eingestellten Mittel für konkrete Projekte oder für Instandhaltungsmaßnahmen tatsächlich benötigt werden, und die Rücklagenhöhe daran zu orientieren. Die hohen Rücklagen und Ergebnisvorträge zeigen, dass die laufenden Mittel bereits seit Jahren nicht vollständig benötigt wurden.



- 317 Trotz der hohen Eigenmittel bemühte sich das HWK mehrfach um eine Erhöhung der Finanzierung durch die Stifter. Zuletzt beantragte es, die Mittel ab dem Jahr 2020 aufzustocken. Die Rechtsform des HWK als Stiftung bürgerlichen Rechts begrenzt die Möglichkeiten der Senatorin für Wissenschaft und Häfen (Wissenschaftsressort), auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung einzuwirken. Die Stifterländer haben sich im Jahr 1995 verpflichtet, die Stiftung auf unbestimmte Zeit mit einem festen Geldbetrag zu finanzieren. Das HWK hat daher bislang jährlich einen Anspruch auf die zugesagten Mittel. Wäre eine Finanzierung über Zuwendungen gewählt worden, könnte die Höhe der Zuwendungen jährlich an den Bedarf der Institution angepasst werden. Allerdings ist eine Veränderung der Finanzierung des HWK aufgrund der eingegangenen Verpflichtung nicht ohne Weiteres erreichbar.
- 318 Gegenüber dem Wissenschaftsressort hat der Rechnungshof angeregt, dass die Stifter die finanzielle Ausstattung sowie die Rechtsform des HWK überdenken. Dabei ist es erforderlich, sowohl erwartete Kostensteigerungen als auch einen planmäßigen Abbau der Rücklagen und Ergebnisvorträge zu berücksichtigen. Im Stiftungsrat wäre außerdem zu klären, wie mit nicht benötigten Mitteln künftig verfahren werden soll. Es bietet sich an, dass die Länder ihre Zahlungspflichten später als bisher und bedarfsgerecht erfüllen. Daneben stellt sich die Frage, ob die Mittel für das HWK zumindest zeitweise zu reduzieren wären. Jedenfalls ist die vom HWK erbetene Erhöhung der laufenden Mittel nicht vertretbar.
- 319 Das HWK hat entgegnet, es sei stiftungsrechtlich verpflichtet, sein Vermögen ungeschmälert und dauerhaft zu erhalten. Das Grundstockvermögen habe sich per 31. Dezember 2017 auf rd. 9,4 Mio. € belaufen. Auch das Finanzamt habe die Rücklagenbildung bislang nicht beanstandet. Einige Rücklagen dienten unmittelbar der Förderung von Wissenschaft und Forschung, andere dem Erhalt des Stiftungsvermögens. Insbesondere würden vermehrt Mittel für Instandhaltungsaufwendungen benötigt. Den Rücklagen hätten konkrete Planungen für deren Verwendung zugrunde gelegen. Das HWK hat jedoch eingeräumt, dass diese Planungen nicht alle realisiert worden seien und der Ergebnisvortrag erheblich reduziert werden müsse.
- 320 Ferner hat das HWK mitgeteilt, der Wertpapierbestand werde sich in den nächsten Jahren permanent vermindern, da es künftig von Jahresfehlbeträgen ausgehe. Die vom HWK erbetene Erhöhung der jährlichen Finanzierung ab dem Jahr 2020 gleiche die seit dem Jahr 2009 eingetretenen Kostensteigerungen nur teilweise aus. Angesichts der Entwicklung der Finanzen der Stiftung sehe es einen Aufschub der Mittelzerhöhung äußerst kritisch.

-
- 321 Die vom Rechnungshof empfohlene zeitnahe Verwendung der Mittel aus Rücklagen und Ergebnisvorträgen für Vorhaben im Sinne des Satzungszwecks steht nicht der Verpflichtung entgegen, das Grundstockvermögen von rd. 9,4 Mio. € zu erhalten. Die Rücklagen und Ergebnisvorträge von insgesamt rd. 2,7 Mio. € sind über das Grundstockvermögen hinaus gebildet worden. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass das HWK eigene Maßnahmen ergreift, Jahresfehlbeträge gar nicht erst entstehen zu lassen.
- 322 Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs mit den Stiftern abzustimmen und die vom HWK beantragte Mittelerhöhung zu prüfen. Es werde sich anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof auch mit dem Wertpapierbestand befassen und das weitere Verfahren vor dem Hintergrund der Strategie für die kommenden Jahre beraten.
- 323 Der Stiftungsrat erhält regelmäßig Informationen über die wirtschaftliche Situation des HWK, beispielsweise durch die Vorlage der Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das Wissenschaftsressort im Stiftungsrat darauf hinwirkt, die Mittel erst zu erhöhen, wenn die Rücklagen und Ergebnisvorträge absehbar nicht mehr ausreichen, um die satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung zu finanzieren.

Wissenschaft

Weiterbildung an der Universität und der Hochschule Bremen

Um beihilferechtliche Risiken sicher auszuschließen, sind wirtschaftliche Tätigkeiten in der Weiterbildung kostendeckend zu betreiben.

1 Angebote und Organisation

324 Die nach dem Bremischen Hochschulgesetz (BremHG) den Hochschulen obliegende Weiterbildung umfasst Studienangebote, die mit einem Bachelor- oder Masterabschluss enden und speziell auf die Anforderungen von Studierenden mit beruflichen Erfahrungen ausgerichtet sind. Daneben gelten auch solche Veranstaltungen als Weiterbildung, die keinen Bachelor- oder Masterabschluss, sondern ein Zertifikat oder einen Teilnahmenachweis bieten.

325 Die Universität Bremen (Universität) und die Hochschule Bremen boten in den Jahren 2015 bis 2018 Weiterbildungen an als

- weiterbildende Masterstudiengänge,
- weiterbildende Studien mit Zertifikatsabschlüssen,
- Weiterbildungskurse mit Zertifikatsabschlüssen und
- Weiterbildungsseminare.

Daneben wurden Angebote im bundesfinanzierten Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ (Programm offene Hochschulen) entwickelt und erprobt.

326 Zentrale Weiterbildungseinrichtung der Universität ist die Akademie für Weiterbildung (Akademie). Zu ihren Aufgaben gehören die Planung, Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungsangeboten. Zudem engagiert sich das universitäre Zentrum für Arbeit und Politik (zap) in der Weiterbildung. Das zap entwickelt Weiterbildungsangebote auf der Grundlage seiner Forschung und kooperiert mit der Akademie.

327 Von den 20 Weiterbildungen, die in der Universität im Zeitraum von 2015 bis 2018 stattfanden, waren 18 berufsbezogen. Fachliche Schwerpunkte sind die Themen Erziehung und Bildung, Gesundheit und Pflege, Management, Recht und Soziales, IT und digitale Medien sowie Umwelt und Technik. Daneben bot

die Universität ein allgemeinwissenschaftlich weiterbildendes Semester- und Vortragsprogramm für Seniorinnen und Senioren an (sog. Seniorenstudium). Zudem entwickelt und erprobt die Universität derzeit Weiterbildungsmodulare in dem Programm offene Hochschulen.

- 328 Die Hochschule Bremen organisierte Weiterbildungen bis zum Jahr 2018 durch das International Graduate Center (IGC) und durch die Koordinierungsstelle für Weiterbildung. Im Frühjahr 2019 strukturierte sie ihren Weiterbildungssektor um und gründete das Institut für Wissenschaftliche Weiterbildung (IWW). Unter dem Dach des IWW führen das IGC weiterbildende Masterstudiengänge und die sog. Professional School weitere Weiterbildungsveranstaltungen durch.
- 329 Von 2015 bis 2018 veranstaltete die Hochschule Bremen insgesamt 16 Weiterbildungen, darunter neun Masterstudiengänge durch das IGC, z. B. in den Fächern Wirtschaft und Kulturmanagement. Das von der Professional School angebotene Weiterbildungsstudium „Gestaltende Kunst“ findet auf der Grundlage einer seit dem Jahr 1999 bestehenden Kooperation mit der Hochschule für Künste statt. Die Hochschule Bremen plant, dieses Angebot zum August 2022 zu beenden.

2 Kosten der Weiterbildung an der Universität

- 330 Die Akademie erzielte in den Jahren 2015 bis 2018 insgesamt Erlöse von mehr als 8,8 Mio. €, davon rd. 5 Mio. € aus Drittmittelzuwendungen und Kooperationsvereinbarungen, insbesondere aus dem Programm offene Hochschulen, sowie mehr als 3,8 Mio. € aus Teilnahmeentgelten. Den Einnahmen standen Personal- und Sachkosten von insgesamt etwa 10,1 Mio. € gegenüber. Die Universität wandte für die Weiterbildung durch die Akademie also insgesamt knapp 1,3 Mio. € aus ihrem Grundhaushalt auf. Dies entspricht einem Betrag von mehr als 300 T€ pro Jahr.
- 331 Da das Programm offene Hochschulen im Jahr 2020 beendet wird, rechnet die Universität künftig mit geringeren Drittmiteleinnahmen aus der Weiterbildung. Gleichzeitig geht der Wissenschaftsplan 2025 von einem steigenden Bedarf für Weiterbildungen im Land Bremen aus. Angesichts dieser Entwicklung bedarf es einer Prüfung, wie viele Mittel für die Weiterbildung erforderlich sind und wie die Weiterbildung finanziert werden kann.
- 332 Die Universität hat mitgeteilt, dass mit Ende des Programms offene Hochschulen befristete Stellen im Umfang von 1,7 Vollzeitstellen auslaufen würden und sich so die Kosten der Akademie reduzierten. Dennoch werde die Akademie künftig mehr Mittel benötigen. Es sei von einem jährlichen Bedarf von



rd. 600 T€ auszugehen. Dies entspreche der Grundfinanzierung, die der Akademie von der Universität zugesichert worden sei.

- 333 Für das Weiterbildungsangebot des zap konnte die Universität die entstandenen Kosten nicht vollständig beziffern. Grund dafür ist insbesondere, dass für ein weiterbildendes Studium mit Zertifikatsabschluss weder die Personalkosten der Lehre noch die vollständigen Sach- und Gemeinkosten bei der Kalkulation berücksichtigt worden waren.
- 334 Die Universität hat mitgeteilt, dieses Angebot beruhe auf einer von politischen Motiven getragenen Entscheidung der Hochschulleitung, die von der senatorischen Behörde akzeptiert worden sei. Daher sei es nicht erforderlich, die Personalkosten der Lehre sowie die Nutzungsentgelte für Veranstaltungsräume in die Entgeltkalkulation einzubeziehen. Sie hat jedoch zugesagt, die Kosten auch für dieses Weiterbildungsangebot transparent zu machen.
- 335 Es bedarf einer umfassenden Zuordnung der Kosten und Erlöse zu allen vom zap angebotenen Weiterbildungsmaßnahmen. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, den Mittelbedarf für die am zap durchgeführten Weiterbildungen künftig vollständig zu ermitteln.

3 Vermeidung beihilferechtlicher Risiken

- 336 Die Entscheidung, ob eine staatlich gewährte Beihilfe mit den Regularien zum europäischen Binnenmarkt vereinbar ist, trifft die Europäische Kommission im Einzelfall. Zur Beurteilung der Beihilfepraxis erließ sie im Jahr 2014 einen sog. Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, der die Voraussetzungen einer beihilferechtskonformen Finanzierung von Hochschulen näher definiert. Der Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz erarbeitete im Jahr 2017 einen Leitfaden, der den Hochschulen als Hilfestellung zur Anwendung des Beihilferechts dienen soll. Der Leitfaden geht davon aus, dass die öffentliche Finanzierung sog. nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten beihilferechtlich zulässig, die öffentliche Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten hingegen grundsätzlich als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzusehen sei.
- 337 Hochschulen haben eine sog. Trennungsrechnung zu führen, bei der die Erlöse und Kosten wirtschaftlicher Tätigkeiten von denen nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten getrennt erfasst werden. Ein wesentliches Kriterium zur Unterscheidung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlicher Weiterbildungstätigkeit der Hochschulen ist nach dem Leitfaden der Kultusministerkonferenz der Anteil öffentlicher Finanzierung. Wird ein Weiterbildungsangebot überwiegend

öffentlich finanziert, soll es dem nicht-wirtschaftlichen Bereich zuzuordnen sein, sodass die Möglichkeit einer Förderung nach den bildungspolitischen Vorstellungen des jeweiligen Landes besteht. Überwiegend privat finanzierte Angebote werden hingegen der wirtschaftlichen Tätigkeit zugeordnet. Wird eine solche Weiterbildungsmaßnahme durch öffentliche Mittel mitfinanziert, gilt nach dieser Einordnung der öffentliche Finanzierungsanteil als Beihilfe, die zu finanziellen Risiken führen kann. Diese Risiken werden vermieden, wenn die Kosten dieser Weiterbildungsmaßnahme vollständig von privaten Mitteln gedeckt werden.

- 338 Weder die Universität noch die Hochschule Bremen kalkulierten für ihre überwiegend privat finanzierten Weiterbildungsangebote durchgehend Entgelte, die sämtliche Kosten berücksichtigten.
- 339 Der Rechnungshof hat auf das damit verbundene beihilferechtliche Risiko hingewiesen. Universität und Hochschule hat er aufgefordert, die Entgelte für Weiterbildungen, die als wirtschaftliche Tätigkeit eingeordnet werden, immer vollkostendeckend zu kalkulieren.
- 340 Die Universität hat mitgeteilt, sie ordne sämtliche Weiterbildungen, in denen Credit Points gemäß European Credit Transfer System erworben werden, dem nicht-wirtschaftlichen Bereich zu. Bei dem European Credit Point System handele es sich um ein Bewertungsschema erbrachter Leistungen in Hochschulen, das dazu diene, bei einem Wechsel an eine andere Hochschule bereits erbrachte Studienleistungen anrechnen zu lassen. Dieses hochschulspezifische System werde auf geeignete Weiterbildungsangebote übertragen. Zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten habe die Universität u. a. die Leitfäden der Kultusministerkonferenz aus den Jahren 2012 und 2017 herangezogen. Nach Auffassung der Universität könnten Leitfäden jedoch keine ordnungsgemäße beihilferechtliche Prüfung im Einzelfall ersetzen. Die Universität sehe aber wie der Rechnungshof die Notwendigkeit, den einzelnen Weiterbildungsangeboten die Kosten und Erlöse vollständig und nachvollziehbar zuzuordnen.
- 341 Die Hochschule Bremen hält unter Hinweis auf ihren staatlichen Bildungsauftrag die Einordnung ihrer Angebote nach den Kriterien des Leitfadens der Kultusministerkonferenz für nicht zielführend. Sie behalte sich vor, nicht alle Kosten in die Berechnung der Teilnahmeentgelte einzubeziehen. Weiterbildungsangebote von großem öffentlichen Interesse, die sich an finanziell weniger zahlungskräftige Zielgruppen richteten, sollen nach Auffassung der Hochschule Bremen auch ohne Vollkostendeckung durchgeführt werden können.



342 Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Universität, dass es erforderlich ist, jedes Weiterbildungsangebot beihilferechtlich zu überprüfen und auf dieser Grundlage als nicht-wirtschaftliche oder wirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren. Allerdings bergen sowohl die von der Universität gewählte Einordnung der Weiterbildungsangebote unter dem Gesichtspunkt der Credit Points als auch die gegenwärtig von der Hochschule Bremen praktizierte Finanzierung der Weiterbildungsangebote beihilferechtliche Risiken. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, Weiterbildungsangebote, die als wirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren sind, stets vollkostendeckend zu kalkulieren.

4 Kostendeckung von Weiterbildungsangeboten

4.1 Entgeltordnungen

343 Die Hochschulen erheben für die Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen Entgelte auf der Grundlage von Entgeltordnungen. Die Universität fasste ihre Entgeltordnung für Veranstaltungen der wissenschaftlichen und künstlerischen Weiterbildung zuletzt im Jahr 2001 neu. Die Entgeltordnung der Hochschule Bremen für alle Weiterbildungsangebote außerhalb des IGC stammt ebenfalls aus dem Jahr 2001. Beide Hochschulen haben ihre Entgeltordnungen in einer Weise ausgelegt, die zu beihilferechtlichen Risiken führen.

344 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Entgeltordnungen klarer zu formulieren und beihilferechtliche Anforderungen ausdrücklich zu berücksichtigen. Die Hochschule Bremen hat mitgeteilt, sie überarbeite derzeit ihre Entgeltordnung. Auch die Universität beabsichtigt, die Entgeltordnung neu zu fassen.

4.2 Universität Bremen

345 12 der 20 Weiterbildungsangebote, die die Universität im Zeitraum von 2015 bis 2018 durchführte, wurden weit überwiegend aus Teilnahmeentgelten finanziert. Vier Angebote waren nicht kostendeckend. Der Verlust aus diesen Weiterbildungsangeboten betrug in den Jahren von 2015 bis 2018 insgesamt mehr als 115 T€. Gründe für die fehlende Kostendeckung waren u. a. gestundete, nicht oder nicht in voller Höhe gezahlte Entgelte bzw. ein reduziertes Teilnahmeentgelt aufgrund einer Einzelabsprache. Hinzu kamen nach Auskunft der Universität geringere Entgelte aufgrund der eingeschränkten Finanzkraft von Zielgruppen einzelner Angebote. Da die übrigen acht, überwiegend mit privaten Mitteln finanzierten Weiterbildungen Überschüsse von rd. 42 T€ erzielten, errechnete die Universität aus diesen Weiterbildungen in den Jahren 2015 bis 2018 insgesamt eine Kostenunterdeckung von rd. 73 T€.

- 346 Der Rechnungshof hat auf das Erfordernis einer Vollkostendeckung für diese Angebote hingewiesen, um eine öffentliche Mitfinanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten und das damit verbundene Risiko von beihilferechtlichen Rückforderungen auszuschließen (s. Tz. 339). Er hat verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, um die Vollkostendeckung zu erreichen: So könnten neben der Erhöhung der Entgelte Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an den Kosten der Weiterbildung ihrer Beschäftigten beteiligt werden. Zudem könnten einzelne Weiterbildungsangebote weniger häufig angeboten werden.
- 347 Die Universität hat mitgeteilt, nach ihrer Auffassung handele es sich nur bei vier dieser Angebote um wirtschaftliche Tätigkeiten der Hochschule, da dafür keine Credit Points vergeben würden. Nur bei einer der als wirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizierenden Weiterbildungen seien die Kosten nicht gedeckt worden. Diese Weiterbildung sei seit dem Jahr 2016 nicht mehr angeboten worden. Ungeachtet der Frage der Einordnung als nicht-wirtschaftliche Tätigkeit strebe die Universität jedoch für sämtliche der überwiegend privat finanzierten Angebote einen möglichst hohen Grad der Kostendeckung an.

4.3 Hochschule Bremen

4.3.1 Angebote des International Graduate Center

- 348 Die Weiterbildungsangebote der Hochschule Bremen wurden überwiegend durch Entgelte finanziert. Das IGC ordnete die Erlöse und Kosten einschließlich der Gemeinkosten der Hochschule Bremen den einzelnen Studiengängen zu. Den Finanzberichten des IGC zufolge waren die Masterstudiengänge im Jahr 2015 insgesamt kostendeckend, in den Jahren von 2016 bis 2018 hingegen nicht. Allein im Jahr 2018 entstand der Hochschule Bremen aus den Masterstudiengängen insgesamt ein Verlust von rd. 186 T€. Dieser Verlust wurde insbesondere durch die negativen finanziellen Ergebnisse der Studiengänge „Master in Kulturmanagement“ und „Master in Business Management“ verursacht.
- 349 Der Rechnungshof hatte der Hochschule Bremen anlässlich seiner Prüfung des IGC im Jahr 2015 empfohlen, Maßnahmen zur Kostendeckung der einzelnen Studiengänge zu ergreifen und defizitäre Studiengänge einzustellen (vgl. Jahresbericht 2016 - Land, Tz. 232). An dieser Position hält der Rechnungshof auch zur Vermeidung beihilferechtlicher Risiken fest. Für nicht kostendeckende Studiengänge wäre zu überprüfen, ob absehbar Kostendeckung erreicht werden kann, z. B. durch Erhöhung der Entgelte. Erweist sich dies als nicht möglich und können entstehende Verluste nicht durch Überschüsse anderer Angebote ausgeglichen werden, empfiehlt es sich, solche Studiengänge einzustellen.



- 350 Die Hochschule Bremen hat bestätigt, sie strebe für das IGC nach wie vor eine Vollkostendeckung an. Die in den Jahren von 2016 bis 2018 entstandenen Defizite seien hauptsächlich auf einen temporären Nachfrageeinbruch bei den genannten Studiengängen zurückzuführen, die nicht durch Überschüsse in anderen Studiengängen hätten ausgeglichen werden können. Schwankungen der finanziellen Ergebnisse seien auch bei kostendeckender Kalkulation nicht zu verhindern. Das IGC habe hohe Ausfallquoten internationaler Bewerberinnen und Bewerber gehabt, die aufgrund schleppender Visa-Vergabe durch die deutschen Botschaften entstanden seien. Deswegen würden inzwischen Online-Module speziell für internationale Studieninteressierte angeboten. Den Studiengang „Master in Kulturmanagement“ habe das IGC neu ausgerichtet. Zudem habe es Entgelte für die Studiengänge regelmäßig erhöht.

4.3.2 Sonstige Angebote der Hochschule Bremen

- 351 Für die außerhalb des IGC angebotenen Weiterbildungen erhob die Hochschule Bremen als Kalkulationsgrundlage lediglich die mit den Angeboten zusammenhängenden direkten Personal- und Sachkosten. Anteilige Gemeinkosten ordnete sie den einzelnen Veranstaltungen nicht zu. Nach dieser Berechnungsgrundlage erschienen für den Zeitraum von 2015 bis 2018 sämtliche außerhalb des IGC angebotenen Weiterbildungsveranstaltungen kostendeckend. Insgesamt errechnete sich so aus diesen Weiterbildungen ein Gewinn in Höhe von rd. 234 T€. Allein für die Weiterbildungsangebote im Bereich „Gestaltende Kunst“ war in diesem Zeitraum ein Überschuss von rd. 137 T€ erzielt worden.
- 352 Da die Gemeinkosten nicht beziffert worden waren, bestehen Zweifel daran, ob die Weiterbildungsangebote tatsächlich kostendeckend waren. Die Hochschule Bremen hat zugesagt, künftig sämtliche Weiterbildungsangebote nach den Vorgaben der Trennungsrechnung und damit die Vollkosten zu kalkulieren.



Wissenschaft

Weiterbildung an der Hochschule für Künste Bremen

An der Hochschule für Künste bedarf es einer festgelegten Aufbau- und Ablauforganisation für die Weiterbildung.

1 Angebote und Struktur der Weiterbildung

- 353 Die nach dem Bremischen Hochschulgesetz (BremHG) den Hochschulen obliegende Weiterbildung umfasst Studienangebote, die mit einem Bachelor- oder Masterabschluss enden und speziell auf die Anforderungen von Studierenden mit beruflichen Erfahrungen ausgerichtet sind. Als Weiterbildung gelten solche Veranstaltungen, die keinen Bachelor- oder Masterabschluss, sondern ein Zertifikat oder einen Teilnahmenachweis bieten.
- 354 Die Hochschule für Künste (HfK) führte in den Jahren 2015 bis 2018 zwei mit Bundesmitteln geförderte Weiterbildungen und das „Weiterbildende Studium Künstlerische Ausbildung“ durch.

2 Mit Bundesmitteln geförderte Weiterbildung

- 355 Für die Durchführung eines Projekts in den Jahren 2014 bis 2020 wurden der HfK Mittel aus dem Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ (Programm offene Hochschulen) in Höhe von rd. 1,3 Mio. € bewilligt. Das Projekt entwickelte einen berufs begleitenden weiterbildenden Masterstudiengang zur musikalisch-kulturellen Bildung. Der Studiengang richtet sich an Personen, die einen Musikstudiengang abgeschlossen haben, sowie an Beschäftigte aus den Bereichen Bildung und therapeutische Gesundheitsberufe. Die HfK plant, diesen Masterstudiengang akkreditieren zu lassen und ab dem Wintersemester 2020/21 zu veranstalten. Zusätzlich will sie die Module des Studiengangs als Zertifikatsstudium anbieten. Studierende können dabei einzelne Module belegen und jeweils Zertifikate und Credit Points erlangen. Absolvieren sie eine bestimmte Zahl von Modulen erfolgreich, können sie in den Masterstudiengang wechseln und dabei die Anerkennung ihrer bisherigen Studienleistungen beantragen. Sowohl den Masterstudiengang als auch das Zertifikatsstudium will die HfK entgeltpflichtig durchführen. Da sie jedoch von begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Zielgruppe ausgeht, plant die HfK, keine vollkostendeckenden Entgelte zu erheben. Sie erwägt eine teilweise Entgeltbefreiung und bemüht sich zudem um die Einwerbung privater oder öffentlicher Fördermittel. Das sei vor allem unter dem

Gesichtspunkt des besonderen öffentlichen Interesses und der hohen gesellschaftlichen wie auch bildungspolitischen Relevanz des Angebots angezeigt.

356 Nach dem Wissenschaftsplan 2025 sollen die Hochschulen dabei unterstützt werden, aus dem Programm offene Hochschulen entstandene Projekte zu verstetigen. Eine Finanzierungszusage ist damit allerdings nicht verbunden. Der Rechnungshof hat der HfK empfohlen, mit dem Ressort die Absicherung des Angebots zu erörtern.

357 Der Rechnungshof hat die HfK im Übrigen darauf hingewiesen, dass bei entgeltpflichtigen Studiengängen eine Quersubventionierung ausgeschlossen werden muss, da sie als nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht unzulässige Beihilfe angesehen werden könnte. Um beihilferechtlichen Risiken zu begegnen, ist es erforderlich, die Entgelte vollkostendeckend zu kalkulieren.

3 Entgeltfinanzierte Weiterbildung

358 Die HfK bietet Weiterbildungen auch in den Hauptfächern ihrer Studiengänge im Fachbereich Musik an. Das Angebot dient der Vertiefung und Ergänzung der künstlerischen Fähigkeiten der Teilnehmenden. Nach Abschluss des über zwei Semester laufenden Weiterbildungsstudiums erhalten die Teilnehmenden auf Antrag einen Teilnahmenachweis. Das Entgelt für die Weiterbildung wurde mit Wirkung zum Wintersemester 2017/18 von 550 € auf 950 € pro Semester angehoben. Eine Kalkulation lag der Festsetzung nicht zugrunde.

359 In den Jahren 2016 bis 2018 beschäftigte die HfK für dieses Weiterbildungsangebot auch Lehrbeauftragte. Allein die Personalkosten dafür waren in den Jahren 2016 und 2017 höher als die Einnahmen aus Entgelten. Ob das inzwischen von den Teilnehmenden zu entrichtende Entgelt von 950 € pro Semester die anfallenden Personal-, Sach- und Gemeinkosten deckt, ist nicht dokumentiert.

360 Der Rechnungshof hat die HfK darauf hingewiesen, dass es auch aufgrund beihilferechtlicher Anforderungen geboten ist, das Entgelt unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten für das Weiterbildungsangebot zu kalkulieren (s. Tz. 357). Hierzu hat sich die HfK nicht geäußert.

4 Künftige Entwicklung

361 Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (Wissenschaftsressort) legte im Wissenschaftsplan 2025 dar, dass der Bedarf für Weiterbildungen im Land Bremen weiter zunehmen werde. Die HfK verfügt in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation jedoch bislang über keine festgelegten Strukturen, um Weiterbildungen anbieten zu können. Das Rektorat hat mitgeteilt, es verfolge die



Aufgabe auf Leitungsebene gegenwärtig nicht. Der HfK fehlten bislang die finanziellen Mittel, um dafür Organisationsstrukturen einrichten zu können.

- 362 Der Rechnungshof hält es für zweckmäßig, eine Aufbau- und Ablauforganisation für die Weiterbildung an der HfK festzulegen. Es bedarf zusätzlich einer Prüfung, wie viele Mittel für die Weiterbildung erforderlich sind, und wie sie finanziert werden kann. Auch hierzu hat sich die HfK nicht geäußert.



Wissenschaft

Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven

Damit die Hochschule Bremerhaven künftig ihrer Weiterbildungsaufgabe nach dem Hochschulgesetz nachkommen kann, bedarf es der Überprüfung, wie die Weiterbildung mittelfristig neu organisiert werden kann.

1 Angebote und Struktur der Weiterbildung

- 363 Die nach dem Bremischen Hochschulgesetz (BremHG) den Hochschulen obliegende Weiterbildung umfasst Studienangebote, die mit einem Bachelor- oder Masterabschluss enden und speziell auf die Anforderungen von Studierenden mit beruflichen Erfahrungen ausgerichtet sind. Als Weiterbildung gelten solche Veranstaltungen, die keinen Bachelor- oder Masterabschluss, sondern ein Zertifikat oder einen Teilnahmenachweis bieten.
- 364 Die Hochschule Bremerhaven bot Weiterbildung in den Jahren 2015 bis 2018 insbesondere über drei Wege an:
- im Rahmen des Bund-Länder-Wettbewerbs „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ (Programm offene Hochschulen),
 - in Kooperation mit einer privaten Beratungsgesellschaft sowie
 - in Zusammenarbeit mit dem „Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven e. V.“ (Verein).

2 Programm offene Hochschulen

- 365 Die Hochschule Bremerhaven führt im Programm offene Hochschulen in Kooperation mit einem Forschungsinstitut seit August 2014 das sog. Aufwind-Projekt durch, das Mitte 2020 ausläuft. Insgesamt wurden der Hochschule Bremerhaven für die beiden Phasen des Projekts Bundesmittel in Höhe von rd. 786 T€ bewilligt. Gegenstand des Projekts ist es, Studienmodule für einen berufsbegleitenden Bachelor-Studiengang im Bereich Windenergie zu entwickeln. Zur Zielgruppe gehören insbesondere beruflich qualifizierte Interessierte ohne Hochschulzugangsberechtigung.
- 366 Im Wissenschaftsplan 2025 vom März 2019 ist vorgesehen, das Angebot der Hochschule Bremerhaven um den weiterbildenden Bachelor-Studiengang Windenergietechnik zu ergänzen. Der Studiengang wäre studiengebührenfrei

anzubieten, weil es sich um einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss im Sinne von § 109 Abs. 2 BremHG handeln würde.

- 367 Da ab Mitte des Jahres 2020 die Bundesförderung aus dem Programm offene Hochschulen ausläuft, hätte die Hochschule Bremerhaven den berufsbegleitenden Bachelor-Studiengang aus eigenen Mitteln finanzieren müssen. Nach ihrer Einschätzung wäre sie hierzu jedoch nicht in der Lage. Im Ergebnis entschied die Hochschule Bremerhaven im Herbst 2019, die im Projekt entwickelten Module für einen Zertifikatsstudiengang anzubieten. Je nach Bedarf können Studierende dann einzelne Module belegen und dafür jeweils Zertifikate erlangen. Wird eine bestimmte Anzahl von Modulen erfolgreich absolviert, erhalten die Teilnehmenden ein Gesamtzertifikat für das Weiterbildungsstudium Windenergie. Dieser Zertifikatsstudiengang ermöglicht es der Hochschule Bremerhaven, Entgelte von Teilnehmenden und Unternehmen zu erheben, weil er nicht zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt.
- 368 Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremerhaven darauf hingewiesen, dass bei entgeltpflichtigen Studiengängen eine Quersubventionierung ausgeschlossen werden muss, da sie als nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht unzulässige Beihilfe angesehen werden könnte. Um beihilferechtlichen Risiken zu begegnen, ist es erforderlich, die Entgelte vollkostendeckend zu kalkulieren. Die Hochschule Bremerhaven will den Hinweisen des Rechnungshofs folgen.

3 Kooperation mit einer Beratungsgesellschaft

- 369 Die Hochschule Bremerhaven führte in den Jahren 2015 bis 2018 drei berufsbegleitende Weiterbildungsveranstaltungen zu steuerrechtlichen Themen in Kooperation mit einer privaten Beratungsgesellschaft durch. Die Veranstaltungen fanden jedoch nicht in Bremen und Bremerhaven statt, sondern in anderen Städten. Die Gesellschaft erzielte Erlöse über Teilnahmeentgelte, an denen die Hochschule Bremerhaven nach dem Kooperationsvertrag prozentual beteiligt war.
- 370 Der Kooperationsvertrag aus dem Jahr 2012 legt die gegenseitigen Leistungen der Kooperationspartner fest. Danach nimmt die Hochschule Bremerhaven die Qualitätssicherung wahr, verantwortet die endgültige Bewertung von Prüfungsleistungen und erstellt Teilnahmezertifikate. Die für ihre Leistungen anfallenden Kosten konnte die Hochschule Bremerhaven nicht beziffern. Daher ließ sich auch nicht ermitteln, ob ihre Kosten durch die Einnahmen aus der Kooperation gedeckt waren.
- 371 Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremerhaven gebeten, die Kostendeckung sicherzustellen. Sie hat dies zugesagt.



4 Kooperation mit einem Verein

- 372 Den größten Teil der Weiterbildungen bietet die Hochschule Bremerhaven über einen gemeinnützigen Verein an, der im Jahr 2003 gegründet wurde. Er soll die wissenschaftliche Weiterbildung und Internationalisierung an der Hochschule Bremerhaven fördern. Mitglieder des Vereins sind derzeit und ehemals Beschäftigte der Hochschule Bremerhaven und der Senatorin für Wissenschaft und Häfen (Wissenschaftsressort). Sie sind als Privatpersonen für den Verein ehrenamtlich tätig. Die Hochschule Bremerhaven ist nicht Mitglied des Vereins. Nach Auskunft des für Weiterbildung verantwortlichen Konrektors der Hochschule Bremerhaven deckt der Verein seine Aufwendungen über Teilnahmeentgelte. Dieser Konrektor führt gleichzeitig den Vorstandsvorsitz des Vereins. Er übernimmt für den Verein - ebenfalls ehrenamtlich - unter anderem die finanzielle Abwicklung der Weiterbildungsveranstaltungen, die Buchführung und das Mahnwesen. Weitere Organisationsaufgaben erledigt eine Honorarkraft, die auf Stundenbasis vergütet wird.
- 373 Nach dem zwischen der Hochschule Bremerhaven und dem Verein abgeschlossenen Kooperationsvertrag aus dem Jahr 2003 liegt die wissenschaftliche Leitung und Verantwortung für die Weiterbildungen bei der Hochschule Bremerhaven. Der Vertrag regelt, dass zwischen der Hochschule Bremerhaven und dem Verein für jede Veranstaltung eine Einzelvereinbarung abzuschließen ist. Schriftlich wurden solche Vereinbarungen zwischen der Hochschule Bremerhaven und dem Verein aber nicht geschlossen. Die Hochschule Bremerhaven beauftragte den Verein lediglich mündlich mit Weiterbildungsveranstaltungen und verzichtete darauf, die Organisation und Durchführung der Weiterbildungen an schriftlich festgelegte Qualitätskriterien zu binden.
- 374 Es ist notwendig, Vertragsinhalte schriftlich zu fixieren, um die wesentlichen Anforderungen an die Veranstaltungen festzulegen. Nur auf dieser Grundlage lässt sich der Erfolg der Weiterbildungsveranstaltungen aus Sicht der Hochschule Bremerhaven bewerten.
- 375 Wie vom Rechnungshof empfohlen, beabsichtigt die Hochschule Bremerhaven, künftig mit dem Verein Einzelvereinbarungen schriftlich abzuschließen.
- 376 Die Hochschule Bremerhaven ließ Erträge, die ihr aus der Zusammenarbeit mit der Beratungsgesellschaft (s. Tz. 369) zustanden, an den Verein überweisen. Ein Rechtsgrund für diese Zahlungen ist nicht ersichtlich. Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremerhaven aufgefordert, dem Verein Mittel nicht ohne Rechtsgrund zukommen zu lassen. Die Hochschule Bremerhaven hat dies zugesagt.

- 377 Nach § 109 Nr. 4 BremHG sollen die Hochschulen für die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen durch Dritte ein angemessenes Entgelt erheben. Die Hochschule Bremerhaven stellt für den Verein Teilnahmescheinigungen und Zertifikate aus. Diese Tätigkeiten lässt sie sich ebenso wie die Verwendung des Namens und des Logos der Hochschule Bremerhaven nicht vergüten. Zudem erhob die Hochschule Bremerhaven nicht in allen Fällen ein Nutzungsentgelt für ihre Räume.
- 378 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, Subventionen der Hochschule Bremerhaven an den Verein auszuschließen. Er hat die Hochschule Bremerhaven gebeten, für sämtliche Leistungen ein angemessenes Entgelt zu erheben. Sie hat dies zugesagt.

5 **Ausblick**

- 379 Das Wissenschaftsressort legte im Wissenschaftsplan 2025 dar, dass der Bedarf für Weiterbildungen im Land Bremen weiter zunehmen werde. Auch die Hochschule Bremerhaven ist bestrebt, ihre Weiterbildungsaktivitäten in den nächsten Jahren auszubauen.
- 380 Die Hochschule Bremerhaven verfügt in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation jedoch bislang nicht über die notwendigen Strukturen, um selbst Weiterbildungen anbieten zu können. Nach ihrer Einschätzung fehlen die finanziellen Mittel, um solche Strukturen einzurichten. Außerdem hat sie darauf hingewiesen, auch der Verein, dessen Arbeit auf dem ehrenamtlichen Engagement seiner Mitglieder beruhe, könne nicht mehr Weiterbildungsveranstaltungen anbieten als bisher.
- 381 Angesichts dessen wird es für die Hochschule Bremerhaven mittelfristig erforderlich sein zu bestimmen, wie sie ihre Weiterbildungsaufgabe künftig erfüllen und inhaltlich ausrichten kann.
- 382 Die Hochschule Bremerhaven hat mitgeteilt, sie überprüfe die Möglichkeit einer organisatorischen Integration gegenwärtiger und geplanter Weiterbildungsaktivitäten in ihre Aufbau- und Ablauforganisation. Sie wolle die hierfür entstehenden Kosten ermitteln und den Kosten für die Übertragung von Weiterbildungen auf den Verein gegenüberstellen.
- 383 Eine Kostenbetrachtung verschiedener Organisationsmodelle allein ist nicht ausreichend, um das Ziel zu erreichen, die Weiterbildungsangebote zu erweitern. Es bedarf zusätzlich einer Prüfung, wie viele Mittel erforderlich sind, um die Weiterbildung auszubauen und wie das finanziert werden kann.

Umwelt

Wasserentnahmegebühren

Die Gebührensätze für die Entnahme von Grundwasser und Oberflächenwasser sind seit ihrer Einführung unverändert geblieben und bedürfen, genauso wie die gesetzliche Regelung, der Überarbeitung.

Die Berechnung der Gebühren für die Entnahme von Oberflächenwasser ist fehleranfällig. Deshalb fielen die Einnahmen in den Jahren 2017 und 2018 um insgesamt rd. 1,9 Mio. € zu niedrig aus.

1 Ausgangslage

- 384 Bereits seit 1993 erhebt Bremen für Entnahmen aus dem Grundwasser eine verbrauchsabhängige Wasserentnahmegebühr. Das damals hierzu erlassene Gesetz wurde 2004 durch das Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEGG) für Entnahmen aus Grundwasser und oberirdischen Gewässern abgelöst. Zweck des Gesetzes ist es, die knappe natürliche Ressource Wasser zu schützen und Wasserentnehmende zu effizientem und sparsamem Verbrauch anzuhalten. Die Wasserentnahmegebühren haben daher eine Lenkungsfunction. Zudem schöpfen sie den wirtschaftlichen Vorteil ab, der sich aus der erlaubnispflichtigen Wassernutzung ergibt.
- 385 Die Wasserentnahmegebühren bemessen sich nach der Herkunft des Wassers, der tatsächlich entnommenen Wassermenge und dem Verwendungszweck, bei dem u. a. nach öffentlicher Wasserversorgung, Grundwasserabsenkung, Fischhaltung usw. unterschieden wird. Eine Gebühr wird allerdings nicht in jedem Fall erhoben, z. B. nicht bei einer Entnahme
- aus dem Grundwasser, die geringer als 4.000 m³ jährlich ist, oder
 - aus oberirdischen Gewässern, wenn die entnommene Menge aus der Weser, der Lesum oder den Häfen 10 Mio. m³ pro Jahr oder aus den übrigen oberirdischen Gewässern 1 Mio. m³ pro Jahr nicht überschreitet.
- 386 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Umweltressort) entscheidet als obere Wasserbehörde über die Durchführung, Kontrolle und Einhaltung des BremWEGG. Insgesamt wurden in den Jahren von 2015 bis 2018 zwischen rd. 800 Mio. m³ und 883 Mio. m³ Wasser jährlich entnommen, rd. 99 % davon aus Oberflächengewässern. Die Gebühreneinnahmen lagen in dieser Zeit zwischen rd. 3,4 Mio. € und rd. 4,1 Mio. € jährlich.

2 Gebühren

2.1 Gebührenhöhe und -tatbestände

- 387 Neben Bremen erheben alle Länder mit Ausnahme von Bayern, Hessen und Thüringen Wasserentnahmegebühren. Die Regelungen der einzelnen Länder unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung deutlich, z. B. hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Gebührenstruktur. Verglichen mit den Gebührenregelungen in Berlin und Hamburg, die jeweils mit zwei Gebührenpositionen auskommen, ist das BremWEGG mit acht verschiedenen Gebührentatbeständen erheblich differenzierter. Die Gebühren für die Grundwasserentnahme bestimmen sich nach verschiedenen Verwendungszwecken und betragen zwischen 0,0025 €/m³ und 0,06 €/m³. Im Gegensatz dazu bestimmt sich die Gebühr für die Entnahme von Oberflächenwasser nur nach der Menge. Bis zu 500 Mio. m³ beträgt die Gebühr 0,005 €/m³, darüber 0,003 €/m³. Im Ländervergleich der Gebührensätze bewegt sich Bremen am unteren Rand.
- 388 In den Jahren 2015 und 2016 entnahm ein Unternehmen mehr als 500 Mio. m³ Oberflächenwasser. Die Gebühr pro m³ betrug hierfür 0,003 €. In den Jahren 2017 und 2018 hingegen entnahm das Unternehmen rd. 470 Mio. m³ bzw. rd. 499,6 Mio. m³. Auch für diese Mengen legte das Umweltressort den Gebührensatz von 0,003 €/m³ zugrunde. Korrekt hätte es jedoch den Gebührensatz 0,005 €/m³ ansetzen müssen. Die Einnahmen Bremens fielen dadurch um insgesamt rd. 1,9 Mio. € zu niedrig aus. Das Umweltressort hat zugesagt, diesen Betrag im Wege der laufenden Gebührenfestsetzung noch zu erheben.
- 389 Wie die einzelnen Gebührentatbestände ursprünglich bestimmt und die hierzu erlassenen Gebührensätze ermittelt worden waren, konnte das Umweltressort nicht beantworten. Abgesehen von einer Umrechnung der DM- in €-Beträge sind die Gebühren seit 1993 nicht verändert worden.
- 390 Im Jahr 2017 verglich das Umweltressort die Wasserentnahmegebühren Bremens mit denen Niedersachsens. Danach lagen die von Bremen festgelegten Gebührensätze für die Entnahme von Grundwasser rd. 33 % unter denen des Nachbarlandes. Niedersachsen hatte im Jahr 2014 seine Gebührensätze im Durchschnitt um rd. 43 % erhöht. Konsequenzen zog das Umweltressort aus diesem Vergleich nicht. Allein aufgrund der Preisentwicklung seit Einführung der Gebühren für Oberflächenwasser wäre eine Erhöhung von etwa 20 % notwendig gewesen.
- 391 Der Rechnungshof hat empfohlen, bei der Entnahme von Oberflächenwasser die Differenzierung der Gebührensätze nach entnommener Menge aufzugeben und nur noch nach einem Gebührensatz zu erheben. Dadurch ließe sich



die jetzige Fehleranfälligkeit reduzieren. In der Folge wäre der Gebührensatz auch nicht mehr geringer, wenn die Entnahmemenge steigt. So würde die Lenkungsfunction der Wasserentnahmegebühren gestärkt und der Anreiz zum sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser erhöht. Zudem hat der Rechnungshof darum gebeten, für die Entnahme von Grundwasser die bisherige Differenzierung nach fünf Verwendungszwecken auf den Prüfstand zu stellen. Durch eine Reduzierung der Zahl der Gebührensätze ließe sich eine übersichtlichere Regelung schaffen, die auch zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen würde. Ferner hält es der Rechnungshof - auch angesichts des Vergleichs mit Niedersachsen - für dringend erforderlich, die Gebührensätze zu erhöhen. Sie wären zumindest regelmäßig an die Preisentwicklung anzupassen, um die Lenkungsfunction der Gebühren aufrecht zu erhalten.

- 392 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde die Differenzierung und die Höhe der Gebührensätze unter den Aspekten Lenkungsfunction, Fehleranfälligkeit sowie Dynamisierung im Zeitablauf und im Vergleich mit anderen Ländern überprüfen.

2.2 Ermäßigungsregelung

- 393 Nach § 7 BremWEGG ist auf Antrag die Gebühr für die Entnahme von Grundwasser um 75 % zu ermäßigen, wenn nach dem Stand der Technik erforderliche Maßnahmen zur sparsamen Wasserbenutzung ergriffen wurden. Hierzu ist dem Umweltressort ein Nachweis zu erbringen.
- 394 Das Umweltressort hatte im Zeitraum 2015 bis 2018 sieben Unternehmen Ermäßigungen gewährt, die sich auf insgesamt rd. 310 T€ beliefen. Die Unternehmen wiesen die Ermäßigungsvoraussetzungen auf unterschiedliche Weise nach. Teilweise reichte dem Umweltressort eine selbst erstellte Beschreibung der technischen Einsparmaßnahmen, teilweise forderte es ein externes Gutachten an. Eine Ermäßigung setzte keine Minderung der Entnahmemenge voraus. So stieg bei dem Unternehmen mit der höchsten Entnahmemenge die Menge sogar deutlich an. Diese Regelung widerspricht ökologischen Grundsätzen und setzt keinen Anreiz für einen sparsamen und schonenden Umgang mit der Ressource Wasser.
- 395 Der Rechnungshof hat das Umweltressort gebeten zu prüfen, ob auf Gebührenermäßigungen künftig verzichtet werden kann. Das Ressort hat erklärt, es beabsichtige die Ermäßigungsregelung zu überprüfen. Es sehe dabei die Lenkungswirkung als wesentliches Kriterium gegenüber der höchstmöglichen Einnahme als Maßstab an.

2.3 Nachweis der entnommenen Wassermengen

- 396 Die Gebühren sind für jedes Kalenderjahr durch einen schriftlichen Bescheid festzusetzen. Dabei wird der zu zahlende Betrag für die entnommene Wassermenge auf der Grundlage von Eigenerklärungen ermittelt. Die Angaben sind durch geeignete Nachweise zu belegen.
- 397 Die vom Rechnungshof geprüften Akten enthielten nur in wenigen Fällen die notwendigen Nachweise. Diese forderte das Umweltressort nicht nach, sondern unterstellte die Angaben der Unternehmen als richtig. Nur wenn die gemeldeten Entnahmemengen nicht plausibel erschienen, wurden die Angaben hinterfragt.
- 398 Ohne Nachweise lassen sich die in den Eigenerklärungen der Unternehmen angegebenen Mengen nicht überprüfen und mögliche Fehler (etwa durch defekte Wasseruhren oder Rechenfehler) nicht ausschließen. Der Rechnungshof hat das Umweltressort gebeten, die gesetzlich vorgeschriebenen Nachweise jährlich bei den Unternehmen einzufordern. Das Ressort hat das zugesagt.

3 Überarbeitung des Fachverfahrens

- 399 Das Umweltressort nutzt ein IT-Programm aus dem Jahr 1997, um die Grundwasserentnahmegebühren festzusetzen und die Bescheide zu erstellen. Das Programm wurde vor etwa vier Jahren um einen Gebührenrechner erweitert. Mit diesem System wird auch das Wasserbuch abgebildet, das verpflichtend zu führen ist.
- 400 Vom Rechnungshof erbetene Auswertungen konnten nicht aus dem Programm erzeugt werden. Die seit dem Jahr 2004 zu erstellenden Festsetzungsbescheide für Oberflächenwasserentnahmen können - im Gegensatz zu den Bescheiden für Grundwasserentnahmen - nur manuell angefertigt werden. Beide Aspekte sprechen dafür, dass das Programm nicht mehr zeitgemäß ist.
- 401 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Software zu modernisieren, insbesondere, weil die dauerhafte Fortführung des gesetzlich vorgeschriebenen Wasserbuchs sicherzustellen ist. Das Ressort teilt die Einschätzung des Rechnungshofs hinsichtlich der Modernisierungsnotwendigkeit. Es beschäftigt sich damit bereits. Über die dafür erforderlichen Mittel sei im Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden.

4 Verwendung des Gebührenaufkommens

- 402 Zwischen den Ländern gibt es nicht nur hinsichtlich der Höhe der Gebührensätze und des -aufkommens deutliche Unterschiede, auch die Verwendung



der Gebühren ist unterschiedlich geregelt. Die Spannbreite reicht von der ausschließlichen Verwendung für den Gewässerschutz wie in Sachsen über konkret ausgestaltete Maßnahmenkataloge wie in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bis hin zu gesetzlichen Regelungen, die ganz oder teilweise auf eine Zweckbindung verzichten und die Mittel zum Teil (Schleswig-Holstein) oder vollständig (Hamburg) dem jeweiligen Landeshaushalt zuführen.

- 403 Auch das BremWEGG enthält eine Zweckbindung. Danach ist das Gebührenaufkommen für den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen und der öffentlichen Trinkwasserversorgung einschließlich des dafür erforderlichen Verwaltungsaufwands zu verwenden.
- 404 Diese Formulierung eröffnet - auch im Vergleich zu den Regelungen Sachsens, Niedersachsens und Rheinland-Pfalz - großen Spielraum. Welche Aufgaben unter den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen fallen sollen und damit aus den Einnahmen der Wasserentnahmegebühren finanziert sowie welche Ziele damit erreicht werden sollen, konkretisierte das Umweltressort bisher nicht.
- 405 Der Rechnungshof hat das Umweltressort gebeten, näher zu bestimmen, welche Maßnahmen vorrangig aus dem Gebührenaufkommen finanziert werden sollen und für die Maßnahmen wirkungsorientierte Ziele zu formulieren.
- 406 Das Umweltressort hat darauf verwiesen, die Verwendung der Mittel entspreche der derzeitigen gesetzlichen Zweckbindung. Der mit der Regelung verbundene Spielraum sei vom Gesetzgeber auch mit Blick auf die Haushaltsnotlage Bremens beabsichtigt gewesen. Die Anregung, die Zweckbindung um Wirkungsziele zu ergänzen, werde es gleichwohl aufgreifen.

5 Berichte

- 407 Das Umweltressort verwendet die Einnahmen aus den Wasserentnahmegebühren als Sondermittel für zahlreiche Einzelprojekte und erstellt hierfür einen Fünfjahresplan. Zusammen mit dem aktuellen Mittelverwendungsplan wird dieser Fünfjahresplan der Umweltdeputation vorgelegt, die dann nach Maßgabe des Haushaltsplans und unter Berücksichtigung der vorgegebenen Zweckbindung über den Fünfjahresplan entscheidet.
- 408 Der Bericht über die geplante Verwendung enthält neben den Planzahlen für das aktuelle Jahr und die beiden Folgejahre nachrichtlich auch die Plan- und Ist-Ausgaben des Vorjahres. Zudem erstellt das Umweltressort nach Ablauf des Kalenderjahres einen Bericht darüber, wie die Mittel verwendet wurden.

Dieser Bericht enthält die Plan- und Ist-Werte, die sich aus ihnen ergebenden Abweichungen und die Höhe der bereits gebundenen Reste.

- 409 Ein Abgleich der Berichte hat ergeben, dass sie häufig für dieselben Positionen unterschiedlich hohe Werte enthalten. Das gilt sowohl für Plan- als auch für Ist-Zahlen. So stimmen im Bericht über die geplante Verwendung der Sondermittel 2018 in mehreren Fällen die nachrichtlich angegebenen Plan- und Ist-Werte für 2017 nicht mit denen überein, die im Bericht über die Verwendung der Mittel 2017 veröffentlicht wurden. Aus welchem Grund die Werte für dieselben Positionen voneinander abweichen, ist den Berichten nicht zu entnehmen.
- 410 Der Rechnungshof hat die mangelnde Transparenz der Berichte kritisiert. Durch die Abweichungen in den Zahlen war es bis Anfang 2019 nicht möglich nachzuvollziehen, ob die beschlossenen Maßnahmen und Projekte der Höhe und auch der Prioritätensetzung nach durchgeführt worden waren. Die Änderungen der geplanten Ausgaben und die Gründe dafür hätte das Umweltressort dokumentieren müssen.
- 411 Der Rechnungshof hat angeregt, die Berichte und Vorlagen für die Deputation transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten. Ursprüngliche Planwerte sollte die Verwaltung unterjährig nicht verändern, erforderliche Abweichungen vom beschlossenen Mittelfristplan konkret benennen und begründen.
- 412 Das Ressort hat mitgeteilt, es beabsichtige, die bereits Anfang 2019 von ihm verbesserte Berichterstattung beizubehalten und die beschlossenen Planwerte unterjährig nicht mehr zu ändern.

6 Projektdatenbank

- 413 Die Projektverantwortlichen des Umweltressorts tragen die einzelnen Vorhaben in eine spezielle Projektdatenbank ein. Sie dient dem internen Controlling der Verwendung des Gebührenaufkommens, hat aber keine Schnittstelle zum HKR-System.
- 414 Die Controlling-Daten stimmten häufig nicht mit den Daten aus dem Haushaltsverfahren überein. Die Abweichungen konnte das Umweltressort nicht komplett aufklären, weil die von vielen Beschäftigten vorgenommenen Änderungen im Verfahren nicht nachvollziehbar waren. Die Nutzung der Datenbank in der derzeitigen Form ist somit fehleranfällig und personalaufwendig.
- 415 Das Umweltressort hatte dieses Problem bereits erkannt und im Jahr 2017 einen Projektauftrag formuliert, u. a. um eine Integration der Sondermittelbewirtschaftung



im HKR-System zu prüfen. Vorgesehen war, dieses Projekt im September 2017 zu starten und im November 2018 abzuschließen. Der Auftrag wurde jedoch wegen mehrerer Personalwechsel nicht erfüllt.

- 416 Der Rechnungshof hält es nunmehr für dringend erforderlich, das Projekt umzusetzen. Das Ressort hat mitgeteilt, es nach Abschluss der Haushaltsaufstellung erneut aufgreifen zu wollen.

7 Haushalt

7.1 Veranschlagung

- 417 Im Haushaltsplan sind nur diejenigen Ausgaben zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Zudem sehen die Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte 2018 und 2019 vor, dass die Ressorts Grund, Höhe und rechtliche Erforderlichkeit der veranschlagten Ausgaben darlegen.
- 418 Für die Jahre 2015 bis 2018 veranschlagte das Ressort in den jeweiligen Haushaltsplänen Einnahmen aus Wasserentnahmegebühren und entsprechende Ausgaben zwischen rd. 4 Mio. € und 4,5 Mio. € und für das Jahr 2019 insgesamt 3,8 Mio. €. Sämtliche Ausgaben waren gegenseitig deckungsfähig.
- 419 Die in den Haushaltsplänen seit 2015 veranschlagten Ausgaben wichen zum Teil erheblich von den tatsächlichen Ausgaben in den einzelnen Jahren ab. Einerseits wurden in den Haushaltsplänen Haushaltsstellen mit Anschlägen versehen, zu denen keine Ausgaben getätigt wurden, andererseits wurden Ausgaben geleistet, zu denen im Haushaltsplan keine Anschläge vorhanden waren. Auch wurden Haushaltsanschlätze deutlich über- bzw. unterschritten.
- 420 Das Umweltressort verfehlte damit die mit der Veranschlagung der Mittel bei den Haushaltsstellen vorgesehene Zweckbestimmung. Eine Ursache dafür war der Einsatz der Projektdatenbank (s. Tz. 413). Die Projektverantwortlichen wählten die zu bebuchenden Haushaltsstellen in der Projektdatenbank aus. Teilweise wurden diese Haushaltsstellen von der Haushaltsabteilung übernommen, teilweise wurden sie verändert. Rückmeldungen darüber gab es nur selten. Die Summen in den beiden parallel laufenden Systemen stimmten nicht überein.
- 421 Aufgrund der unterschiedlichen Zuordnung durch das Umweltressort ist es unmöglich, die in den Berichten über die Verwendung der Sondermittel ausgewiesenen Plan- und Ist-Ausgaben mit den Werten in den Haushaltsplänen abzugleichen. Das Vorgehen des Umweltressorts entspricht nicht dem Grundsatz

der Haushaltsklarheit, nach dem der Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten ist. Maßnahmen und Projekte sind für die Haushaltsaufstellung sorgfältig und genau zu planen. Das gilt sowohl für ihre zeitliche Durchführung wie auch für die Höhe der mit ihnen verbundenen Ausgaben.

- 422 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, künftig bei der Haushaltsaufstellung die Haushaltsanschlüsse und die jeweilige Zweckbestimmung der einzelnen Maßnahmen mit größtmöglicher Genauigkeit zu planen. Zudem hält er es für erforderlich, dass die je Haushaltsstelle veranschlagten Ausgaben weitgehend mit denen in den Berichten über die geplante Verwendung der Sondermittel übereinstimmen.
- 423 Das Umweltressort hat sein Vorgehen damit begründet, in den Berichten seien fachliche Verwendungsschwerpunkte dargestellt, die mit etwa 150 Einzelprojekten hinterlegt seien. Eine Darstellung nach Haushaltsstellen könne deshalb nicht die inhaltliche Komplexität der verschiedenen Verwendungszwecke mit der Vielzahl der Projekte abbilden. Das Umweltressort beabsichtige jedoch, die Ausgaben den Haushaltsstellen genauer zuzuordnen, verlässlicher zu planen und mit den inhaltlichen Themenzusammenhängen besser in Einklang zu bringen. Auch der jährliche Planungsbeschluss, der bisher eine andere systematische Darstellung berücksichtige und damit einen Vergleich erschwere, solle verbessert werden.

7.2 Überschreitung der Haushaltsanschlüsse

- 424 In den Jahren 2016 bis 2018 hat das Umweltressort durchgängig den Deckungskreis für die veranschlagten Mittel überschritten. Damit hat es gegen § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO verstoßen, wonach Ausgabemittel so zu bewirtschaften sind, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach dem Haushaltsgesetz deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Der Rechnungshof hat das Umweltressort aufgefordert, die LHO einzuhalten.
- 425 Das Umweltressort hat dies zugesagt. Die Ursache für die Überschreitungen in den Jahren 2016 und 2017 sei inzwischen beseitigt.

7.3 Reste und Rücklagen

- 426 Werden zweckgebundene Einnahmen, wie aus den Wasserentnahmegebühren, im laufenden Haushaltsjahr nicht vollständig ausgegeben, können Ausgabereste gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Nicht ausgegebene Mittel sind einer zweckgebundenen Rücklage zuzuführen.



- 427 Die nachfolgende Tabelle zeigt die nach den Haushaltsplänen seit dem Jahr 2015 geplanten Rücklagenentnahmen im Vergleich zu den im Sondermittelbericht geplanten Entnahmen. Darüber hinaus sind die tatsächlichen Rücklagenentnahmen und der Stand der Rücklage jeweils zum 31. Dezember dargestellt.

Geplante Rücklagen und Entnahmen von 2015 bis 2018 in €				
Jahr	geplante Entnahme lt. Haushaltsplan	geplante Entnahme lt. Bericht „geplante Mittelverwendung“	tatsächliche Entnahme lt. SAP	Rücklage zum 31.12.
2015	0	3.980.000	2.868.462	6.897.876
2016	182.000	2.440.000	1.123.322	5.774.554
2017	240.000	3.900.000	1.728.746	4.045.808
2018	509.000	1.900.000	313.034	3.732.489

- 428 Im Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2015 hatte das Umweltressort keine Entnahme aus der Rücklage geplant, für die Jahre 2016 bis 2018 wiesen die Haushaltspläne Entnahmen zwischen 182 T€ und 509 T€ aus. Auch für 2019 war keine Entnahme aus den Rücklagen vorgesehen. In seinen Berichten an die Deputation über die geplante Sondermittelverwendung stellte das Umweltressort hingegen jährlich vorgesehene Entnahmen dar, die die Haushaltsanschläge um ein Vielfaches überstiegen. Auch für 2019 erwartete es, dass die Einnahmen nicht ausreichen, um die Ausgaben zu finanzieren. Es plante, den Rücklagen rd. 1,63 Mio. € zu entnehmen. Die Höhe der ausweislich des HKR-Systems den Rücklagen entnommenen Mittel stimmt allerdings weder mit der im Haushaltsplan ausgewiesenen noch mit der in den Berichten an die Deputation genannten Höhe überein.
- 429 Die Zahlen und die erheblichen Abweichungen belegen, dass die Ausgaben und die Rücklagenentnahme nicht verlässlich geplant worden waren. Zudem wurde die Deputation nicht ausreichend über die Abweichungen bei den Rücklagenentnahmen gegenüber den in den Vorjahren gefassten Beschlüssen unterrichtet. Neue Beschlüsse über die Abweichungen führte das Umweltressort nicht herbei, lediglich in der jährlichen Berichterstattung sind die dargestellten Unterschiede zu erkennen.
- 430 Da die Deputation über unterjährige Veränderungen der beschlossenen Sondermittelverwendung oft nicht informiert wurde, war auch kein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan für den Abbau der Rücklagen vorhanden. Eine strategisch überzeugende Prioritätensetzung war so kaum möglich.

-
- 431 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass einer genauen Planung der Rücklagenentnahme besondere Bedeutung zukommt, weil zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Rücklage die Liquidität für die Finanzierung der Ausgaben bereitzustellen ist.
- 432 Das Umweltressort hat ausgeführt, die Entwicklung der Rücklagenentnahme sei über das Produktgruppencontrolling Gegenstand der quartalsweisen Berichterstattung an die Deputation sowie den Haushalts- und Finanzausschuss. Einen Mangel an Information erkenne das Umweltressort daher nicht. Aufgrund der großen Planungsungenauigkeit - späte Information über die Rücklagenstände und Projektverzögerungen - wäre eine Veranschlagung der Rücklagen nicht mit weniger Risiken behaftet und würde zu Lasten anderer Verwendungszwecke des Finanzierungssaldos führen. Beabsichtigt sei, die Veranschlagung von Rücklagenentnahmen und die Ausführungen des Rechnungshofs dazu im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020/2021 mit dem Senator für Finanzen neu zu bewerten.

Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften

Um Steuerausfälle zu vermeiden, ist es notwendig, das Verfahren zur Besteuerung von Personen mit bedeutenden Einkünften zu verbessern.

1 Besteuerungsverfahren bei bedeutenden Einkünften

- 433 Steuerfälle mit zu versteuernden Beträgen von mehr als 500 T€ pro Jahr aus bestimmten Einkunftsarten werden als Fälle mit bedeutenden Einkünften bezeichnet. Aus finanzverwaltungsinternen Regelungen folgt, dass solche Fälle durch die Außenprüfung geprüft werden sollen. Allerdings entscheiden in der Praxis die Sachgebietsleitungen des Finanzamts für Außenprüfung bei Aufstellung der jährlichen Prüfungspläne, welche Außenprüfungen durchgeführt werden.
- 434 Alle Einkommensteuererklärungen werden zunächst durch den Innendienst des zuständigen Finanzamtes bearbeitet. Dabei wird ein Risikomanagementsystem (RMS) eingesetzt, das zu erkannten Risiken Hinweise erstellt, die von den Beschäftigten zu bearbeiten sind. Anschließend wird die Steuer in einem Steuerbescheid festgesetzt. Dieses Verfahren gilt auch für die Bearbeitung von Steuerfällen mit bedeutenden Einkünften.
- 435 Steuern können unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nach § 164 Abgabenordnung (AO) festgesetzt werden, solange der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist. Das ist beispielsweise so, wenn eine Außenprüfung vorgesehen ist oder sich bestimmte Sachverhalte durch den Innendienst nicht mit vertretbarem Aufwand klären lassen und eine nähere Prüfung für erforderlich gehalten wird. Da nach dem gegenwärtigen System sämtliche Fälle mit bedeutenden Einkünften durch die Außenprüfung geprüft werden sollen, werden die Steuern zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt.

2 Bearbeitung der Risikohinweise

- 436 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Risikohinweisen in Fällen überprüft, die zum Stichtag 1. Januar 2016 als Fälle mit bedeutenden Einkünften eingestuft worden waren. In einem Viertel der überprüften Vorgänge hatten die Beschäftigten des Innendienstes die Steuern festgesetzt, Prüfhinweise jedoch nicht abschließend bearbeitet. Sie hatten darauf verwiesen, diese Fälle seien für Außenprüfungen vorgesehen, obwohl ihnen die Information

vorgelegen hatte, dass einige Vorgänge noch nicht in den Prüfungsplan der Außenprüfung aufgenommen worden waren (s. Tz. 433).

- 437 Die Beschäftigten der Außenprüfung gingen den Prüfhinweisen, die vom Innendienst nicht bearbeitet worden waren, nur in weniger als einem Drittel der Fälle nach. In der Mehrheit der Fälle war nicht erkennbar, ob die unbearbeiteten Prüfhinweise bei der Außenprüfung berücksichtigt worden waren. Nicht immer war ersichtlich, ob die bedeutenden Einkünfte überhaupt in die Außenprüfung einbezogen worden waren.
- 438 Besondere Dienstanweisungen zur Prüfung von Fällen mit bedeutenden Einkünften gibt es weder für den Innendienst noch für den Außendienst. Prüfen weder der Innendienst noch der Außendienst die vom RMS aufgezeigten Sachverhalte, birgt dies die Gefahr von Steuerausfällen. Die Nichtbearbeitung der Prüfhinweise wirkt sich zudem in nachfolgenden Besteuerungszeiträumen aus. Werden die Eintragungen nicht korrigiert, geht das RMS in den nachfolgenden Veranlagungszeiträumen davon aus, dass sie geprüft und zutreffend wären.
- 439 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Prüfhinweisen bei der Veranlagung von Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften klar zu regeln. Das Ressort hat dies zugesagt.

3 Steuerfestsetzungen unter Vorbehalt der Nachprüfung

- 440 Eine unter Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzte Steuer kann als Indiz dafür gewertet werden, dass der Steuerfall noch nicht abschließend geprüft wurde. Das gilt auch für Fälle mit bedeutenden Einkünften.
- 441 Nach Abschluss einer Außenprüfung wird der Vorbehalt der Nachprüfung - ggf. nach Einarbeitung von Prüfungsfeststellungen - aufgehoben. Kommt es jedoch nicht zu einer Außenprüfung, ist eine abschließende Prüfung durch den Innendienst unverzichtbar. Eine solche Prüfung muss aber innerhalb der Steuerfestsetzungsfrist stattfinden. Ist die Steuerfestsetzungsfrist abgelaufen, entfällt der Vorbehalt der Nachprüfung kraft Gesetzes.
- 442 Um die abschließende Prüfung durch den Innendienst fristgemäß zu gewährleisten, wird den Beschäftigten bei der Veranlagung eines Steuerfalls beispielsweise angezeigt, ob es Steuerfestsetzungen der Vorjahre gibt, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen. Ist dies der Fall, besteht ein Anlass, die Steuerfestsetzungen der Vorjahre zu überprüfen. Auch die Sachgebietsleitungen können sich jederzeit alle Vorbehaltfestsetzungen in elektronischer Form



auflisten lassen, um möglichst sicherzustellen, dass bei ungeprüften Steuerfällen keine Fristen ablaufen.

- 443 Trotz dieser Sicherungsmechanismen prüfte der Innendienst einige Fälle mit bedeutenden Einkünften nicht abschließend innerhalb der Festsetzungsfrist, sodass der Vorbehalt der Nachprüfung entfiel. Ein endgültiger Steuerausfall kann damit nicht ausgeschlossen werden.
- 444 Der Rechnungshof hat die verbesserte Überwachung der Vorbehaltsfestsetzungen angemahnt. Das Ressort hat sich der Kritik angeschlossen und beabsichtigt, für die Bearbeitung der Fälle mit bedeutenden Einkünften eine Dienst-anweisung für den Innendienst und den Außendienst zu erstellen. In dieser Dienst-anweisung soll auch die Überwachung der Vorbehaltsfestsetzungen durch die Sachgebietsleitungen ausdrücklich geregelt werden.



Workflow-Software zur elektronischen Rechnungsbearbeitung

Die neu eingeführte Software zur Rechnungsbearbeitung weist gravierenden Mängel auf, die sich auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung und die Kassensicherheit auswirken sowie zusätzlichen Arbeitsaufwand auslösen.

1 Einführung der Workflow-Software

- 445 Nach der europäischen Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen aus dem Jahr 2014 ist Bremen gehalten, bis spätestens zum 18. April 2020 elektronische Rechnungen zu verarbeiten. Elektronische Rechnungen werden in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen (XRechnungen). Bremen hatte sich gesetzlich dazu verpflichtet, die Richtlinie vorzeitig bis zum 27. November 2018 umzusetzen. Über die Annahme von XRechnungen hinaus beabsichtigte Bremen, für eine Übergangszeit die noch eingehenden Papierrechnungen zu scannen und als digitale Dokumente mit der Workflow-Software zu verarbeiten.
- 446 Nach dem Projektstart zur Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung im September 2015 beim Senator für Finanzen (Finanzressort) stand erstmals im Mai 2018 eine Testversion der neuen Workflow-Software für zwei Pilotbereiche zur Verfügung. Im September 2018 begannen die Pilotbereiche mit der elektronischen Rechnungsbearbeitung im Echtbetrieb. Um den selbst gesetzten Einführungstermin zu halten, gab das Finanzressort am 28. November 2018 die Software zur Nutzung in der gesamten bremischen Kernverwaltung frei.

2 Mangelnde Ordnungsmäßigkeit und Bearbeitungsprobleme

- 447 Die Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO regeln u. a. Grundsätze für die Rechnungsbearbeitung in automatisierten Verfahren. Werden Zahlungen auf diese Weise angeordnet, müssen z. B. nach VV-LHO Nr. 5.5 zu § 70 LHO an die Stelle der Feststellungsbescheinigungen und der Unterschrift der anordnungsbefugten Person Merkmale treten, „durch die die Feststeller und der Anordnungsbefugte gleichwertig identifiziert werden können“. Auch muss der Umfang ihrer Verantwortung ersichtlich sein. Fehlen diese Merkmale, „so müssen die Unterschriften auf visuell lesbaren Unterlagen geleistet werden“. Die Verwaltungsvorschriften enthalten weitere Bestimmungen über den Einsatz

von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) in Bremen. So ist sicherzustellen, dass jede Veränderung von Dateien nachvollziehbar ist (vgl. Nr. 3.1.4 der Anlage 3 zur VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO). Daher ist eine automatische Protokollierung von Änderungen verpflichtend. Nach den VV-LHO dürfen zudem nur diejenigen Daten verarbeitet werden, die eine Person freigegeben hat. Ferner muss die bearbeitende Person durch automatische Meldungen auf Fehler in der Verarbeitung hingewiesen werden. Ungültige Buchungsvorgänge sind durch programmseitige Kontrollen zu verhindern.

448 Folgende Fehler und Probleme in der Workflow-Software beeinträchtigten - und beeinträchtigen zum Teil immer noch - die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung:

- Eine Protokollierung von Belegänderungen findet in der Workflow-Software nicht statt, sodass die Änderungen von Belegen weder zeitlich noch inhaltlich nachvollzogen werden können. Es ist noch nicht einmal erkennbar, ob sie überhaupt stattgefunden haben.
- Der anordnenden Person wurde im Workflow bei der Buchungsfreigabe nicht in jedem Fall diejenige Bankverbindung angezeigt, die für die Buchung und Zahlung verwendet wird.
- Die Person, die die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnung verantwortet, ist anhand des Buchungsbelegs im HKR-System nicht und im Protokoll der Workflow-Software nicht eindeutig identifizierbar.
- Fehlermeldungen wurden zwar erstellt, der anordnenden Person im Workflow aber nicht immer angezeigt. So war für sie eine erfolglose Buchung nicht erkennbar.
- Im HKR-System entstanden ungültige Buchungsvorgänge, die zu einer unrichtigen Anzeige des verfügbaren Budgets und der offenen Posten in der Kreditorenbuchhaltung führten.

449 Weitere Mängel führen teilweise zu erheblichem zusätzlichem Arbeitsaufwand:

- Gutschriften können nicht mit der in der Workflow-Software vorhandenen Gutschriftfunktion wie gewohnt gebucht werden.
- Die Workflow-Software führt die Beschäftigten nicht eindeutig durch den Bearbeitungsprozess, sondern ist teilweise sogar irreführend. Es gibt z. B.



zum Verlassen eines Dialogs unterschiedliche Wege, ohne dass erkennbar wäre, welche Folgen damit jeweils verbunden sind.

- Da ein Vorgang nach den einzelnen Bearbeitungsschritten programmbedingt nur unter bestimmten Voraussetzungen erneut einsehbar ist, fehlt vielen Beschäftigten der Zugriff auf die von ihnen bearbeiteten Fälle.
- Es fehlen verbindliche Regelungen für die Archivierung von zahlungsbe gründenden Unterlagen und für den Umgang mit Gutschriften. Um Buchungen bearbeiten zu können, müssen die Beschäftigten nicht selten Behelfslösungen finden, etwa bei eingegangenen Mahnungen oder zur Informationsbeschaffung.
- Zum Monatsende eingehende Belege lassen sich nach dem Monatswechsel nur buchen, wenn sie zuvor manuell umdatiert worden sind. Nach dem Monatswechsel nicht mehr buchbare Vorgänge müssen gelöscht und komplett neu bearbeitet werden.
- Such- und Anzeigefunktionen liefern nicht immer zuverlässige Ergebnisse, oft fehlen Vorgänge in der Anzeige.
- Informationen auf der Arbeitsoberfläche müssen teilweise umständlich sichtbar gemacht werden. So ist es notwendig, Felder mit der Maus zu erweitern oder Zeilen zu verschieben, um Feld- oder Bildschirminhalte sehen zu können.
- Es gibt keine zentrale Plattform für Arbeitsanweisungen oder aktuelle Schulungsunterlagen, sodass Hilfestellungen für Problemlösungen nur unvollständig vorhanden sind.

3 Notwendigkeit von Tests

450 Um einen fehler- und reibungslosen Einsatz neuer Software zu gewährleisten, bedarf es vor ihrem flächendeckenden Einsatz im Echtbetrieb umfassender Tests. Die Fehler- und Testdokumentationen im Finanzressort zeigen, dass die Software vorab nicht ausreichend getestet wurde:

- Als Testvorgaben lagen ausschließlich Testszenarien vor, die auf die Prüfung von Ablaufschritten der Software ausgerichtet waren, z. B. für das Weiterleiten oder Ablehnen eines Belegs. Szenarien für alltäglichen Buchungsstoff - wie komplexe Rechnungsinhalte - gab es nicht.



- In der Phase der ersten Echtbuchungen traten Fehler auf, die in der Testphase noch nicht vorhanden gewesen waren. Die Aufteilung eines Rechnungsbetrags auf mehrere Haushaltsstellen oder die Nutzung verschiedener Fälligkeitstage bei Dauerauszahlungsanordnungen funktionierte zwar in der Testphase, im anschließenden Echtbetrieb aber nicht mehr. Somit wurden nach der Testphase noch Änderungen an der Software auch für Funktionen vorgenommen, die bereits getestet worden waren. Nach den Änderungen fanden keine erneuten Tests statt.
- Zu im Test aufgetretenen Fehlern oder fehlenden Funktionen, wie bei einer E-Mail-Benachrichtigung, wurden Nachtests nur unvollständig dokumentiert.
- Anzahl und Inhalte der im Rahmen der Testszenarien verwendeten Rechnungen wurden nicht dokumentiert. Gleiches gilt für einige Szenarien aus der Testkonzeption.
- Nicht getestet wurden die Bearbeitung von Gutschriften, Abläufe für elektronisch eingehende Mahnungen, die Änderung von Bankverbindungen, Fehlermeldungen nach Freigabe einer Rechnung und die Protokollierung der Änderung von Feldinhalten bei der Rechnungsbearbeitung.

4 Risiken und Empfehlungen

- 451 Das Finanzressort führte die Software zur Rechnungsbearbeitung ein, obwohl sie nicht ausreichend getestet worden war. So führen programmbedingte Mängel zu Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Bearbeitung und damit für die Kassensicherheit. Ferner lösen sie für die Beschäftigten zusätzlichen Arbeitsaufwand aus und bringen eine erhöhte Fehleranfälligkeit mit sich. Diesen Risiken waren allein in der Anfangsphase von September 2018 bis September 2019 rd. 11.000 Buchungsvorgänge - davon 10.700 aufgrund von gescannten und verarbeiteten Papierrechnungen - mit einem Gesamtvolumen von rd. 121 Mio. € ausgesetzt. Dabei war der zeitliche Einführungsdruck aufgrund der bremischen Zielsetzung (s. Tz. 445) selbst erzeugt.
- 452 Die vor Einführung einer neuen Software erforderlichen Tests sowie deren vollständige Dokumentation hat das Finanzressort stets sicherzustellen. Nunmehr ist es dringend geboten, dass es unverzüglich für die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung mithilfe des Workflows sorgt.
- 453 Für eine erfolgreiche elektronische Rechnungsbearbeitung empfiehlt es sich außerdem,



- die Benutzungsfreundlichkeit der Workflow-Software zu verbessern,
 - eindeutige Vorgaben zum Umgang mit Gutschriften, Mahnungen und zahlungsbegründenden Unterlagen für alle Bereiche festzulegen,
 - eine zentrale Plattform für Informationen einzurichten sowie
 - Schulungsunterlagen vollständig und aktuell zu halten.
- 454 Sollen automatisierte Verfahren im Bereich des HKR neu eingesetzt werden, bedarf es dafür einer Freigabe des Finanzressorts. Bevor es seine Freigabe erteilt, ist dazu nach § 79 LHO das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme auf die Einhaltung verschiedener Mindestanforderungen prüft.
- 455 Aufgrund der zahlreichen Unzulänglichkeiten in der Workflow-Software hat der Rechnungshof sein Einvernehmen noch nicht erklärt. Beanstandet hat er, dass das Finanzressort gegen Haushaltsrecht verstößt, da es das Programm bereits einsetzt, obwohl die Verfahrens- und die Kassensicherheit noch nicht gewährleistet sind.
- 456 Das Finanzressort hat mitgeteilt, das Problem einer möglichen Zahlung auf ein Bankkonto, das der bearbeitenden Person nicht angezeigt wird, sei zwischenzeitlich behoben. Auch würden Fehlermeldungen mittlerweile angezeigt. Um den Informationsfluss zu verbessern und die Informationen gebündelt und aktuell für alle Beschäftigten vorzuhalten, wolle es eine zentrale Ablage im Dokumentenmanagementsystem Bremens schaffen. Auch sei geplant, aktualisierte Schulungsunterlagen zu veröffentlichen. Zu den Aspekten Protokollierung, ungültige Buchungsvorgänge, Gutschriften und Benutzerführung hat das Ressort angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen und setzt dies teilweise bereits um.
- 457 Zur nicht eindeutigen Identifizierbarkeit derjenigen Person, die Rechnungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit prüft, hat das Finanzressort geäußert, jeder Bearbeitungsschritt werde in einem Protokoll festgehalten. Die Protokollierung identifiziere die bearbeitende Person eindeutig.
- 458 Der Rechnungshof hat allerdings nicht die fehlende Protokollierung in der Workflow-Software beanstandet, sondern die fehlende Erkennbarkeit, wer die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen letztendlich verantwortet. Dies war in der Vergangenheit über die klare Zuordnung einer Benutzerkennung im Buchungsbeleg ersichtlich und ist nun nicht mehr erkennbar, weil der Bearbeitungsschritt auch von einer anderen



Person als der verantwortlichen erledigt werden kann. Es ist unerlässlich zu prüfen, wie diese Verantwortlichkeit klar sowie erkennbar zugeordnet und dokumentiert werden kann.

- 459 Zur fehlenden Ansicht bearbeiteter Vorgänge hat das Finanzressort darauf verwiesen, dafür sei die bestehende Berechtigungsstruktur in der Software ursächlich. Unberücksichtigt lässt das Finanzressort dabei jedoch die grundlegende Anforderung an eine Rechnungsbearbeitungs-Software, nach der alle im eigenen Zuständigkeitsbereich liegenden Vorgänge anzuzeigen sind. Es obliegt dem Finanzressort, eine Lösung zu finden.
- 460 Das Finanzressort hat hinsichtlich der unzuverlässigen Ergebnisse aus Such- und Anzeigefunktionen geäußert, es sei möglich, in Auswertungen angezeigte Spalten zu konfigurieren und zu personalisieren. Dies stellt aber keine Lösung für das beanstandete Problem dar, das gerade in der Unzuverlässigkeit der Ergebnisse besteht. Vorgänge sind zwar vorhanden, werden jedoch nicht immer angezeigt. Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, die Ursachen des Problems zu ermitteln und es zu lösen.

Netznahe Dienste - Folgen für den Grundschutz

Welche Dienste derzeit von wem im Bremer Verwaltungsnetz betrieben werden, ist der Bremer Verwaltung nicht vollständig bekannt. Zudem weiß sie nicht genau, wer von außerhalb dieses Netzes auf welche darin betriebenen Dienste zugreifen kann. Beides begründet Sicherheitsrisiken mit der Folge mangelnder Grundschutzkonformität.

1 Netznahe Dienste

- 461 Datendienste der Telekommunikation werden als netznahe Dienste bezeichnet. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Leistungen im Zusammenhang mit einer Firewall, mit E-Mail-, Multifunktions- und VPN-Gateways sowie im Zusammenhang mit einer Public-Key-Infrastruktur und Faxservern.
- 462 Zum Januar 2002 wurde die BREKOM, bis dahin ein Eigenbetrieb, verkauft. Für den Bezug von Telekommunikationsdienstleistungen schloss der Senator für Finanzen (Finanzressort) für Bremen mit der BREKOM GmbH im Jahr 2002 einen Gesamtrahmenvertrag sowie mehrere leistungsbezogene Rahmenverträge. Die Rahmenverträge 1, 2 und 6 regelten die Übertragungswege, das Telekommunikationssystem und die Datendienste. Sie wurden jeweils zum 31. Dezember 2015 gekündigt. Mit diesen Dienstleistungen ist seither die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport beauftragt, und zwar im Rahmen der von 2014 bis 2016 geschlossenen Verträge, mit denen Dataport die Generalunternehmenschaft im Telekommunikationsbereich übertragen wurde.

2 Vertrag zur Bereitstellung netznaher Dienste

- 463 Der zwischen Bremen und Dataport geschlossene Vertrag zur Bereitstellung netznaher Dienste lief vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2018. Für die Leistungen in diesem Zeitraum zahlte Bremen insgesamt rd. 530 T€ an Dataport, davon rd. 250 T€ für das Jahr 2016 und rd. 280 T€ für die Jahre 2017 und 2018 zusammen. Mit diesem Vertrag war die Absicht verbunden auch die netznahen Dienste als Teil der Generalunternehmenschaft ab dem 1. Januar 2019 unmittelbar von Dataport zu beziehen, um damit Kosten zu senken.
- 464 Dataport gelang es nicht, die netznahen Dienste fristgerecht selbst bereitzustellen. Daher traf das Finanzressort im Januar 2019 mit Dataport eine Ergänzungsvereinbarung, mit der diese Dienste im Rahmen der Generalunternehmenschaft

zum Festpreis weiter erbracht werden sollten. Nach der in der Ergänzungsvereinbarung vorgesehenen Überprüfung der Dienstleistungspreise stiegen die Kosten für die netznahen Dienste auf rd. 450 T€ für das Jahr 2019. Die beabsichtigte Kostensenkung wurde nicht realisiert. Die Kostenerhöhung wäre vermeidbar gewesen, wenn das Finanzressort Dataport frühzeitig dazu angehalten hätte, den Vertrag zur Bereitstellung netznaher Dienste vollständig zu erfüllen. Die Ergänzungsvereinbarung wäre dann nicht notwendig gewesen.

- 465 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, darauf zu achten, dass durch die Konsolidierung der netznahen Dienste in die Generalunternehmerschaft keine Zusatzkosten entstehen, weil diese Dienstleistungen bereits im Festpreis der Generalunternehmerschaft enthalten sind.

3 Grundschutzkonformer Betrieb

- 466 Der vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) herausgegebene Leitfaden zum IT-Grundschutz beschreibt standardisierte Sicherheitsanforderungen für Prozesse, Anwendungen sowie IT-Systeme und zielt darauf ab, einen angemessenen Schutz aller Informationen einer Institution zu erreichen. Vor dem Hintergrund der Allgegenwärtigkeit von IT und des damit wachsenden Gefährdungspotenzials stellt der IT-Grundschutz nach dem BSI-Kompendium das unabdingbare Mindestniveau dar.
- 467 Um das Sicherheitsniveau nach den Grundschutzanforderungen gewährleisten zu können, ist die Kenntnis über alle im Netz laufenden Dienste unverzichtbar. Nur so kann eingeschätzt werden, ob oder inwieweit Komponenten den sicherheitsrelevanten Betrieb beeinträchtigen und welche Schutzmaßnahmen getroffen werden müssen. Dies gilt besonders für neue Verfahren, die vor ihrer Installation dem Netzbetreiber bekannt sein müssen.
- 468 Mit der Übernahme der Generalunternehmerschaft im Telekommunikationsbereich verpflichtete sich Dataport, ein normales Sicherheitsniveau nach den IT-Grundschutzstufen des BSI zu gewährleisten. Nach dem zwischen Bremen und Dataport geschlossenen Beschaffungsvertrag ist Dataport die zentrale IT-Beschaffungs- und IT-Vergabestelle Bremens. Anders als im Vertrag vorgesehen, beschaffen und vergeben einige Dienststellen jedoch teilweise eigenständig. Abgesehen davon, dass so die mit der zentralen Beschaffung beabsichtigten Vorteile nicht realisiert werden, erhält auf diese Weise Dataport keine Kenntnis von neu eingesetzten Verfahren.
- 469 Nach Auskunft des Finanzressorts hielt Dataport den Vertrag zu den netznahen Diensten nicht ein, weil sie nicht alle betriebenen Dienste habe identifizieren können. Danach habe Dataport mit der ursprünglich zum 1. Januar 2019



vorgesehenen eigenen Leistungserbringung keinen grundschutzkonformen Betrieb des Bremer Verwaltungsnetzes sicherstellen können.

- 470 Zu den Voraussetzungen eines grundschutzkonformen Betriebs gehört der ordnungsgemäße Umgang mit der Public-Key-Infrastruktur. Darüber werden digitale Zertifikate ausgestellt, verteilt und geprüft. Die innerhalb einer Public-Key-Infrastruktur ausgestellten Zertifikate dienen zur Identifikation von Personen und Systemen im Netz und sichern somit die rechnergestützte Kommunikation.
- 471 Derzeit gibt es rd. 2.000 personengebundene Zertifikate, die nicht einem Ressort beziehungsweise einer Dienststelle zugeordnet sind und mit denen dennoch - zum Teil von außerhalb des Bremer Verwaltungsnetzes - auf die Dienste in diesem Netz zugegriffen werden kann. Sind Zertifikate dem Netzbetreiber nicht bekannt und weiß er nicht, wer sie nutzt und wofür, besteht die Gefahr, dass nicht autorisierte Personen oder Geräte auf das Netz zugreifen können. Dies stellt ein Sicherheitsrisiko dar, das zu einem unzureichenden Grundschutz führt.
- 472 Das Finanzressort hat eingeräumt, dass keine zentrale Übersicht über die Verwendung dieser Zertifikate besteht. Die Konsolidierung der Public-Key-Infrastruktur bei Dataport werde jedoch noch im Laufe des Jahres 2020 angestrebt. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert sicherzustellen, dass Dataport alle im Umlauf befindlichen Public-Key-Infrastruktur-Zertifikate schnellstmöglich ermittelt. Zudem ist zu klären, welche Zertifikate weiterbestehen sollen.
- 473 Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, die Dienststellen dazu anzuhalten, Dataport regelgerecht als zentrale IT-Beschaffungs- und Vergabestelle zu beauftragen. Nur so können die Voraussetzungen für einen grundschutzkonformen Netzbetrieb dauerhaft geschaffen werden. Das Finanzressort unterstützt diese Forderung nachdrücklich und hat zugesagt, auf die Einhaltung der Beschaffungsordnung hinzuweisen. Ferner sei es zweckmäßig bei Aufträgen zu Netzen und Telekommunikation die jeweiligen Sicherheitsbeauftragten frühzeitig zu beteiligen. Zudem sei es bedauerlich, dass noch nicht in allen Dienststellen und Eigenbetrieben Sicherheitsbeauftragte benannt und eingesetzt sind, wie es in der Informationssicherheitsleitlinie vorgeschrieben ist. Der Rechnungshof teilt diese Bewertung, allerdings obliegt es dem Finanzressort, die Dienststellen anzuhalten, die Informationssicherheitsleitlinie zu befolgen.



IT und Rechenzentrum bei Immobilien Bremen

Immobilien Bremen erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nicht vollständig. Die Wiederherstellbarkeit von Daten wird nicht regelmäßig überprüft. Es fehlt der Überblick über den Bestand an Endgeräten.

1 IT-Konzepte und IT-Sicherheitsbeauftragte

- 474 Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) ist unter anderem eine IT-Dienstleisterin für die Freie Hansestadt Bremen. Sie betreut mit eigenem Personal und mehreren Servern eine umfangreiche IT-Infrastruktur sowie zentrale IT-Fachverfahren.
- 475 Um ein angemessenes und ausreichendes Informationssicherheitsniveau aufrechtzuerhalten, sind nach der Informationssicherheitsleitlinie Bremens die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) maßgeblich. Nach dem IT-Grundschutz-Kompendium des BSI besteht u. a. die Pflicht, ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und fortzuschreiben. Dabei ist insbesondere festzulegen, welchen Schutzbedarf die zu verarbeitenden Daten haben. Zudem ist es nach den Anforderungen des BSI erforderlich, einen IT-Notfallplan zu erstellen und eine Beauftragte oder einen Beauftragten für IT-Sicherheit zu bestellen.
- 476 IB hat den Schutzbedarf für ihre Systeme und Anwendungen nicht festgelegt. Es gibt weder ein IT-Sicherheitskonzept noch einen IT-Notfallplan. Eine IT-Sicherheitsbeauftragte oder ein IT-Sicherheitsbeauftragter ist nicht bestellt. Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, diese Mängel zu beheben.
- 477 IB hat darauf verwiesen, bereits technische, bauliche und organisatorische Maßnahmen getroffen zu haben, die lediglich nicht ausreichend schriftlich festgehalten seien. Es sei aber geplant, im Jahr 2020 sowohl eine externe Person für die IT-Sicherheit zu bestellen als auch ein IT-Sicherheitskonzept sowie einen IT-Notfallplan in Auftrag zu geben. Der Rechnungshof erwartet eine zügige Umsetzung dieser Pläne.

2 IT-Serviceprozesse und Datensicherung

- 478 Organisationen mit eigenem IT-Betrieb verfügen in der Regel über definierte und dokumentierte IT-Serviceprozesse zu Themen wie beispielsweise Planung,

Organisation sowie Sicherheits-, Anwendungs- und Infrastrukturmanagement. Diese Prozesse sollten standardisiert und dokumentiert sein sowie in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Fehlen Beschreibungen der Abläufe, besteht das Risiko, dass Störungen bei IT-Prozessen nur mit erhöhtem Aufwand behoben werden können.

- 479 IB erbringt auch für andere Stellen Bremens IT-Leistungen (z. B. elektronischer Einkaufskatalog, elektronische Vergabe). Mögliche Schwächen in den Systemen können sich somit auch auf Dritte auswirken. IB hat die eigenen IT-Prozesse nicht dokumentiert. Eine Kontrolle gibt es nicht, eine Standardisierung der Prozesse ist nicht erkennbar. Es besteht daher das Risiko, dass der IT-Betrieb von IB weder strukturiert noch wirtschaftlich abläuft. Wegen der fehlenden Revision der Prozesse können Abläufe außerdem nicht verbessert und damit effizienter gemacht werden. Dies hat der Rechnungshof bemängelt. IB hat dazu mitgeteilt, die Beschäftigten würden die Abläufe der IT-Geschäftsprozesse kennen und diesen folgen. Zudem sei beabsichtigt, im Rahmen verfügbarer Personalkapazitäten die wesentlichen IT-Prozesse zu dokumentieren und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.
- 480 Der Rechnungshof hat empfohlen, die IT-Serviceprozesse unverzüglich zu dokumentieren und im Anschluss regelmäßig zu überprüfen.
- 481 Betreut ein IT-Dienstleister seine Infrastruktur hauptsächlich selbst und beauftragt darüber hinaus noch externe Dienstleistungsunternehmen, so bedarf es Vereinbarungen zur Messbarkeit der Servicequalität. Darin sollten z. B. die Verfügbarkeit der Anwendungen und Vorgaben für Aktualisierungen geregelt sein. Ohne solche Festlegungen ist es nicht möglich, die Servicequalität wirksam zu überwachen.
- 482 IB hat eine Dienstleisterin z. B. mit der Betreuung von Servern für den elektronischen Einkaufskatalog beauftragt. Es gibt jedoch keine Vereinbarung, anhand der die IT-Servicequalität überprüft werden könnte. Nach eigenen Angaben würde IB sich bei Fehlern an die Dienstleisterin wenden. Solche Aktivitäten im Einzelfall werden der Problematik aber nicht gerecht, denn so besteht das Risiko, dass unbemerkt bliebe, wenn Leistungen qualitativ unzureichend erbracht würden. Ohne vereinbarte Festlegungen wäre es selbst bei Auffälligkeiten erschwert, eine bestimmte Servicequalität einzufordern.
- 483 Der Rechnungshof hat empfohlen, mit IT-Dienstleistern Kriterien sowie Zielzahlen zur Servicequalität zu vereinbaren und daran die Leistungen der IT-Dienstleister regelmäßig zu überprüfen. IB beabsichtigt, die Anregung des Rechnungshofs umzusetzen.



- 484 Speichern Unternehmen Daten, besteht das Risiko, dass Daten durch defekte Hardware oder Angriffe von außen verloren gehen. Dieses Risiko lässt sich durch regelmäßige Datensicherungen mindern, weil damit Datenbestände auch kurzfristig wieder vervollständigt werden können und der IT-Betrieb fortgesetzt werden kann. Um eine funktionierende Datensicherung zu gewährleisten, sieht das IT-Grundschutz-Kompendium vor, die Wiederherstellbarkeit der Daten regelmäßig zu testen.
- 485 IB speichert neben eigenen Daten auch Daten Dritter auf ihren Servern. Die Daten werden zwar laufend gesichert, aber ihre Wiederherstellbarkeit wird nicht regelmäßig überprüft. Wären sie im Bedarfsfall nicht wiederherstellbar, könnte dies zu erheblichen finanziellen Schäden führen.
- 486 Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, die Datensicherungen regelmäßig zu überprüfen und diese Prüfungen zu dokumentieren.
- 487 IB hat ausgeführt, die Wiederherstellbarkeit werde nicht regelmäßig, sondern nur anlassbezogen in einzelnen Fällen geprüft. Gleichwohl hat IB zugesagt, die Wiederherstellbarkeit künftig systematisch wöchentlich zu prüfen und zu dokumentieren.

3 Inventarisierung von Endgeräten

- 488 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Zahl und Art der IT-Geräte zu haben, bedarf es ihrer Inventarisierung. IB aktiviert die beschafften Endgeräte in der Anlagenbuchhaltung, sobald die Rechnung für das jeweilige Endgerät eingegangen ist und der IT-Support das Endgerät betriebsbereit zur Verfügung gestellt hat. Werden Endgeräte entsorgt, meldet die IT-Abteilung dies an die Buchhaltung, damit der Abgang im Anlagevermögen vermerkt werden kann. Zum Zwecke des IT-Managements führt die IT-Abteilung alle Endgeräte zusätzlich in einer gesonderten Inventarisierungssoftware. Stellt die IT-Abteilung ein Endgerät an seinem Nutzungsort bereit und wird es im Netz angemeldet, wird es mit der Inventarisierungssoftware erfasst. Werden Endgeräte entsorgt, nimmt die IT-Abteilung den Abgang mit der Inventarisierungssoftware auf.
- 489 Zwischen den Zahlen der in der Anlagenbestandsliste und der in der Inventarisierungssoftware ausgewiesenen Endgeräte gab es eine erhebliche Differenz, die IB nicht abschließend erklären konnte. Auch bei einer stichprobenhaften Kontrolle des Gerätebestands wies die Anlagenbestandsliste einige Geräte aus, die nicht in der Inventarisierungssoftware enthalten waren. IB hat damit keinen vollständigen Überblick über den Bestand an Endgeräten. Dies birgt das Risiko finanzieller Schäden, z. B. bei unbemerktem Diebstahl.

Zudem bestehen dadurch IT-Sicherheitsrisiken. Außerdem führt die mangelhafte Inventarisierung zu einem fehlerhaften Ausweis des Anlagevermögens in der Bilanz.

- 490 Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, die Differenz zwischen dem Bestand in der Inventarisierungssoftware und in der Anlagenbuchhaltung zu bereinigen, den gesamten IT-Bestand regelmäßig zu inventarisieren und einen verlässlichen und zeitnahen Meldeprozess für Abgänge von Endgeräten sicherzustellen.
- 491 IB hat zugesagt, zum Ende des Jahres 2019 eine Anlageninventur durchzuführen, Differenzen zwischen der Inventarisierungssoftware und der Anlagenbuchhaltung nach deren Klärung zu beseitigen und den Meldeprozess auf Verlässlichkeit zu überprüfen.

4 Benutzerkontenpflege

- 492 Für Beschäftigte werden in Systemen (z. B. E-Mail), in Fachverfahren und ggf. sogar auf Servern (z. B. bei administrativer Tätigkeit) Benutzerkonten eingerichtet. Werden Beschäftigte neu eingestellt, wechseln sie den Arbeitsplatz innerhalb der Organisation oder verlassen sie die Organisation, müssen die zugehörigen Benutzerkonten auf den richtigen Stand gebracht, also entsprechend gepflegt werden. Um diese Pflege vollständig und zeitnah zu gewährleisten, sind Formulare und ein standardisiertes Meldeverfahren nötig. So kann sichergestellt werden, dass nur autorisierte Benutzerinnen und Benutzer auf die IT-Ressourcen und Informationen zugreifen können, die sie für ihre Arbeit benötigen, sowie dass unautorisierten Benutzerinnen und Benutzern der Zugriff verwehrt bleibt.
- 493 Seit Ende April 2019 ist ein standardisiertes, formularbasiertes Meldeverfahren bei Neuzugängen oder beim Arbeitsplatzwechsel innerhalb der Organisation im Einsatz. Bisher fehlen darin aber Möglichkeiten, die Berechtigungen einer oder eines Beschäftigten für den Zugriff auf Fachverfahren zu benennen und Personalabgänge zu erfassen.
- 494 Der Rechnungshof erkennt die Einführung des Formulars als Fortschritt an. Eine zeitnahe und vollständige Kontenpflege sowie die Bearbeitung von Personalabgängen ist damit jedoch noch nicht sichergestellt. IB hat mitgeteilt, begonnen zu haben, alle weiteren Anforderungen umzusetzen.



5 Kosten für externe Datenleitung

- 495 Behörden und Einrichtungen Bremens sind an das verwaltungsinterne Netz, das Bremische Verwaltungsnetz (BVN), angeschlossen, über das sie netzbauierte Dienste nutzen und auf das Internet zugreifen können.
- 496 Zusätzlich zum BVN-Zugang hat IB seit Januar 2014 eine eigene Leitung angemietet. IB simuliert damit externe Zugriffe auf Anwendungen innerhalb des BVN, z. B. den Vergabemanager. Mit dieser Leitung ermöglicht IB außerdem ihren Beschäftigten über WLAN einen Zugang zum Internet mit dienstlichen und privaten Smartphones. Für die zusätzliche Leitung fallen seit über sechs Jahren monatlich Kosten in Höhe von 1.100 € brutto an.
- 497 Um von außerhalb des BVN auf Serverkomponenten oder Programme zugreifen zu können, muss keine zusätzliche Datenleitung zu erheblichen Kosten angemietet werden. So können Laptops mit eigenen Datenkarten und einer Standardsoftware Bremens Zugang zum BVN erhalten. Dieses Verfahren ist sicher und wird in vielen Behörden Bremens eingesetzt. Mit einer solchen Lösung wären die Kosten für die Datenleitung vermeidbar.
- 498 IB hatte ursprünglich angegeben, diese Lösung ebenfalls zu bevorzugen, Dataport könne sie IB aber erst Ende 2019 anbieten. Mittlerweile hat IB jedoch mitgeteilt, auf die externe Leitung auch künftig nicht verzichten zu wollen, weil sie die Basis des für alle Notebooks vorgesehenen WLAN ist. Nach neuen Verhandlungen sei die Leitung zudem mit 250 € monatlich deutlich günstiger geworden.
- 499 Der Betrieb eines hauseigenen WLAN für Notebooks ist wirtschaftlich problematisch, weil ein Zugang zu den Netzen auch über die vorhandenen Kabelanschlüsse möglich ist und die Kosten für die Datenleitung daher vermeidbar sind. Zudem stellt ein selbstbetriebenes WLAN ein Sicherheitsrisiko dar. Der Rechnungshof erwartet, dass die externe Datenleitung schnellstmöglich aufgegeben wird.



Finanzen

Beteiligungsinformationssystem

Es bietet sich an, in das Beteiligungsinformationssystem auch Daten von Institutionen aufzunehmen, für die ähnliche Informationsbedarfe bestehen wie für Beteiligungen.

1 Datenbank

- 500 Bremen ist an etlichen Gesellschaften und anderen Organisationseinheiten beteiligt. Im Jahr 2018 richtete der Senator für Finanzen (Finanzressort) eine Beteiligungsdatenbank über ein zum Programm E-Haushalt gehörendes Modul ein. Mit diesem Beteiligungs-Informationssystem (BISy) sollen die bisherigen Doppelerfassungen bereinigt werden. Außerdem ist beabsichtigt, damit den Zugriff auf Kerndaten von Beteiligungsunternehmen und steuerungsrelevante Kennzahlen zu beschleunigen.
- 501 BISy erlaubt aufgrund einer einheitlichen Datenstruktur gleichartige Berichterstattungen. Die Datenbank enthält bereits beteiligungsbezogene Informationen, die für den Geschäftsbericht und die Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie für das Produktgruppencontrolling von Bedeutung sind. BISy soll künftig auch Informationen für die Erstellung von quartalsweisen Controllingberichten, jährlichen Beteiligungsberichten und Beteiligungsübersichten enthalten.

2 Datenerfassung

- 502 Bei Einführung der Datenbank brachte das zentrale Beteiligungsmanagement des Finanzressorts die Kerndaten der Beteiligungen in BISy ein. Hierzu zählen u. a. der Name des Unternehmens, sein Sitz, der Geschäftszweck und Angaben zu Verantwortlichen in Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Außerdem wurden die in den Management-Reports zum 30. Juni 2018 hinterlegten Informationen sowie die Daten des Beteiligungsberichts 2016 in die Datenbank übernommen. Seitdem pflegen die Fachressorts auch Quartalsdaten für die Beteiligungen ihres Zuständigkeitsbereichs in BISy ein.
- 503 Das Finanzressort nimmt bei den Beteiligungen die Gesellschafterfunktion wahr. Nach dem Beteiligungshandbuch haben die Fachressorts dem zentralen Beteiligungsmanagement des Finanzressorts die geprüften Jahresabschlüsse spätestens neun Monate nach Ende des Geschäftsjahres vorzulegen. Nicht

immer ist diese Frist eingehalten worden, gelegentlich sind die Daten erst Monate später vorgelegt worden.

- 504 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, bei den Fachressorts darauf hinzuwirken, dass die Jahresabschlussdaten unmittelbar nach Vorlage der geprüften Abschlüsse in BISy eingepflegt werden. So ließe sich sicherstellen, dass die Datenbank auf dem neuesten Stand ist. Eventuell notwendige Korrekturen aufgrund von Beschlüssen der Gesellschafterversammlungen fallen selten an und können nachträglich in der Datenbank vorgenommen werden. Zudem hat der Rechnungshof empfohlen, die Fälle in BISy kenntlich zu machen, bei denen die Befassung des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung noch ausstehen.
- 505 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es habe bereits bei Einführung von BISy auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Daten zeitnah einzutragen. Es werde veranlassen, vorläufige Daten als solche zu kennzeichnen.

3 Kriterien für steuerungsrelevante Beteiligungen

- 506 Im Beteiligungsbericht führt das Finanzressort Organisationseinheiten auf, denen besondere Bedeutung für Bremen zukommt. Die Auswahl traf das Finanzressort im Einvernehmen mit den Fachressorts und orientierte sich dabei an drei Kriterien, nämlich an der finanziellen, stadtteilpolitischen und sozialen Relevanz der jeweiligen Institution.
- 507 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, anhand eindeutiger und gut nachvollziehbarer Kriterien zu bestimmen, wann eine solche Bedeutung gegeben ist.
- 508 Das Finanzressort hat daraufhin neue Kriterien formuliert, die der Senat inzwischen beschlossen hat. Bei der Überarbeitung des Handbuchs für das Beteiligungsmanagement will das Finanzressort diese Kriterien berücksichtigen und dem nächsten Beteiligungsbericht zugrunde legen.

4 Aufnahme weiterer Institutionen in die Datenbank

- 509 Die Beteiligungsübersicht zum 31. Mai 2018 umfasst wie der Bericht für das zweite Quartal 2019 neben den Beteiligungen Bremens im engeren Sinne bereits Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Übersicht enthält hierzu jeweils auch Angaben über den Zweck der Institution, ihren Vorstand oder Stiftungsrat, eventuelle Unterbeteiligungen sowie die Zuordnung zum jeweiligen Fachressort.



-
- 510 Der Rechnungshof hat angeregt, in BISy auch die Daten jener Institutionen einzupflegen, die zwar nicht als Beteiligungen Bremens im Sinne der Landeshaushaltsordnung gelten, für die jedoch ähnliche Informationsbedarfe bestehen. In BISy aufgenommen werden könnten beispielsweise Unterbeteiligungen von Stiftungen und Vereinen, bei denen aufgrund der Rechtsform Bremen nur mittelbar Einfluss nehmen kann. Ferner könnten weitere Anstalten öffentlichen Rechts, Stiftungen privaten Rechts sowie Sondervermögen in die Datenbank einbezogen werden.
- 511 Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und will dem hauptsächlich betroffenen Wissenschaftsressort zeitnah ein Gespräch über die Aufnahme weiterer Einrichtungen anbieten und ihm die Instrumente des Beteiligungsmanagements sowie deren Abbildung in BISy vorstellen.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2020

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

Jahresbericht 2020

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Bildung	
Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren	17
Soziales	
Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste	23
Jugend	
Unterhaltsvorschuss in Bremen	29
Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste Jugendliche	39
Sport, Finanzen	
Zuwendungen in der Sportförderung	43
Häfen	
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Neubau der Columbuskaje	49



Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
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
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2018. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2020 - Land gelten auch für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 174 ff.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2020 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2016 und 2017

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2016 am 7. Mai 2019 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 19/634 S, Ziffer 8). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2017 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 12. Dezember 2017 (Brem.GBl. S. 623) beschlossen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 276) betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 4.417.009.880 €. Sie waren damit um 910.880.380 € höher als im Vorjahr. Die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurde auf einen Höchstbetrag von 1.444.687.500 € festgelegt.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 21 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.437 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, beläuft sich auf 1,29. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen nach der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 8 Der Senat legte der Stadtbürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2018 durch Mitteilung vom 10. Dezember 2019 (Drs. 20/103 S) mit Erläuterungen vor.
- 9 Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 10 Die Haushaltsrechnung enthält 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 Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.
- 11 Mit der Haushaltsrechnung 2018 legte der Senat der Stadtbürgerschaft weitere Anlagen vor. So ist der Haushaltsrechnung als Anlage 3 der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2018 beigefügt. Damit wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach.

Diesen Nachweis für 2018 legte der Senat der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

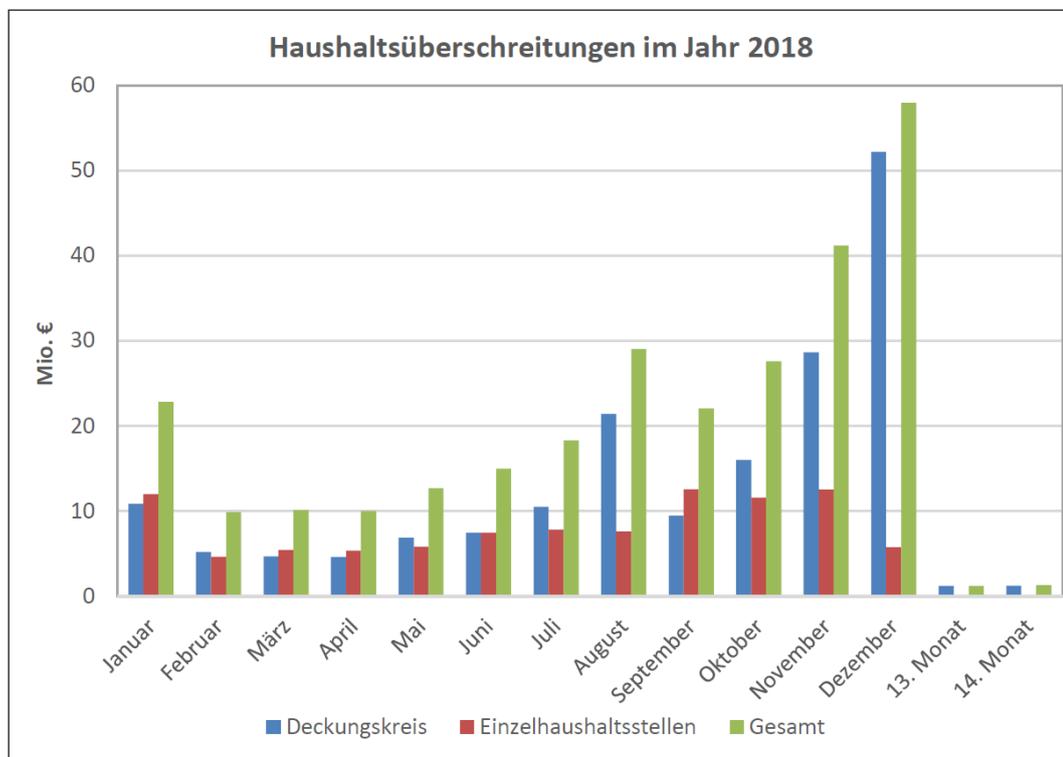
- 12 Das Finanzressort übernahm für die Haushaltsrechnung 2018 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts unverändert (Anlage 4 der Haushaltsrechnung). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 13 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2018 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 4.568.811.390,67 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 14 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben getätigt werden, obwohl die haushaltsrechtliche Ausgabenermächtigung nicht ausreicht oder nicht vorhanden ist. Leistet die Verwaltung Ausgaben über diese Ermächtigung hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2018 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 15 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan abweichen und über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 5 HG 2018. Für eine Nachbewilligung ist - abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs - der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für den Produkthaushalt verantwortliche Person zuständig.
- 16 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 4 HG 2018 gegenseitig deckungsfähig, also in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Zusätzliche Bedarfe müssen über Nachbewilligungen abgesichert werden. Für Ausgaben eines Deckungskreises sind Nachbewilligungen erforderlich, wenn die Summe aller im Deckungskreis gebündelten Ausgabeermächtigungen nicht ausreicht.

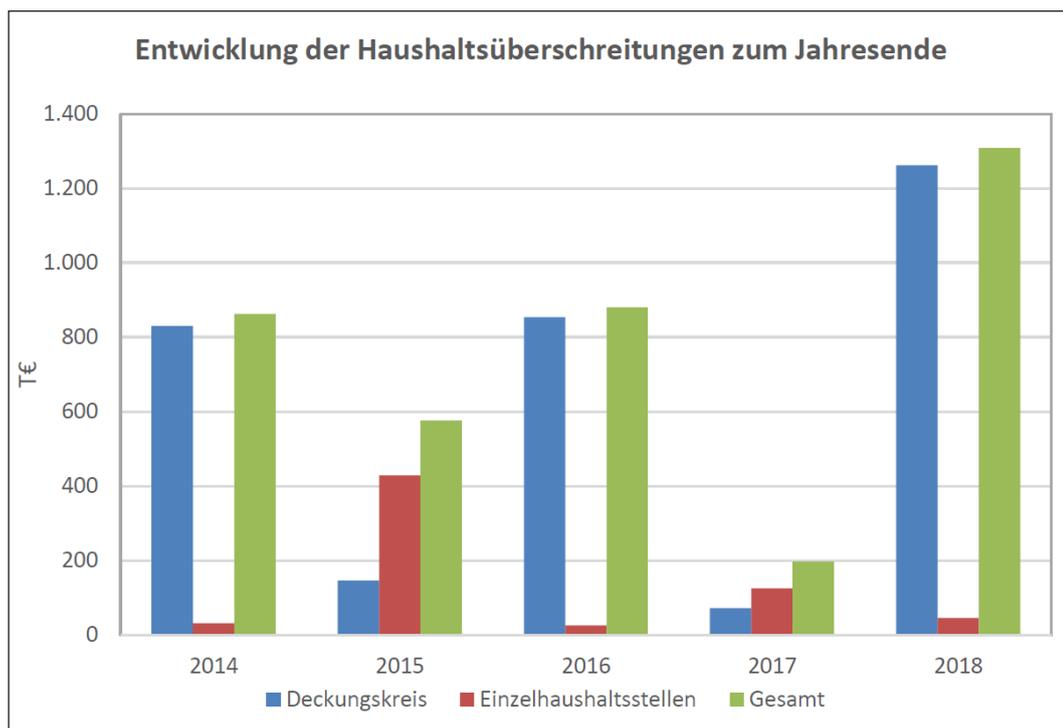
- 17 Nachbewilligungen sind so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss Deckung durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.
- 18 Ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorhanden ist, hat die Verwaltung nicht erst am Ende eines Haushaltsjahres bei den Jahresabschlussarbeiten im 13. oder 14. Abrechnungsmonat zu überprüfen, sondern bereits vor jeder Ausgabe. Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Überschreitungen innerhalb des Jahres 2018 geprüft. Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der unterjährigen Haushaltsüberschreitungen getrennt nach Einzelhaushaltsstellen und Deckungskreisen im Jahr 2018.



- 19 Im Jahresverlauf stiegen die Überschreitungen. Die monatliche Summe lag bei den Einzelhaushaltsstellen zwischen rd. 4,7 Mio. € im Februar 2018 und rd. 12,6 Mio. € im September 2018. Bei den Deckungskreisen ergab sich im selben Zeitraum eine Spanne zwischen rd. 4,6 Mio. € im April und rd. 52,2 Mio. € im Dezember. Folglich bewegte sich die Gesamtsumme der Überschreitungen unterjährig zwischen rd. 9,9 Mio. € und fast 58 Mio. €. Verschiedene Deckungskreise waren in den Monaten Februar bis Dezember durchgängig, eine Vielzahl von Einzelhaushaltsstellen sogar ganzjährig überschritten; das wurde erst bei den Jahresabschlussarbeiten bereinigt. Auch wenn die Ressorts im Verlauf des Jahres überwiegend die Nachbewilligungen nachträglich einholten

und die Überschreitungen ausglich, hatten sie zum Zeitpunkt der Leistung der Ausgaben gegen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht verstoßen.

- 20 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfügung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Dennoch wurden zum Abschluss des Haushaltsjahres drei Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von 1.262.003,94 € und fünf Überschreitungen von Einzelhaushaltsstellen von zusammen 46.102,01 € festgestellt. Das sind insgesamt acht Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.308.105,95 €, für die keine Nachbewilligungen vorlagen.
- 21 Obwohl spätestens bei den Jahresabschlussarbeiten der Ressorts ein Ausgleich der jeweiligen Haushaltsstellen hergestellt werden kann, gab es in den letzten Jahren stets Überschreitungen. Die Haushaltsüberschreitungen entwickelten sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie in folgender Grafik dargestellt.



- 22 Die am Ende der Haushaltsjahre verbliebenen Haushaltsüberschreitungen entstanden in verschiedenen Ressorts und betrafen mehrere Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen. Das gilt sowohl für die Anzahl als auch für die Höhe der Überschreitungen. So gab es im Jahr 2014 Überschreitungen bei einer Einzelhaushaltsstelle mit insgesamt rd. 32,1 T€ und bei fünf Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 830,3 T€. Im Jahr 2015 betragen



die Überschreitungen bei 18 Einzelhaushaltsstellen insgesamt rd. 428,8 T€ und bei zehn Deckungskreisen insgesamt rd. 147,1 T€. Bei fünf mit einem Gesamtbetrag von 125,1 T€ überschrittenen Einzelhaushaltsstellen und vier Deckungskreisen mit insgesamt 72,5 T€ war der Gesamtbetrag im Jahr 2017 im Betrachtungszeitraum am niedrigsten. Die zum Ende eines jeweiligen Haushaltsjahres festgestellten Überschreitungen wurden nach Beschluss des städtischen HaFA rechnerisch durch verringerte Reste- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 23 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einhalten. Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist rechtzeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausgabe verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 24 Der Rechnungshof hat angeregt, bereits frühzeitig - beispielsweise bei einer Auftragsvergabe - die im HKR-System vorhandene Möglichkeit der Mittelbindung zu nutzen. Dadurch ließen sich drohende Überschreitungen schon früh erkennen und vermeiden. Das Finanzressort beabsichtigt, der Anregung zu folgen und zudem den Dienststellen einen gesonderten Report im HKR-System zur Früherkennung und Auswertung von Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

3.2 Haushaltsreste und Rücklagen

- 25 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt werden diese Daten nach den Ergebnissen des 13. Abrechnungsmonats auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfassenden Produktgruppenhaushalts. Werden die veranschlagten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle erzielten Mehreinnahmen und Minderausgaben auszuweisen. Die so beanspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.
- 26 Das Finanzressort stellte in der Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 22. Februar 2019 (VL 115/2019) dar, in welcher Höhe Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge am Ende des Haushaltsjahres 2018 gebildet worden waren. Erstmals waren dort die Beträge vollständig getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ausgewiesen.

-
- 27 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Verlustvorträge werden unter Berücksichtigung von Veränderungen durch Ausgleiche aufgrund zufließender liquider Mittel fortgeführt. Mindereinnahmen, die im laufenden Haushaltsjahr rechnerisch nicht ausgeglichen werden können, erhöhen die Verlustvorträge. Im Jahr 2018 stiegen die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um rd. 4,5 Mio. € auf rd. 24,5 Mio. €. Die Verschlechterung resultierte im Wesentlichen aus Mindereinnahmen für die Inanspruchnahme des Rettungsdienstes und bei der Verkehrsüberwachung.
- 28 Bei ins nächste Jahr übertragbaren Ausgabeermächtigungen können Reste gebildet werden. Durch gesetzliche Regelung ist die Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Personalausgaben und konsumtiven Ausgaben möglich. Reste bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf ihre Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Allerdings dürfen die Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags ausgeglichen werden können. Die zum Ende des Jahres 2018 gebildeten Ausgabereste von rd. 45,5 Mio. € waren um rd. 4,7 Mio. € höher als die des Vorjahres.
- 29 Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Geplante Entnahmen aus Rücklagen sind grundsätzlich im Haushalt zu veranschlagen. Sie können aber auch zur Deckung von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Ebenso wie bei der Inanspruchnahme von Ausgaberesten, ist bei einer nicht veranschlagten Rücklagenentnahme im Laufe des Haushaltsjahres ein Ausgleich an anderer Stelle des Haushalts zu schaffen, um den strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten.
- 30 Nach dem 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklagen und der Sonderrücklagen rd. 314,5 Mio. €. Zusätzlich zu berücksichtigen ist die neu gebildete Sonderrücklage in Höhe von rd. 1,3 Mio. € für Stadtteilbudgets. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr lag bei rd. 49,7 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage veränderte sich von rd. 10,1 Mio. € um rd. 3,4 Mio. € auf rd. 13,5 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage blieb unverändert. Der investiven Rücklage wurden saldiert rd. 2,1 Mio. € zugeführt, wodurch der neue Bestand zum Jahresende rd. 36,2 Mio. € betrug.
- 31 Die Sonderrücklagen erhöhten sich insgesamt um rd. 44,2 Mio. € auf etwa 266 Mio. €. Davon entfielen 20 Mio. € auf die erstmals im Jahr 2017 gebildete
-



zentrale Sonderrücklage zur Abfederung konjunktureller Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen. Ende 2018 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 215 Mio. €. Den produktplanbezogenen Sonderrücklagen wurden insgesamt rd. 24,2 Mio. € zugeführt. Darin enthalten war erstmals eine Rücklage zur Stabilisierung der Sozialleistungen in Höhe von rd. 20,6 Mio. €.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschlüsse

- 32 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen und Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2018 waren zum Ausgleich des Haushaltsplans investive Minderausgaben in Höhe von 10 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 18,5 Mio. € veranschlagt worden. Insgesamt waren somit rd. 28,5 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.
- 33 Einnahmeanschlüsse, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlüsse, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Das Finanzressort überwachte, ob die Ressorts ihrer Einnahmeverpflichtung nachkamen oder Einnahmeausfälle anderweitig ausglich. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Im Jahr 2018 beliefen sich die Verlustvorträge auf rd. 4,5 Mio. €.

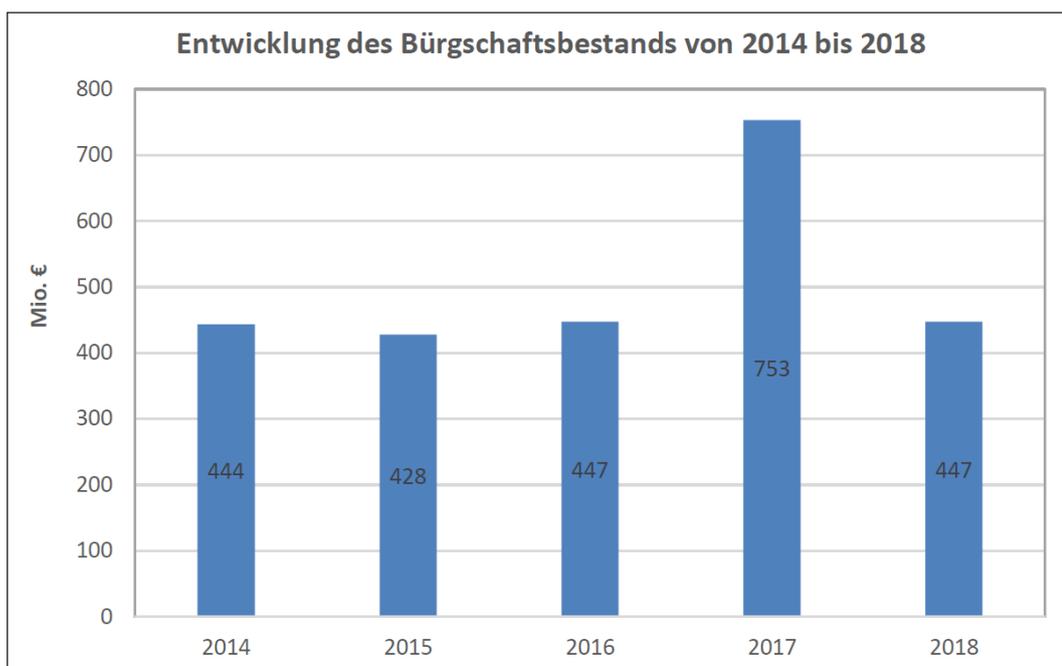
4 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung

- 34 Nach Art. 131a Abs. 4 LV bedarf die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Das Finanzressort war nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2018 in Verbindung mit Art. 1 Nr. 2a des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018 ermächtigt, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von rd. 1.444,7 Mio. € aufzunehmen. Im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2019 hätten im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2018 rd. 265 Mio. € zusätzlich aufgenommen werden dürfen. Dies hätte rd. 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes 2018 (§ 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2018) entsprochen. Im Vollzug des Haushalts wurden Kredite nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2018 in Höhe von rd. 1.445,3 Mio. € in Anspruch genommen, die Ermächtigung also um rd. 0,6 Mio. € überschritten. Dieser Vorgriff war auf die Kreditermächtigung des Folgejahres anzurechnen.

- 35 Darüber hinaus durfte das Finanzressort nach den weiteren Regelungen des § 12 Abs. 1 und 2 HG 2018 unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke eingehen, beispielsweise zur Deckung von Darlehensverlängerungen betreffend Schulden der Sondervermögen der Stadtgemeinde oder zur Tilgung von Schulden. Diese Ermächtigungen wurden nicht in voller Höhe ausgeschöpft.
- 36 Um den Betrieb der Landeshauptkasse aufrecht zu erhalten, durften nach § 12 Abs. 2 HG 2018 Kassenverstärkungskredite in Höhe von 8 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes 2018 aufgenommen werden. Die Höchstgrenze dieser liquiditätssichernden Kredite betrug 353.360.790,40 €. Das Finanzressort hielt diesen Rahmen ein.
- 37 Die Ermächtigung nach Art. 1 Nr. 2b des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018, Kredite der Gesundheit Nord gmbH von rd. 31,3 Mio. € zuzüglich der Kosten dafür zu übernehmen und zu verlängern, nahm das Finanzressort in Anspruch.

5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 38 Der Ermächtigungsrahmen für das Finanzressort zur Übernahme neuer Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen belief sich nach § 16 Abs. 1 HG 2018 auf bis zu 701 Mio. €. Davon entfielen bis zu 391 Mio. € auf Projektförderungen und bis zu 310 Mio. € auf die Deckung des Risikos aus der Haftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten.
- 39 Die Bürgschaften entwickelten sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie folgt.





-
- 40 Der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen und Haftungsübernahmen betrug zum 31. Dezember 2018 rd. 447 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Abgänge und Tilgungen verringerte er sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 306 Mio. €. Für die Förderung von Projekten wurden im Jahr 2018 Bürgschaften in Höhe von rd. 23 Mio. € übernommen. Für Kunst und Kultur kamen neue Verpflichtungen in Höhe von rd. 31 Mio. € aus Haftungsübernahmen hinzu.
- 41 Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2018 für Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen wurden eingehalten.



II Prüfungsergebnisse

Bildung

Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren

Aufgrund steigender Schülerinnen- und Schülerzahlen und um künftig Bearbeitungsrückstände zu vermeiden, empfiehlt es sich, den Ressourcenbedarf der Zentren für die Jahre bis 2025 zu bestimmen.

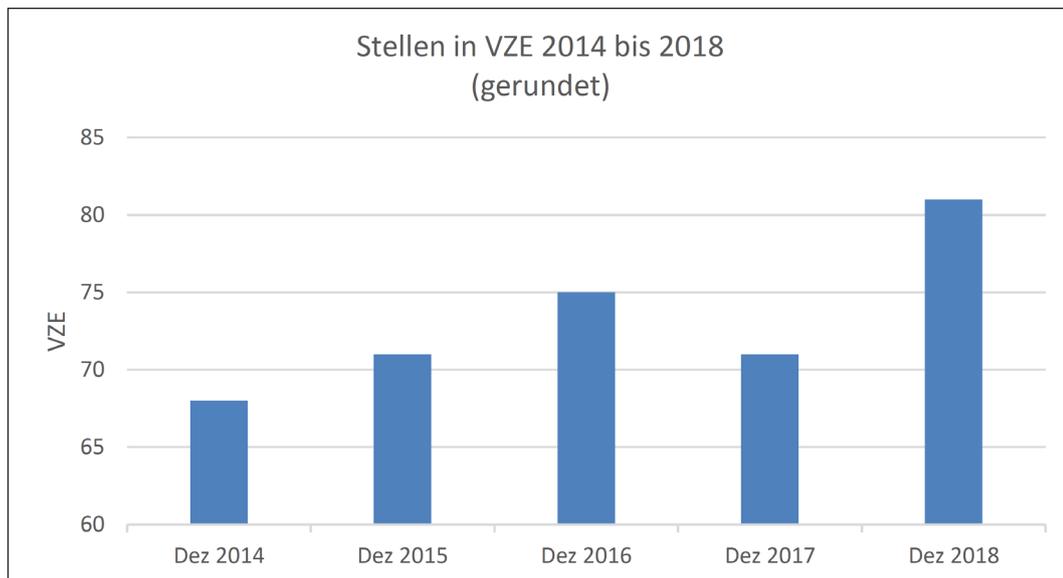
Die Zahl der Beratungsfälle zum Thema Schulvermeidung hat sich in den Schuljahren 2014/15 bis 2017/18 deutlich erhöht. Mit einer Evaluation können die Ursachen für die gestiegenen Fallzahlen und die Bedarfe für Unterstützungsangebote ermittelt werden.

1 Aufgaben, Organisation und Finanzierung

- 42 Zum August 2010 wurden in der Stadtgemeinde Bremen vier Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) gegründet. Sie bieten ein Unterstützungssystem für Schülerinnen und Schüler, deren Erziehungsberechtigte sowie für Schulen und Lehrkräfte an.
- 43 Die ReBUZ haben den Auftrag, die schulische Eingliederung von Schülerinnen und Schülern unabhängig von ihren individuellen Problemlagen und einem etwaigen sonderpädagogischen Förderbedarf zu unterstützen. Unter anderem führen sie Projekte durch, um Schulvermeidung entgegenzuwirken. Als nachgeordnete Dienststellen unterstehen die ReBUZ der Fach- und Dienstaufsicht der Senatorin für Kinder und Bildung (Bildungsressort).
- 44 Für Personal-, Sach- und Projektmittel der ReBUZ wurden von 2014 bis 2018 jährlich durchschnittlich rd. 4,3 Mio. € aufgewendet. Nicht einbezogen sind dabei Miet- und Bewirtschaftungskosten für den Standort ReBUZ Süd, der zurzeit vom Landesinstitut für Schule finanziert wird.
- 45 Die Ausgaben für die ReBUZ stiegen in den Jahren von 2014 bis 2018 um rd. 26 % von rd. 3,6 Mio. € auf rd. 4,6 Mio. €. Grund dafür waren insbesondere höhere Personalkosten aufgrund von Stellenaufstockungen.

2 Stellenvolumen

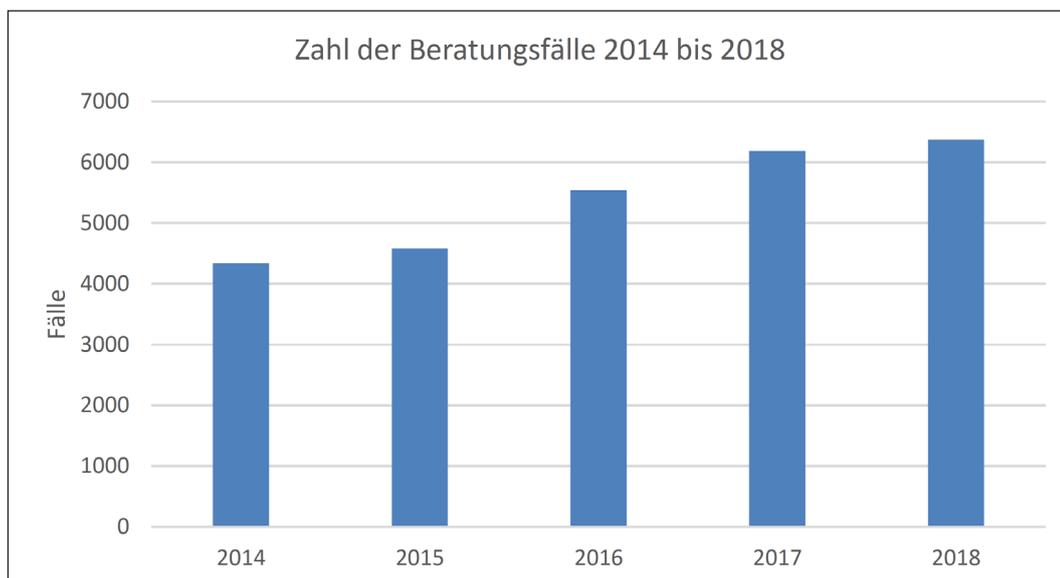
- 46 Die Zahl der Stellen bei den ReBUZ erhöhte sich zwischen 2014 und 2018. Die Entwicklung der Vollzeiteinheiten (VZE) zum Dezember des jeweiligen Jahres ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



- 47 Im Jahr 2014 waren in den ReBUZ Beschäftigte mit insgesamt rd. 68 VZE tätig. Nach einem Anstieg der VZE in den Jahren 2015 (rd. 71) und 2016 (rd. 75) sank die Anzahl im Jahr 2017 wieder auf rd. 71 VZE. Im Jahr 2018 betrug das Beschäftigungsvolumen rd. 81 VZE und stieg damit gegenüber dem Jahr 2014 um rd. 19 %.
- 48 Im Jahr 2017 bearbeiteten die ReBUZ nicht alle Beratungsanfragen zeitnah. Einer Senatsvorlage aus dem Jahr 2017 zufolge kam es seinerzeit in einigen Aufgabenbereichen der ReBUZ (beispielsweise Schulvermeidung und Gewalt entgegenwirken, Suchtberatung) zu einem Bearbeitungsrückstand von mehr als sechs Monaten, der auch im Jahr 2018 nicht abgebaut werden konnte.
- 49 Im Februar 2019 teilten die ReBUZ und das Ressort dem Rechnungshof mit, dass nach den Stellenbesetzungen Ende 2018 und Anfang 2019 die Bearbeitungsrückstände kontinuierlich abgebaut worden seien. Das Ressort erwartete, dass alle ReBUZ zeitnah Beratungen ohne Wartezeiten anbieten könnten.
- 50 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, sich regelmäßig von den ReBUZ über die Bearbeitungszeiten berichten zu lassen. Sollten sich trotz des Stellenzuwachses wieder Beratungsrückstände abzeichnen, wären die Gründe dafür zeitnah zu untersuchen und gemeinsam mit den ReBUZ Lösungen zu erarbeiten. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

3 Beratungsfälle und Ressourcenbedarf

- 51 Die ReBUZ erfassen die Zahl der Beratungsfälle. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Fälle in den Jahren 2014 bis 2018.

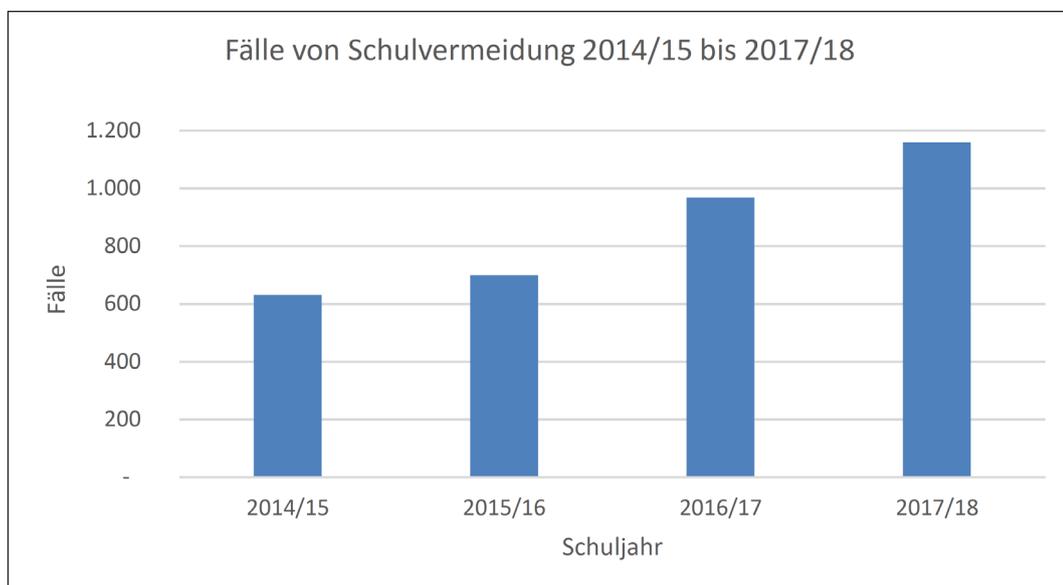


- 52 Vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 erhöhte sich die Zahl der Beratungsfälle um rd. 47 % von etwa 4.340 auf etwa 6.370 Fälle.
- 53 Die ReBUZ erfassen jeweils den Grund für die Beratungsanfrage. Insgesamt werden 20 unterschiedliche Beratungsgründe erhoben. Der häufigste Grund waren sozial-emotionale Probleme. Sie machten im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 rd. 35 % aller Anfragen aus. Weitere häufige Anlässe für eine Kontaktaufnahme mit einem ReBUZ waren Lese-Rechtschreib-Schwäche (rd. 19 %) und Schulvermeidung (rd. 18 %).
- 54 Das Ressort erwartet in den nächsten Jahren deutliche Steigerungsraten bei den zu bearbeitenden Beratungsfällen der ReBUZ. In seiner Mittelfristplanung des Produktgruppenhaushalts 2018/19 weist es 7.600 Beratungsfälle für das Jahr 2021 aus, was eine Steigerung von rd. 19 % gegenüber dem Jahr 2018 (etwa 6.370 Fälle) bedeuten würde.
- 55 Mit der derzeitigen Personalzielzahl der ReBUZ von etwa 84 VZE würden sich bei den im Jahr 2021 angenommenen 7.600 Fällen durchschnittlich etwa 90 Beratungsfälle pro VZE und Jahr ergeben. Dieser Wert liegt höher als in den Jahren 2017 (etwa 87 Fälle pro VZE) und 2018 (etwa 79 Fälle pro VZE), in denen die ReBUZ Anfragen teilweise nur nach erheblicher Verzögerung bearbeiten konnten.

- 56 Bislang hat das Ressort in seiner Mittelfristplanung keine höheren Personal- und Sachmittel für die Jahre 2020 und 2021 hinterlegt, mit denen bei steigenden Fallzahlen zusätzliche Bedarfe gedeckt werden könnten. Der Rechnungshof hat das beanstandet.
- 57 Das Ressort hat daraufhin mitgeteilt, es wolle die zusätzlichen Mittelbedarfe in den Beratungen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 anmelden.
- 58 Die Bevölkerungsentwicklung der Stadtgemeinde Bremen lässt für die Jahre bis 2025 steigende Schülerinnen- und Schülerzahlen erwarten. Aufgrund der dann voraussichtlich höheren Zahl von Beratungsanfragen an die ReBUZ könnte es erneut zu unangemessen langen Bearbeitungszeiten bei den ReBUZ kommen. Um dies zu vermeiden und um eine angemessene Auslastung der ReBUZ sicherzustellen, bedarf es einer regelmäßigen und zeitnahen Bewertung der Ressourcenausstattung. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, den Bedarf der ReBUZ an finanziellen Mitteln für die Jahre bis 2025 zu bestimmen.

4 Thema Schulvermeidung

- 59 Die ReBUZ beraten Schülerinnen und Schüler, deren Erziehungsberechtigte sowie Lehrkräfte u. a. zum Thema Schulvermeidung. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Fallzahlen.



- 60 Die Zahl der Beratungsfälle zum Thema Schulvermeidung erhöhte sich deutlich von etwa 630 im Schuljahr 2014/15 auf etwa 1.160 Fälle im Schuljahr 2017/18. Damit stieg sie im Verhältnis erheblich stärker als die Fallzahlen aller von den ReBUZ vorgenommenen Beratungen (s. Tz. 51 f.).



- 61 Projekte, in denen Schülerinnen und Schüler gesondert beschult werden, sind eine Möglichkeit, um Schulvermeidung entgegenzuwirken. Die ReBUZ sind personell an solchen Projekten beteiligt. Nach Angaben des Bildungsressorts schwankt die Wartezeit auf einen Platz in einem solchen Projekt stark. Grundsätzlich würden frei werdende Plätze sofort wieder nachbesetzt. Es bestehe jedoch ein deutlich höherer Bedarf an Plätzen, als derzeit zur Verfügung stünden.
- 62 Das Ressort erfasst statistisch allerdings weder, wie viele Schülerinnen und Schüler auf einen Platz warten, noch, wie lange sie darauf warten müssen. Es hat daher keinen Überblick über den Platzbedarf in Projekten, mit denen Schulvermeidung entgegengewirkt werden kann.
- 63 Trotz der Wartezeiten in Projekten und des hohen Anstiegs der Beratungsfälle zur Schulvermeidung haben weder das Ressort noch die ReBUZ in den letzten Jahren die Maßnahmen gegen Schulvermeidung umfassend evaluiert.
- 64 Da beim Thema Schulvermeidung neben den ReBUZ und dem Bildungsressort weitere Ressorts, private Träger und andere Institutionen beteiligt sind, empfiehlt sich eine regelmäßige Auswertung der Aktivitäten, der Kapazitäten und der Ergebnisse. Aus einer solchen Auswertung lassen sich weitere Handlungsschritte und Maßnahmen für eine verbesserte Kooperation ableiten.
- 65 Das Bildungsressort hat hierzu ausgeführt, es habe zusammen mit dem gleichfalls beteiligten Sozialressort in der Vergangenheit alle zwei Jahre über die Projekte berichtet. Trotz Anforderung hat das Ressort dem Rechnungshof jedoch keine Berichte zur Verfügung gestellt. Das Ressort hat zudem dargelegt, das Sozialressort arbeite zum Thema Schulvermeidungsprojekte an einem Sachstandsbericht, der mit dem Bildungsressort abgestimmt werden solle.
- 66 Der Rechnungshof hält eine solche Art der Berichterstattung für unzureichend. Der Sachstandsbericht wird nur über die Projekte zum Thema Schulvermeidung Auskunft geben. Nur eine kleine Anzahl der von den ReBUZ zum Thema Schulvermeidung beratenen Schülerinnen und Schüler nimmt jedoch an diesen Projekten teil. Damit wird der Bericht über die Mehrzahl der Beratungsverläufe und die sonstigen Unterstützungsmaßnahmen der ReBUZ im Themenfeld Schulvermeidung keine Auskunft geben. Daher kann der Sachstandsbericht zu den Projekten keine umfassende Evaluation der Maßnahmen gegen Schulvermeidung ersetzen. In einer Evaluation wären auch die Ursachen für den deutlichen Anstieg der Beratungsfälle zu beleuchten und die daraus abzuleitenden Bedarfe und Angebote zu bemessen.

- 67 Der Rechnungshof hält es daher ungeachtet des angekündigten Sachstandsberichts für erforderlich, die Beratung und die Projekte zum Thema Schulvermeidung umfassend zu evaluieren. Dabei gilt es, insbesondere den Erfolg der bisherigen Maßnahmen, die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen sowie die Bedarfe an Unterstützungsangeboten und Projektplätzen zu ermitteln. Zudem hat der Rechnungshof angeregt, in einem regelmäßigen Bericht zum Thema Schulvermeidung auch Kennzahlen über den Erfolg der durchgeführten Maßnahmen aufzuführen, beispielsweise eine Kennzahl zum Anteil der Schülerinnen und Schüler, die nach langfristiger Schulvermeidung wieder in eine Schule integriert werden konnten.

Soziales

Forderungsmanagement im Amt für Soziale Dienste

Trotz deutlich verbesserter Ergebnisse im Forderungsmanagement des Sozialressorts bleibt es geboten, weiterhin bestehenden Defiziten in der Einnahmeverwaltung konsequent entgegenzuwirken.

Offene Forderungen können nur dann sachgerecht bearbeitet werden, wenn es einen umfassenden Überblick über den Gesamtforderungsbestand gibt.

1 Forderungsbestand des Sozialressorts

- 68 Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe -, dem SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - oder dem Asylbewerberleistungsgesetz werden nur dann gewährt, wenn Menschen z. B. ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn Leistungsberechtigte vorrangige Ansprüche gegenüber anderen Leistungsträgern wie Krankenkassen und Rententrägern oder gegenüber Unterhaltsverpflichteten nicht unmittelbar realisieren können. Sozial- oder Jugendhilfeträger treten dann in Vorleistung und machen verauslagte Mittel anschließend beim vorrangig Zahlungspflichtigen geltend. Darüber hinaus kann der Sozialhilfeträger auch Darlehen für Mietdeponate oder Zahlungsrückstände bei Energieversorgern gewähren.
- 69 Aus einer Vielzahl gewährter Hilfen können somit Rückzahlungsansprüche des jeweiligen Sozial- oder Jugendhilfeträgers entstehen. Diese Forderungen müssen unverzüglich geltend gemacht werden, da Einnahmen nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.
- 70 Zuletzt hatte der Rechnungshof Bremen im Jahr 2011 (vgl. Jahresbericht 2012 - Land, Tz. 147 ff.) den hohen Bestand an offenen Forderungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen kritisiert. Dies war u. a. Anlass für das Finanzressort, das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“ aufzulegen. Ziel war es, den hohen Bestand offener Forderungen konsequent und zeitnah zu verringern.
- 71 Der Forderungsbestand der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Sozialressort) einschließlich ihrer zugeordneten Dienststellen - insbesondere des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) - betrug per 31. Dezember 2013 rd. 7 Mio. € bei rd. 12.800 offenen Forderungen. Deshalb legte auch das

Sozialressort im September 2014 mit Unterstützung des Finanzressorts ein ergänzendes Projekt mit dem Titel „Forderungsmanagement und -realisierung“ auf.

2 Projektauftrag und -ergebnisse

- 72 Das Projekt des Sozialressorts verfolgte das Ziel, Einnahmen deutlich und dauerhaft zu steigern und Einnahmeausfälle zu vermeiden. So sollten insbesondere offene Forderungen verfolgt, Bearbeitungsrückstände abgebaut und Vorschläge zur nachhaltigen Einnahmesicherung erarbeitet werden.
- 73 Das zunächst bis Ende 2016 befristete Projekt wurde bis Ende 2018 verlängert. Grund dafür waren nicht vorhersehbare Aufgaben im Zusammenhang mit der hohen Zahl in den Jahren 2014 und 2015 unbegleitet eingereister ausländischer Kinder und Jugendlicher. Nur mit Hilfe des Projekts war es möglich, die Vielzahl an Kostenerstattungsansprüchen für diesen Personenkreis fristgerecht zu bearbeiten und allein hieraus Einnahmen in Höhe von rd. 47,5 Mio. € für Bremen zu erzielen. Insgesamt gelang es, im Projektzeitraum Gesamteinnahmen in Höhe von rd. 49,3 Mio. € zu realisieren.
- 74 Daneben befasste sich das Projekt mit unterschiedlichen Fachaspekten der Einnahmeverwaltung und zeigte Wege auf, sie zu verbessern. So erarbeitete es Handlungsempfehlungen zu Fristen, Verjährungen und anzuwendenden Mahnverfahren. Auch Fortbildungsbedarfe und mögliche Veränderungen bisheriger Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen verschiedenen Bereichen des AfSD wurden thematisiert.
- 75 Parallel legte das übergreifende Projekt des Finanzressorts, das sich mit der inhaltlichen Bestandsaufnahme zum Forderungsmanagement im Sozialressort beschäftigt hatte, Ende 2016 dazu einen zusammenfassenden Bericht vor. Er benannte verschiedene Schwachstellen der Einnahmeverwaltung - z. B. unvollständige Dienstanweisungen und das Fehlen eines flächendeckenden Überblicks über den Forderungsbestand - und zeigte Verbesserungsmöglichkeiten auf. So empfahl das Finanzressort dem Sozialressort u. a., seine Fach- und Dienstaufsicht stärker zu nutzen, Dienstanweisungen zu ergänzen, die Forderungsbearbeitung zu schulen und ein ressortweites Controlling zu Forderungsbeständen einzuführen.
- 76 Zwischen den Überlegungen der Projektgruppe im Sozialressort und den Empfehlungen des Finanzressorts bestanden vielfältige Schnittmengen. Die Verbesserungsvorschläge des Finanzressorts wurden jedoch nur teilweise aufgenommen und umgesetzt. Zwar hatte das Sozialressort Mitte 2017 die Kostenerstattungen für Leistungen an unbegleitet eingereiste ausländische Kinder



und Jugendliche weitgehend abschließend bearbeitet. Dennoch war eine Verlagerung der Prioritäten hin zum ursprünglichen, mehr strategischen Projekt-auftrag bis zur Beendigung des Projekts nicht erkennbar. So gelang es nicht, im Projektzeitraum umfassende fachliche Weisungen sowie ein nachhaltiges Fortbildungskonzept zu erstellen. Fortbildungen zum Kassenwesen wurden nur vereinzelt durchgeführt. Das empfohlene ressortweite Controlling zum Gesamtforderungsbestand befand sich im ersten Halbjahr 2019 im Aufbau. Das Projekt wurde seinem Auftrag somit nicht vollständig gerecht.

- 77 Es ist dringend geboten, erkannten Defiziten in der Einnahmeverwaltung konsequent entgegenzuwirken, um die Vorgabe der LHO zu erfüllen, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, den für eine effiziente Einnahmesachbearbeitung erforderlichen Rahmen zu schaffen. Hierzu hat er empfohlen, die in verschiedenen Berichten und Gremienprotokollen bereits aufgeführten Verbesserungsvorschläge zu priorisieren und ggf. begleitet durch eine enge Zeit- und Maßnahmenplanung in die Praxis umzusetzen. Er hat das Ressort insbesondere gebeten, vollständige fachliche Weisungen zur Forderungsbearbeitung zu erstellen und in regelmäßigen fachbezogenen Fortbildungsveranstaltungen zu vermitteln.
- 78 Das Sozialressort hat dem Rechnungshof zugestimmt und dargelegt, ein Zeit- und Maßnahmenplan zum Forderungsmanagement genieße oberste Priorität und solle kurzfristig erarbeitet werden. Die Umsetzung des Plans werde durch verschiedene Gremien im Sozialressort und AfSD eng begleitet. Die Einnahmesicherung solle weiter verbessert werden. So sei geplant, fachliche Weisungen im Hinblick auf die Einnahmeseite zu konkretisieren.

3 Offene Posten

- 79 Bereits in den Jahren 2007 (vgl. Jahresbericht 2008 - Land, Tz. 157 ff.) und 2011 (vgl. Jahresbericht 2012 - Land, Tz. 147 ff.) hatte der Rechnungshof auf das Problem der „offenen Posten“ aufmerksam gemacht. Mit diesem Begriff werden geltend gemachte Forderungen bezeichnet, die im HKR-Verfahren als Sollstellung erfasst, aber noch nicht ausgeglichen sind.
- 80 Ende 2018 wurden für das Sozialressort und das AfSD insgesamt rd. 7.400 offene Posten mit einem Gesamtvolumen von rd. 21 Mio. € ermittelt. Hierin enthalten waren rd. 1.400 offene Altforderungen, die bereits vor Januar 2015 fällig waren, und ein Finanzvolumen von rd. 2,3 Mio. € hatten.
- 81 Den hohen Bestand an Altforderungen erklärten das Sozialressort und das AfSD u. a. damit, dass ein Teil davon im Zuge der Datenmigration aus dem vorherigen HKR-Verfahren ungeprüft in das jetzige Verfahren überspielt worden

sei. Rechnungsbegründende Unterlagen seien jedoch nicht mehr vorhanden und die Forderungen beständen tatsächlich nicht mehr. Es sei lediglich versäumt worden, betroffene Sollstellungen im HKR-System zu beenden. Ferner habe die Einnahmeverwaltung in den letzten Jahren nicht zu den Prioritäten des AfSD gehört.

- 82 Das Projekt des Sozialressorts hatte sich auch mit den offenen Altforderungen beschäftigt. Dazu erstellte Listen wurden hinsichtlich drohender Verjährungen geprüft und in Einzelfällen verjährungshemmende oder -unterbrechende Maßnahmen veranlasst. Insgesamt konnte die Zahl offener Altforderungen deutlich verringert werden. Ihr Bestand wurde jedoch nicht systematisch überprüft und abschließend bearbeitet.
- 83 Eine Zufallsstichprobe von 23 offenen Altforderungen durch den Rechnungshof ergab, dass
- vier Forderungen korrekt und abschließend verfolgt worden waren,
 - zwölf Forderungen fehlerhaft bearbeitet worden waren und
 - zu sieben Forderungen die Akten nicht vorgelegt werden konnten.
- 84 Im Ergebnis hatte das AfSD den überwiegenden Teil der zufällig ausgewählten Altforderungen nicht sachgerecht bearbeitet. Die Stichprobe hat zudem gezeigt, dass das AfSD keinen verlässlichen Überblick über den tatsächlichen Aktenbestand und darin enthaltene mögliche Forderungen hat.
- 85 Mangels detaillierten Controllings konnten weder Sozialressort noch AfSD Angaben dazu machen,
- auf welche Weise die Anzahl und Höhe der Altforderungen im Projektzeitraum reduziert werden konnten,
 - in welcher Höhe hierdurch Einnahmen erzielt wurden und
 - ob der Stadtgemeinde durch fehlerhafte Bearbeitung finanzielle Nachteile entstanden sind.
- 86 Die Zahl offener Posten steigt inzwischen wieder an. Beschäftigte des Sozialressorts und des AfSD führen dies auf die verbesserte Umsetzung kassenrechtlicher Vorgaben zurück, z. B. weil Sollstellungen konsequent zum Zeitpunkt des Entstehens von Forderungen veranlasst würden.



-
- 87 Das Sozialressort hat jedoch weiterhin keinen inhaltlichen Überblick über den Gesamtforderungsbestand. Um seine aus verschiedenen Rechtsgebieten resultierenden Forderungen durchzusetzen, sind unterschiedliche rechtliche Vorgehensweisen und Verjährungsfristen zu beachten. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, dass erneut eine Vielzahl offener Forderungen im HKR-Verfahren entsteht, deren tatsächliche Verfolgung nicht gesichert ist.
- 88 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, den Altforderungsbestand so aufzubereiten, dass er nur noch tatsächlich bestehende Forderungen enthält, und diese konsequent zu verfolgen sowie beizutreiben. Er hat es für notwendig erachtet, erste vorhandene Ansätze zur Sicherung der Bearbeitungsqualität systematisch auszubauen und einen umfassenden Überblick über den Gesamtforderungsbestand herzustellen. Der Rechnungshof hat das Sozialressort ferner aufgefordert, alle Maßnahmen zu ergreifen, um neu entstehende Forderungen effizient und effektiv zu bearbeiten.
- 89 Das Sozialressort hat erwidert, es habe die Altforderungen sukzessive deutlich reduziert. Auch diesem Bereich der Einnahmeverwaltung werde eine hohe Priorität eingeräumt. So sei zu Beginn des Jahres 2020 ein umfassendes Berichtswesen und Controlling verfügbar. Zur Sicherung der Bearbeitungsqualität würden darüber hinaus Fortbildungen zur Einnahmearbeitung entwickelt.



Jugend

Unterhaltsvorschuss in Bremen

Die niedrige Rückgriffquote in Bremen lässt sich nicht allein mit der ungünstigen Sozialstruktur der Stadt erklären. Es bedarf eines intensiven Austauschs mit vergleichbaren Großstädten, die eine bessere Rückgriffquote erzielen.

Unzulängliche Datenlagen zu Personalbedarf und wesentlichen Kennzahlen erschweren die Steuerung genauso wie veraltete IT-Verfahren.

1 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

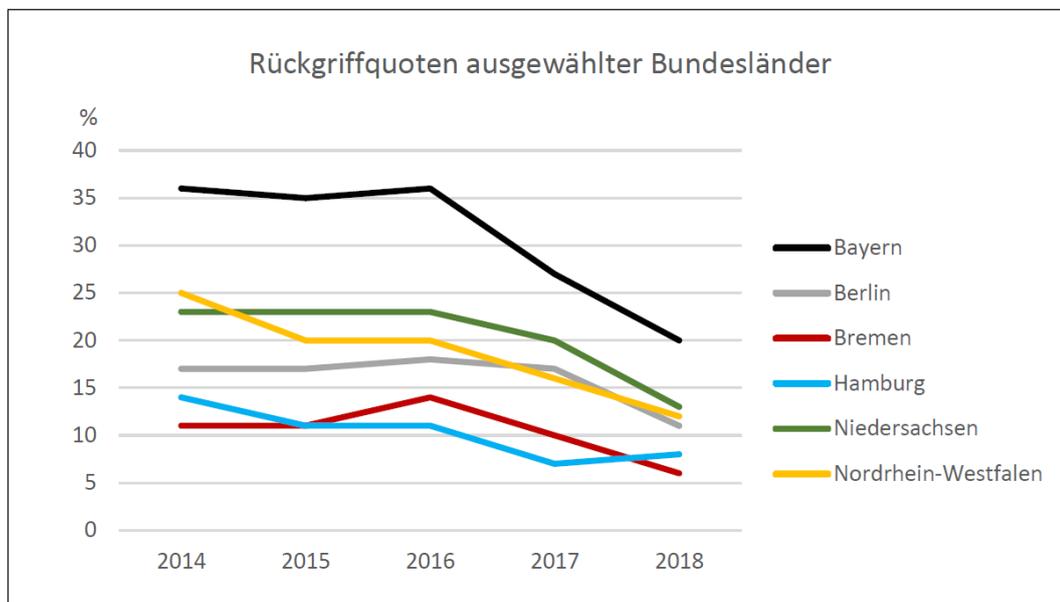
- 90 Kinder alleinerziehender Elternteile erhalten Unterhaltsvorschuss, wenn sie vom anderen Elternteil keinen oder nicht den gesetzlichen Mindestunterhalt bekommen. Die Voraussetzungen für den Unterhaltsvorschuss regelt das „Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen“ (Unterhaltsvorschussgesetz - UVG).
- 91 Ist der familienferne Elternteil unbekannt, verstorben oder nachweislich nicht leistungsfähig, wird Unterhalt als - nicht rückzahlbare - Ausfallleistung bewilligt. Zahlt er jedoch trotz Leistungsfähigkeit nicht, werden Leistungen nach dem UVG als Vorschuss gezahlt. Der Unterhaltsanspruch des Kindes geht dann auf das Land über, das den barunterhaltspflichtigen Elternteil zur Erstattung der gewährten Unterhaltsleistung auffordert (Rückgriff).
- 92 Zum 1. Juli 2017 wurden die Leistungen nach dem UVG erweitert. Seitdem können Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres ohne zeitliche Einschränkung Unterhaltsvorschuss erhalten. Darüber hinaus können Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen ebenfalls Unterhaltsvorschuss beanspruchen. Die Höhe des monatlich zu zahlenden Unterhaltsvorschusses beträgt seit Januar 2020 für Kinder bis zum Alter von fünf Jahren 165 €, von sechs bis elf Jahren 220 € und ab zwölf Jahren 293 €.
- 93 Im Jahr 2018 betragen die Ausgaben des Landes Bremen für Unterhaltsvorschussleistungen rd. 28,6 Mio. €, die Einnahmen aus Rückgriffen beliefen sich auf rd. 1,8 Mio. €. Davon entfielen auf die Stadtgemeinde Bremen Ausgaben in Höhe von rd. 22 Mio. € und Einnahmen aus Rückgriffen in Höhe von

rd. 1,3 Mio. €. An den Ausgaben beteiligt sich der Bund mit 40 %, im Gegenzug erhält er 40 % der Einnahmen.

- 94 Für die Sachbearbeitung sind in der Stadtgemeinde Bremen zwei Unterhaltsvorschussstellen zuständig, die dem Amt für Soziale Dienste (AfSD) zugeordnet sind. Ihnen obliegt die Feststellung der Ansprüche, die Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse und das Berechnen und Durchsetzen der Rückforderungsansprüche. Die Fachaufsicht liegt bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Jugendressort).
- 95 Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2016 die Aufsicht des Landes Bremen über die Durchsetzung der Rückgrifforderungen geprüft. Seine Feststellungen fasste er in seiner abschließenden Unterrichtung vom Mai 2017 zusammen. Er empfahl dem Jugendressort, die Fachaufsicht zu verstärken und bezog sich dabei u. a. auf Mahnungen, Personaleinsatz, Berichtswesen und den Einsatz eines zeitgemäßen IT-Fachverfahrens.

2 Rückgriffquote

- 96 Die Unterhaltsvorschussstellen haben die Aufgabe, auf das Land übergegangene Unterhaltsansprüche gegen den leistungsfähigen familienfernen Elternteil geltend zu machen. Dabei können die zurückfließenden Mittel nicht annähernd die Ausgaben abdecken, denn Unterhaltsvorschüsse werden überwiegend als Ausfallleistungen (s. Tz. 91) gezahlt. Werden die zurückfließenden Mittel allen geleisteten Ausgaben gegenübergestellt, ergibt sich die sog. Rückgriffquote.
- 97 Die nachstehende Grafik vergleicht die Rückgriffquote Bremens mit der des Nachbarlandes Niedersachsen, mit den Quoten der beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie der beiden einwohnerstärksten Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern im Zeitraum von 2014 bis 2018.



(Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

- 98 Auffällig ist, dass die Rückgriffquote in den Ländern seit dem Jahr 2016 deutlich gesunken ist. Das ist eine Folge der erweiterten Leistungen und der gestiegenen Fallzahlen nach der Reform vom Juli 2017 (s. Tz. 92). Zudem findet der Rückgriff zeitlich versetzt nach der Vorschussleistung statt. Das führt für eine Übergangszeit zu verhältnismäßig geringeren Rückgriffquoten. Nur Hamburg konnte die Quote im Jahr 2018 - auf niedrigem Niveau - wieder stabilisieren. Ferner veranschaulicht die Grafik, dass die Rückgriffquoten der Länder über den gesamten betrachteten Zeitraum erheblich voneinander abweichen. Im Jahr 2018 war die Quote in Bayern mehr als dreimal so hoch wie in Bremen, das seit Jahren eine sehr niedrige Rückgriffquote aufweist.
- 99 Ein Ländervergleich allein lässt jedoch keine validen Schlussfolgerungen zu. In den Ländern obliegen den Kommunen die Aufgaben nach dem UVG. Eine Auswertung für das Land Nordrhein-Westfalen zeigt eine extreme Spreizung der Einzelwerte in den Kommunen (Drs. 16/13699 des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2016). Die geringsten Werte, z. B. für Oberhausen und Düsseldorf, werden von anderen Gebietskörperschaften um ein Vielfaches übertroffen. Daraus wird deutlich, dass ein Vergleich weniger auf Länder als vielmehr auf Kommunalebene aussagekräftig ist. Das gilt insbesondere für die Stadtstaaten, deren Größe und Sozialstruktur sich stark von denen der Flächenländer unterscheidet.
- 100 Das Land Bremen erhebt auch die Rückgriffquoten seiner beiden Stadtgemeinden. Die folgende Tabelle weist diese Werte aus:

Rückgriffquote (in %)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Land Bremen	10,72	10,59	14,15	10,24	6,27
Stadtgemeinde Bremen	10,29	10,56	14,74	10,81	5,70
Stadtgemeinde Bremerhaven	12,12	10,68	12,03	8,61	8,15

- 101 Die Rückgriffquoten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen lagen vor dem in Tz. 98 erläuterten Rückgang in den vergangenen Jahren zwischen 10 % und 11 %. Der Anstieg im Jahr 2016 auf rd. 14 % ist durch die Korrektur eines Verarbeitungsfehlers zwischen IT-Fachverfahren und Haushalt entstanden, aufgrund dessen Einnahmen in erheblichem Umfang nachgebucht werden mussten.
- 102 Das Jugendressort führt die geringe Rückgriffquote in Bremen auf die ungünstige Sozialstruktur im Land zurück. Der hohe Anteil von Empfängerinnen und Empfängern sozialer Transferleistungen führe dazu, dass Unterhaltsvorschüsse vermehrt als Ausfalleleistungen gezahlt werden müssten.
- 103 Der Sozialstruktur Bremens kommt bei der Beurteilung der Rückgriffquote große Bedeutung zu. Die Rückgriffquote muss jedoch außerdem von anderen Faktoren beeinflusst sein. Im Vergleich mit nordrhein-westfälischen Großstädten (s. Tz. 99) fällt nämlich auf, dass Städte, deren Sozialstruktur in der Öffentlichkeit eher als prekär wahrgenommen wird, z. T. deutlich höhere Rückgriffquoten aufweisen als andere. Als mit Bremen in Bevölkerungszahl und sozialer Struktur in Nordrhein-Westfalen am ehesten vergleichbar gelten Duisburg, Dortmund und Essen. Diese Städte erreichten jeweils im Jahr 2015 deutlich höhere Rückgriffquoten als Bremen (vgl. im Einzelnen Drs. 16/13699 des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2016).
- 104 Es ist deshalb notwendig, andere die Rückgriffquote bestimmende Faktoren zu ermitteln und im Wege des „best practice“ Erkenntnisse daraus für Bremen zu nutzen. Diese Erkenntnisse können u. a. die Aufbauorganisation, den Ablauf sowie die Steuerung von Geschäftsprozessen und ihre Unterstützung durch IT-Verfahren, den Personaleinsatz sowie die fachliche Qualifikation des eingesetzten Personals betreffen.
- 105 Das Jugendressort pflegt kaum direkten Kontakt mit Kommunen, um Vergleichsmöglichkeiten auszuloten und voneinander zu lernen. Der Austausch beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).



- 106 Der Erfahrungsaustausch Bremens mit anderen Kommunen ist deutlich ausbaufähig. Um die Rückgriffquote Bremens zu erhöhen, bedarf es eines strukturierten und intensiven Austauschs mit anderen Großstädten, die eine mit Bremen vergleichbare Sozialstruktur aufweisen, dabei aber höhere Rückgriffquoten erzielen. Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, den fachlichen Austausch mit solchen Großstädten aufzunehmen und dabei gewonnene Erkenntnisse für Bremen nutzbar zu machen.
- 107 Das Jugendressort hat dem zugestimmt und dargelegt, die Anregungen des Rechnungshofs trafen sich mit den Planungen der Fachabteilung, den fachlichen Austausch mit anderen Kommunen zu intensivieren und für den Rückgriff zu nutzen. Das schließe auch den fachlichen Austausch mit „best practice“ Kommunen ein.

3 Personaleinsatz und Organisation

- 108 Die Reform zum Juli 2017 ließ steigende Fallzahlen erwarten. Dies machte in den Unterhaltsvorschussstellen und im Jugendressort mehr Personal erforderlich. Das Jugendressort entschied zudem, die bis dahin in getrennten Stellen bearbeiteten Aufgaben Leistungsgewährung und Rückgriff im Sinne einer ganzheitlichen Sachbearbeitung zusammenzuführen.
- 109 Das Jugendressort berechnete den notwendig werdenden Personalbedarf für die Stadtgemeinde. Ausgehend von 4.824 Fällen Ende Dezember 2016 prognostizierte es für die Leistungsgewährung einen Anstieg auf 10.654 Fälle nach Inkrafttreten der Reform. Zudem hielt es 383 Fälle pro Vollzeiteinheit (VZE) für angemessen, was damals der durchschnittlichen Fallbelastung entsprach. Für den Rückgriff legte das Jugendressort eine vom Bundesrechnungshof angeführte Belastungsgrenze von 600 Fällen pro VZE zugrunde. Tatsächlich betrug Ende Dezember 2016 die Fallbelastung im AfSD 1.052 pro VZE.
- 110 Das Jugendressort erkannte auf diese Weise einen Personalmehrbedarf von insgesamt rd. 37 VZE in verschiedenen Bereichen des AfSD und des Jugendressorts an. Allein für die Sachbearbeitung der Unterhaltsvorschussstellen war beabsichtigt, die vorhandenen rd. 19 VZE auf rd. 47 VZE aufzustocken.
- 111 Zum Stichtag 1. März 2019 lag die Fallzahl in der Leistungsgewährung bei 9.453 und damit unter der Prognose des Jugendressorts. Im April 2019 standen erst rd. 42 VZE in der Sachbearbeitung der Unterhaltsvorschussstellen zur Verfügung, sodass die Bearbeitung des Rückgriffs zugunsten der Leistungsgewährung zurückgestellt wurde. Zudem war mehr als die Hälfte des zusätzlichen Personals fachfremd und nur wenige Beschäftigte hatten Erfahrung mit Rückgriffforderungen.

-
- 112 Im April 2019 war die Sachbearbeitung der beiden Unterhaltsvorschussstellen mit 506 bzw. 544 Fällen pro VZE belastet, wobei es sich aufgrund der Umstellung auf die ganzheitliche Sachbearbeitung sowohl um Leistungs- als auch um Rückgrifffälle handelte. Die Fallzahl ist nicht mit den für den Personalbedarf zugrunde gelegten Werten vergleichbar, da mit der ganzheitlichen Sachbearbeitung eine andere Organisationsform gewählt worden war. Das BMFSFJ hält bei ganzheitlicher Sachbearbeitung einen Schlüssel von eher weniger als 400 Fällen für sachgerecht. Danach wäre davon auszugehen, dass die derzeitige Fallbelastung zu hoch ist, um alle Vorgänge zeitnah zu bearbeiten.
- 113 Aufgrund der über Jahre andauernden hohen Fallbelastung sind Arbeitsrückstände in Rückgriffvorgängen entstanden. Die Unterhaltsvorschussstellen bearbeiten die Rückstände im Regelbetrieb, was sich zusätzlich auf die zu bewältigende Arbeitsmenge auswirkt. Einen Überblick über mögliche Risiken, wie drohende Verjährungen wegen nicht oder nicht rechtzeitig bearbeiteter Fälle, hat das AfSD nicht.
- 114 Bereits im Juli 2017 hatte das Jugendressort der zuständigen Deputation zugesagt, für die Stadtgemeinde Bremen den Personalbedarf für die Bearbeitung der Unterhaltsvorschussachen zum Ende desselben Jahres zu überprüfen. Gegenüber dem Bundesrechnungshof (s. Tz. 95) hatte es dies wiederholt, die Überprüfung steht jedoch noch aus.
- 115 Ist die Personalausstattung unzureichend, birgt die ganzheitliche Sachbearbeitung das Risiko, den Rückgriff zugunsten der Leistungsgewährung zu vernachlässigen. Werden Rückgriffe nicht zügig bearbeitet, können mögliche Erstattungen nicht rechtzeitig eingenommen werden. Zudem drohen Verjährungen, wenn Forderungen aufgrund von Arbeitsrückständen nicht zeitnah verfolgt werden können. Dies stellt einen Verstoß gegen § 34 LHO dar, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.
- 116 Es ist bisher nicht geklärt, welche Fallbelastung angemessen und ob der Personalbestand ausreichend ist, um die Aufgaben der Unterhaltsvorschussstellen in der bestehenden Organisationsform zufriedenstellend zu erfüllen. Überprüft das Jugendressort die derzeitige Struktur der Unterhaltsvorschussstellen nicht zeitnah, besteht das Risiko, dass sich die beschriebenen Probleme weiter verschärfen.
- 117 Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, seine Personalbedarfsberechnung insgesamt zu evaluieren und darüber in der Deputation zu berichten. Es ist dabei auch notwendig, die Zweckmäßigkeit der ganzheitlichen Sachbearbeitung zu überprüfen und die Organisationsform ggf. wieder



zu ändern, eine angemessene Fallzahl zu ermitteln sowie auf dieser Basis den Personalbedarf zu berechnen. Dabei ist es erforderlich, die Erfahrungen anderer Städte mit besseren Rückgriffquoten für Bremen nutzbar zu machen (s. Tz. 106). Das Jugendressort will dem folgen und hat erläutert, es habe inzwischen begonnen, den Personalbedarf für die Bearbeitung der Unterhaltsvorschussachen zu überprüfen.

4 IT-Fachverfahren

118 IT-Verfahren sollen dazu dienen, Prozesse zu unterstützen und Personal zu entlasten. Sie tragen so zum effektiven und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln bei. Mit ihrer Hilfe lassen sich u. a. Daten bereits bei der Eingabe verifizieren, zwischen verschiedenen Verfahren austauschen sowie automatisiert auswerten.

119 Die Stadtgemeinde Bremen bearbeitet Unterhaltsvorschussverfahren seit dem Jahr 2007 für die Leistungsgewährung mit dem Fachverfahren OK.JUG und für den Rückgriff mit der Software AV-Buchhaltung. Beide Fachverfahren weisen Mängel auf:

- Es fehlt eine automatisierte Schnittstelle zwischen AV-Buchhaltung und dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.
- Die Sollstellung der Einzelfälle im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ist mit den Fachverfahren derzeit nicht möglich.
- Die Datenqualität in beiden Fachverfahren ist unzulänglich, automatisierte Plausibilitätsprüfungen bei der Dateneingabe sind nicht vollumfänglich möglich.
- Controlling und Statistik werden nicht hinreichend unterstützt.

120 Einzelne dieser Mängel verursachten bereits erhebliche Fehler, die nur manuell bereinigt werden konnten (s. Tz. 101). Da etliche Daten immer noch auf diese Weise eingegeben werden müssen, entsteht viel unnötiger Aufwand. Sowohl der Rechnungshof Bremen als auch der Bundesrechnungshof kritisierten schon vor Jahren die unzulängliche IT-Unterstützung der Unterhaltsvorschussbearbeitung in Bremen.

121 Um diese Probleme zu lösen und weil seinerzeit die herstellerseitige Unterstützung für OK.JUG und AV-Buchhaltung nur bis Ende 2019 gesichert war, wurde im Jahr 2016 ein neues IT-Fachverfahren ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt im September 2018 die Software SoPart, die bereits in der Grundversion umfangreiche Funktionen und Auswertungsmöglichkeiten enthält. Bis

zum ursprünglich für Ende 2019 geplanten Einsatz sollte SoPart an die bre-mischen Anforderungen angepasst werden.

122 Der Zeitplan für die Einführung des Unterhaltsvorschuss-Moduls von SoPart wurde nicht eingehalten. Die Projektleitung ging Mitte 2019 davon aus, die Software im ersten Quartal 2020 einsetzen zu können. Im Sommer 2019 waren allerdings weder alle Datenfelder und Kennzahlen definiert, noch waren die Daten der Altsysteme für die Übernahme in SoPart analysiert und ergänzt. Weitere Verzögerungen sind deshalb nicht ausgeschlossen. Fachverfahren über den geplanten Abschaltungstermin hinaus weiter zu betreiben, kann hohe Kosten aufgrund notwendig werdender zusätzlicher Verträge mit den Dienstleistern für Betrieb, Support und Wartung auslösen.

123 Es ist daher geboten, das neue IT-Fachverfahren schnellstmöglich einzusetzen. Dazu ist es notwendig,

- Anforderungen, z. B. geeignete Kennzahlen und notwendige Datenfelder umgehend zu ermitteln und umzusetzen,
- die Schnittstelle so auszuprägen, dass Einzelfälle im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen als Sollstellungen dargestellt werden,
- notwendige technische Verbesserungen wie Plausibilitätsprüfungen einzuführen,
- für die Migration vorgesehene Daten zu überprüfen und zu vervollständigen und
- das Einvernehmen nach § 79 LHO mit dem Rechnungshof herbeizuführen.

124 Das Jugendressort hat zugesagt, die Forderungen bis spätestens zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Software umzusetzen. OK.JUG werde bis zur vollständigen Produktivsetzung des neuen Fachverfahrens noch vom Hersteller unterstützt, das Fachverfahren AV-Buchhaltung sei bereits abgeschaltet.

5 Qualität der Sachbearbeitung

125 Das BMFSFJ hat „Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes“ erlassen, um die Verwaltungspraxis in den Unterhaltsvorschussstellen zu vereinheitlichen. Die Richtlinien enthalten Verfahrensbeschreibungen, Musterbriefe und Vertragsmuster zur Unterstützung der Beschäftigten in der Sachbearbeitung und werden regelmäßig überarbeitet. Bund und Länder haben vereinbart, nach den Richtlinien zu verfahren. Darüber hinaus hat das



Jugendressort in Zusammenarbeit mit dem AfSD einen „Leitfaden zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes“ entwickelt, der die bremischen Prozessbesonderheiten berücksichtigt.

- 126 Der Rechnungshof hat stichprobenhaft Vorgänge zu Leistungsgewährung und Rückgriff überprüft. Dabei hat er u. a. folgende Feststellungen getroffen:
- Die Vorgaben der Aktenführung einschließlich Regelungen zur Revision waren noch nicht abschließend erarbeitet. Vorgesetzte führten Aktenprüfungen zum Rückgriff nur anlassbezogen durch.
 - Formulare waren seit der Reform (s. Tz. 92) noch nicht abschließend überarbeitet worden. So fehlten Prüfbögen für den Rückgriff.
 - Unterhaltsvorschussstellen gaben Fälle z. B. zur Titulierung von Forderungen oder Zwangsvollstreckung an das Referat Rechtsangelegenheiten im Jugendressort ab. Die Qualität der Akten ließ in manchen Fällen eine verlässliche Bearbeitung nicht zu.
 - § 6 UVG sieht vor, ordnungswidriges Handeln - z. B. die Verweigerung von Auskünften - mit Geldbußen zu ahnden. Die Unterhaltsvorschussstellen nutzten dieses Mittel kaum.
- 127 Die Qualität der Sachbearbeitung kann nicht gesichert werden, wenn benötigte Formulare und Prüfbögen zur Bearbeitung des Rückgriffs fehlen und Vorgesetzte Akten nicht regelhaft prüfen. Unvollständige Vorgänge verzögern eine zeitnahe Titulierung von Forderungen sowie Zwangsvollstreckungen. Zu verbesserten Ergebnissen kann es auch führen, gegen säumige Zahlungspflichtige verstärkt Bußgelder zu verhängen.
- 128 Der Rechnungshof hat Jugendressort und AfSD aufgefordert, den Beschäftigten in den Unterhaltsvorschussstellen aktualisierte Formulare sowie Prüfbögen zur Verfügung zu stellen und kurzfristig Vorgaben zur Aktenführung einschließlich Regelungen zur Revision zu erarbeiten. Es ist erforderlich, die Qualitätssicherung auch für den Rückgriff zu systematisieren, Prüfintervalle festzulegen und zufallsbasierte Prüflisten zu erstellen. Es bietet sich an, die Qualität der Sachbearbeitung durch Fortbildungen z. B. zu Gerichtsurteilen, Gesetzesänderungen und angrenzenden Rechtsgebieten zu erhöhen.
- 129 Das Jugendressort hat mitgeteilt, die Regelungen der Aktenführung befänden sich in der Abstimmung. Darauf aufbauend würden erforderliche Prüfbögen erstellt. Zu den Rückgriffen überprüfe eine der beiden Unterhaltsvorschussstellen Arbeitsergebnisse mit einer vorläufigen, internen Controllingmaßnahme. Schulungen und Fortbildungen würden regelhaft durchgeführt.



Jugend

Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste Jugendliche

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu geplanten Aufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste Minderjährige sind unverzichtbar, um finanzielle Risiken zu erkennen und zu vermeiden.

1 Erste Inobhutnahme

- 130 Reisen ausländische minderjährige Kinder und Jugendliche unbegleitet von Personensorgeberechtigten ein, ist nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - für deren vorläufige Inobhutnahme die jeweilige Kommune mit ihrem Jugendamt zuständig. Diese Kinder und Jugendlichen werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen betreut.
- 131 Die Stadtgemeinde Bremen hat für Jungen und Mädchen getrennte Erstaufnahmeeinrichtungen eingerichtet, die jeweils von einem freien Träger der Wohlfahrtspflege betrieben werden. Finanziert wird das über einzelfallbezogene Entgelte nach SGB VIII. Bei Bedarf schließen sich an die erste Inobhutnahme weitere Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung an.
- 132 Bis zum Oktober 2015 wurden die jungen Menschen grundsätzlich von demjenigen Jugendamt betreut, in dessen Zuständigkeitsbereich sie angetroffen worden waren. Bremen nahm in den Jahren 2014 und 2015 deutlich mehr aus dem Ausland eingereiste unbegleitete Kinder und Jugendliche auf als andere Städte. Seit November 2015 werden solche Kinder und Jugendliche i. d. R. nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Dadurch ging die Zahl der jungen Menschen, die in Bremen in Obhut genommen werden mussten, stark zurück.
- 133 In Bremen ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Jugendressort) für Koordinierung und Fachaufsicht der Hilfen für unbegleitet eingereiste junge Menschen nach dem SGB VIII zuständig.

2 Neuer Standort für die Erstaufnahmeeinrichtung

- 134 Die Einrichtungen für die vorläufige Inobhutnahme unbegleitet eingereister ausländischer Jungen und Mädchen befinden sich getrennt an zwei Standorten. Insbesondere die Aufnahmekapazität der bisherigen Einrichtung für männliche junge Menschen wird wegen rückläufiger Inobhutnahmen auf absehbare Zeit nicht mehr benötigt. Außerdem wäre das Gebäude bei weiterer

mittelfristiger Nutzung baulich umfangreich zu ertüchtigen. Aus diesen Gründen bemüht sich das Jugendressort seit einiger Zeit um einen Alternativstandort. Dieser soll zugleich für die vorläufige Inobhutnahme Minderjähriger beiderlei Geschlechts geeignet sein, um deren Betreuung an einem Ort zusammenzuführen.

- 135 Das Jugendressort favorisiert hierfür ein Objekt, das sich im Eigentum des Bundes befindet. Nachdem das Jugendressort es bereits zeitlich befristet genutzt hatte, steht das Gebäude seit Anfang 2019 leer. Die Planungen waren so weit fortgeschritten, dass das Jugendressort im März 2019 der zuständigen Deputation berichtete, mit der Belegung bereits Ende April 2019 beginnen zu können. Erforderliche kleinere Umbauten sollten während des laufenden Betriebs vorgenommen werden.
- 136 Die neue Einrichtung für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche ist indessen bisher noch nicht in Betrieb genommen worden. Entgegen erster Annahmen wären in dem Gebäude umfangreiche Baumaßnahmen erforderlich, insbesondere um gesetzliche Mindeststandards zum Brandschutz zu erfüllen. Zudem stellte sich im Sommer des Jahres 2019 für das Jugendressort unerwartet heraus, dass der Bund das fragliche Gebäude verkaufen möchte.
- 137 Eine erste grobe Kostenschätzung für die Umbauten lag im Spätsommer 2019 vor. Die notwendigen Abstimmungen mit allen zu beteiligenden Stellen waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof jedoch nicht abgeschlossen, da die weiteren Rahmenbedingungen einer Nutzung des Gebäudes noch ungeklärt waren. Im Zuge der Gespräche kristallisierte sich heraus, dass der Bund - sollten dessen Verkaufsbemühungen nicht erfolgreich sein - dem Jugendressort das Objekt voraussichtlich bis längstens Ende 2022 auch weiterhin überlassen würde. Die Konditionen - ob mietfrei oder gegen eine Jahresmiete von rd. 169 T€ - hatte der Bund noch nicht endgültig bestimmt. Einen Termin für eine abschließende Entscheidung hatte das Sozialressort bis Ende Oktober 2019 nicht festgelegt.
- 138 Bis Mitte 2019 war das Jugendressort davon ausgegangen, dass notwendige Umbauarbeiten und dadurch verursachte Kosten im Falle einer nur bis längstens Ende 2022 begrenzten Nutzungsdauer in keinem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis zueinander stünden. Dann relativierte das Ressort diese Einschätzung zumindest insoweit, als es eine mietfreie Nutzung ernsthaft erwog, um so weitere drei Jahre Zeit für die Suche nach einer langfristigen Lösung zu gewinnen. Das Jugendressort begann im September 2019 mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, den unterschiedlichen Optionen Kauf, Anmietung oder mietfreie Nutzung unter Berücksichtigung entstehender Umbaukosten nachzugehen.



- 139 Ob und wann sich ein Umzug beider Erstaufnahmeeinrichtungen für unbegleitet eingereiste ausländische Kinder und Jugendliche realisieren lassen wird, war bis zum Abschluss der Prüfung noch offen. Zu diesem Zeitpunkt waren alternative Planungen für die vorläufige Inobhutnahme von Mädchen ab Jahresbeginn 2020 nahezu abgeschlossen. Der bisherige Standort für Jungen muss - trotz deutlicher Überdimensionierung und baulicher Mängel - zunächst weiter betrieben werden. Damit bleiben Doppelstrukturen erhalten, die Mehrausgaben verursachen und die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung verschlechtern werden.
- 140 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich. Das Jugendressort versäumte es, dieser Verpflichtung bei der Auswahl der künftigen Erstaufnahmeeinrichtung für unbegleitet eingereiste junge Menschen rechtzeitig nachzukommen. Es ist notwendig, Investitionen in das Objekt angesichts des eventuell geringen weiteren Nutzungszeitraums genau zu bewerten und mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu hinterlegen. Gleiches gilt für eine etwaige Kaufoption. Der Rechnungshof hat das Jugendressort daher aufgefordert, künftig die Auswahl von Objekten mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach § 7 Abs. 2 LHO zu hinterlegen.
- 141 Das Jugendressort hat entgegnet, die Wirtschaftlichkeit habe nicht eher untersucht werden können, da der Bund seine Verkaufsabsicht erst im Sommer 2019 offengelegt habe. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei erst möglich, wenn ein konkretes Angebot des Bundes vorliege. Aufgrund baurechtlicher Auflagen seien Investitionen in das Objekt ohnehin alternativlos.
- 142 Die Entgegnung des Jugendressorts ändert nichts daran, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen schon früher notwendig gewesen wären. Schon im Frühjahr 2019 hätte dem Bericht an die Deputation (s. Tz. 135) das Ergebnis der zu diesem Zeitpunkt möglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beigefügt werden müssen.



Sport, Finanzen

Zuwendungen in der Sportförderung

Gesetzliche Vorgaben sind auch bei der Umsetzung politischer Beschlüsse zwingend zu beachten.

Liegt einer Zuwendung ein Leistungsaustausch zugrunde, führt dies unabhängig von der Formulierung im Zuwendungsbescheid stets zur Umsatzsteuerpflicht des Zuwendungsempfängers.

1 Zuwendungsvoraussetzungen

- 143 Bremen fördert den Sport auf unterschiedliche Weise, u. a. durch Bereitstellen von Sportanlagen und durch Zuwendungen an Sportvereine. Für die Sportförderung ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Sportressort) verantwortlich.
- 144 Die Fördermöglichkeiten und -voraussetzungen sind im Gesetz zur Förderung des Sports im Lande Bremen (Sportförderungsgesetz) sowie in den Richtlinien für die Sportförderung in Bremen (Sportförderrichtlinien) festgelegt. Ausgenommen von der Sportförderung ist der Berufs- und Lizenzsport.
- 145 Das jährliche Zuwendungsvolumen lag in den letzten Jahren - ohne Zuwendungen an die Bremer Bädergesellschaft - zwischen rd. 3 Mio. € und rd. 3,7 Mio. € bei durchschnittlich rd. 330 Förderungen pro Jahr. Der Rechnungshof hat untersucht, ob das Sportressort haushalts- sowie sportförderrechtliche Vorschriften eingehalten hatte. Er hat dazu insgesamt rd. 50 Fördervorgänge aus den Jahren 2016 bis 2018 geprüft. Zuwendungen an die Bremer Bädergesellschaft hat der Rechnungshof nicht in seine Prüfung einbezogen.
- 146 Die Bestimmungen des Sportförderungsgesetzes sowie der Sportförderrichtlinien definieren den Kreis der Antragsberechtigten sowie die Fördermöglichkeiten. Voraussetzung für die Förderung ist die Anerkennung als Träger des Sports. Träger des Sports kraft Gesetzes sind
- der Landessportbund mit den ihm angeschlossenen Vereinen, Verbänden und Gliederungen sowie
 - das Land und die Stadtgemeinden.

Andere juristische Personen sowie sonstige Vereinigungen können den Trägern des Sports gleichgestellt und damit gefördert werden, soweit sie Sport anbieten und nach dem Sportförderungsgesetz anerkannt sind.

- 147 Im Jahr 2017 förderte das Sportressort durch eine Zuwendung in Höhe von 12.500 € eine gemeinnützige GmbH (gGmbH), die im Rahmen eines Projektes bei fünf ausgewählten Sportvereinen Energieeinsparpotenziale ermittelte und die Vereine dazu beriet. Die gGmbH bot jedoch weder Sport an noch war sie den Trägern des Sports gleichgestellt. Sie hätte auch deshalb keine Sportfördermittel erhalten dürfen, weil nach dem Sportförderungsgesetz Träger, Einrichtungen und Maßnahmen, die der Gewinnerzielung dienen, gewerblich oder in Anlehnung an gewerbliche Unternehmen betrieben werden, von der Förderung ausgeschlossen sind. Damit sind auch Tätigkeiten der gGmbH im Rahmen ihres wirtschaftlichen Zweckbetriebs nicht förderfähig.
- 148 Der Rechnungshof hat die Zuwendung an die gGmbH beanstandet. Er hat das Sportressort aufgefordert, Zuwendungen nur an anerkannte Träger des Sports oder ihnen gleichgestellte juristische Personen und sonstige Vereinigungen zu zahlen.
- 149 Das Sportressort hat sich auf einen Beschluss der städtischen Sportdeputation berufen, der die Zuwendung angesichts der Bedeutung von Energieeinsparungen für die Sportvereine befürwortet habe.
- 150 Der Hinweis auf den Deputationsbeschluss ändert nichts an der Rechtswidrigkeit der Zuwendung. Die Vorlage des Ressorts für die städtische Sportdeputation stellte die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Förderung nicht dar. Ihr war daher nicht zu entnehmen, dass die Maßnahme gegen das Sportförderungsgesetz verstoßen würde. Schon deshalb verbietet es sich, den Beschluss der städtischen Sportdeputation als Legitimation für die Zuwendung heranzuziehen. Unabhängig davon sind gesetzliche Vorgaben auch bei der Umsetzung politischer Beschlüsse zwingend zu beachten. Das Förderziel wäre auch auf rechtmäßige Weise zu erreichen gewesen, da die von der gGmbH beratenen Sportvereine ihrerseits für eine Projektförderung mit dem Ziel der Energieeinsparung in Betracht gekommen wären.

2 Förderungen auf Basis eines Leistungsaustausches

- 151 Das Sportförderungsgesetz sieht vor, dass Sportvereinen öffentliche Sportanlagen zur vorrangigen Nutzung überlassen werden können, wenn die Vereine die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen ganz oder teilweise übernehmen. Dazu hatte das Sportressort mit den betroffenen Vereinen jeweils eine Vereinbarung über die Nutzung und Pflege der überlassenen



Sportflächen geschlossen und auf dieser Grundlage die Vereine mit Zuwendungen gefördert. Die Höhe der Zuwendungen berechnete es anhand der Größe der jeweils zu pflegenden Sportfläche.

- 152 Eine steuerrechtliche Würdigung durch den Senator für Finanzen (Finanzressort) kam zu dem Ergebnis, die Vereinbarung zwischen Sportressort und den Vereinen führe zu einem Leistungsaustausch und begründe eine Umsatzsteuerpflicht. Folglich müssten Sportvereine, mit denen eine Vereinbarung zur Pflege der Sportanlagen getroffen worden sei, Umsatzsteuer abführen. Die Umsatzsteuerpflicht entfalle nur, wenn kein Leistungsaustausch vorliege. Dazu müsse auf jegliche Zweckbestimmung der Zuwendung verzichtet werden. Es dürften lediglich die üblichen allgemeinen Nebenbestimmungen Bestandteil des Zuwendungsbescheids werden.
- 153 Aufbauend auf dieser steuerrechtlichen Würdigung entwarf das Sportressort eine neue Vereinbarung. Sie sieht Zuwendungen als Projektförderung „zur Förderung des Freiluftsports auf der Sportanlage XXX“ vor. Dadurch soll der Zuwendungsempfänger in die Lage versetzt werden, den Sportbetrieb aufrechtzuerhalten.
- 154 In der Vorlage für die städtische Sportdeputation legte das Sportressort dar, ein guter Zustand der Sportanlage liege auch im Interesse der Vereine, denen die Anlagen überlassen worden seien. Mehrkosten entstünden durch die Änderung der Vereinbarung nicht. Die Haftung für bestimmte Schadensfälle, die bei der Pflege und Unterhaltung der Sportanlage entstehen könnten, obliege weiterhin den Vereinen.
- 155 Die ab dem Jahr 2019 in Kraft getretene neue Vereinbarung hat nichts daran geändert, dass die Vereine nach wie vor für Pflege und Unterhaltung der städtischen Sportanlagen zuständig sind und zu diesem Zweck gefördert werden. Der somit immer noch vorhandene Leistungsaustausch lässt sich anhand folgender Sachverhalte belegen:
- Die Zuwendungshöhe bemisst sich weiterhin maßgeblich an der Größe der überlassenen Sportanlage.
 - Auch wenn der Wortlaut der neuen Vereinbarung die Verantwortung für Pflege und Unterhaltung der Sportflächen nicht ausdrücklich den jeweiligen Vereinen auferlegt, gehen beide Partner der Vereinbarung ganz offensichtlich von einer unveränderten Zuständigkeit aus. Das Sportressort hat die Sportflächenunterhaltung nicht anders als zuvor geregelt und in der Deputationsvorlage dargelegt, dass keine Mehrkosten entstehen. Mehrkosten wären aber unvermeidlich, wenn das Sportressort zusätzlich

zu den Zuwendungen auch die Kosten für die Pflege der Sportflächen in eigener Zuständigkeit tragen würde.

- Auch die neue Vereinbarung legt den Vereinen bestimmte, mit der Pflege der Sportflächen verbundene Haftungsrisiken auf.
- Nur Vereine, die Freiluftsport auf öffentlichen Sportanlagen betreiben, erhalten dafür Zuwendungen. Vereine, die dafür eigene Anlagen nutzen und unterhalten, bekommen diese Förderung nicht. Die damit verbundene Ungleichbehandlung verdeutlicht, dass die Unterhaltung der überlassenen Sportflächen wesentlicher Förderungszweck ist.
- Nach dem Sportförderungsgesetz können Sportanlagen Trägern des Sports zur vorrangigen Nutzung überlassen werden, wenn sie die Unterhaltung und Bewirtschaftung zumindest teilweise übernehmen. Falls die Überlassung nach der neuen Vereinbarung nicht mehr an die Pflege gebunden wäre, verstieße die Vereinbarung gegen das Sportförderungsgesetz.

156 Steuerrechtlich ist es unerheblich, welcher Zuwendungszweck benannt ist. Entscheidend ist, ob es einen steuerpflichtigen Leistungsaustausch gibt. Dies ist weiterhin der Fall. Die neue Vereinbarung und die auf ihrer Grundlage ergangenen Zuwendungsbescheide führen nicht dazu, dass eine Umsatzsteuerpflicht für die Vereine entfielen. Die jetzt gewählte Gestaltung birgt erhebliche finanzielle Risiken für die Vereine. Der Rechnungshof hat das Sportressort aufgefordert, unter Beachtung des Zuwendungsrechts eine Lösung zu finden, die steuerrechtlichen Anforderungen genügt.

157 Das Sportressort hat dargelegt, die bis zum Jahr 2018 geltenden Vereinbarungen zur Pflege der Sportanlagen seien nicht auf Grundlage des Sportförderungsgesetzes geschlossen worden, sondern auf politischen Wunsch. Es hat dazu auf die damalige Koalitionsvereinbarung verwiesen.

158 Schon diesem Ansatz folgt der Rechnungshof nicht. Weder politische Wünsche noch Koalitionsvereinbarungen können eine Rechtsgrundlage für eine Förderung bilden (s. Tz. 150). Fördergrundlagen ergeben sich aus dem Sportförderungsgesetz, dazu ergangenen Richtlinien und dem Zuwendungsrecht. Die Darstellung des Sportressorts ist schon deshalb unzutreffend, weil die bis zum Jahr 2018 geltende Vereinbarung zur Pflege der Sportanlagen ausdrücklich auf § 8 Abs. 3 Sportförderungsgesetz Bezug nahm.

159 Hinsichtlich der neuen Vereinbarung hat sich das Sportressort auf eine Abstimmung mit dem Finanzressort berufen, wonach die Vereinbarung keine vertraglich geschuldete Leistung enthielte. Die Zuwendungen betreffen die im



allgemeinen Interesse liegende Förderung des Freiluftsports. Insoweit handelt es sich nach dem Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE) um einen sog. echten Zuschuss, der keinen steuerbaren Umsatz begründet.

- 160 Das überzeugt nicht. Zur Beurteilung, ob es sich bei Zuwendungen um echte Zuschüsse handelt, ist nach Abschnitt 10.2 Abs. 8 UStAE allein auf den Grund der Zahlung abzustellen. Nach der Präambel der neuen Vereinbarung geht Bremen davon aus, dass die jeweiligen Vereine die Sportstätten in einem guten Pflegezustand erhalten. Das Sportressort hat hierzu ergänzt, die in der neuen Vereinbarung enthaltene Verpflichtung zur Übernahme von Verkehrssicherungspflichten umfasse auch den ordnungsgemäßen Zustand der jeweiligen Sportanlage.
- 161 Es bedarf der Pflege von Sportanlagen, um deren ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten. Grund für die Zahlungen an die Vereine ist daher, dass deren Leistungen für die Pflege der ihnen überlassenen Anlagen vergütet werden sollen.
- 162 Bei den Zuwendungen handelt es sich nicht um echte Zuschüsse, solange die Übertragung der Pflegeverpflichtung Zweck und Inhalt der Förderung ist. Eine Überlassung ohne die Verpflichtung, Unterhaltung und Bewirtschaftung zu übernehmen, würde gegen § 8 Abs. 3 Sportförderungsgesetz verstoßen und wäre somit rechtswidrig (s. Tz. 155). Auch das spricht gegen die Auffassung des Sportressorts.
- 163 Der Rechnungshof hat das Finanzressort wegen der risikoreichen Gestaltung und ihrer möglichen Folgen um eine rechtliche Überprüfung des Sachverhalts gebeten. Er hat darauf hingewiesen, dass die bisher vom Finanzressort vertretene Rechtsauffassung mit einem erheblichen Risiko von Umsatzsteuernachzahlungen verbunden ist. Deshalb hat er empfohlen, die betroffenen Vereine in den Zuwendungsbescheiden auf dieses Risiko aufmerksam zu machen.
- 164 Das Finanzressort hat eine erneute eingehende Prüfung des Sachverhalts und seiner steuerlichen Bewertung zugesagt.



Häfen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Neubau der Columbuskaje

Für den Ersatzneubau der Columbuskaje unterließ das Häfenressort die nach § 7 LHO vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Vielmehr hat es sich auf die politische Willensbekundung zur Weiterentwicklung des Kreuzfahrtterminals berufen.

1 Entscheidung zum Neubau der Columbuskaje

- 165 Die Columbuskaje - eine Stromkaje an der Weser zwischen der Nordschleuse und der Kaiserschleuse in Bremerhaven - ist ein etwa ein Kilometer langes Bauwerk, das in den Jahren 1924 bis 1926 errichtet wurde. Die Kaje dient seit den 1930er Jahren im Wesentlichen als Anlegekaje für Kreuzfahrtschiffe. Sie wird von der bremenports GmbH & Co. KG (bremenports) im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen verwaltet. Die Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH (CCCB) betreibt das dortige Kreuzfahrt-Terminal Bremerhaven und ist die Hauptnutzerin.
- 166 Das Häfenressort plant seit Februar 2013 den Ersatzneubau der Columbuskaje, die zuvor bereits mehrfach saniert wurde. Der Bau der Kaje soll voraussichtlich rd. 80 Mio. € kosten. Im August 2017 legte bremenports eine Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) vor, damit das Häfenressort die Gremien mit dem Vorhaben befassen konnte. Nachdem sich der Senat am 20. März 2018 für den Neubau der Columbuskaje ausgesprochen hatte, stimmte am 18. April 2018 auch die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen dem Ersatzneubau zu. Der Haushalts- und Finanzausschuss wurde bis Ende 2019 noch nicht mit der haushaltsmäßigen Veranschlagung der Baukosten befasst.

2 Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 167 Die öffentliche Hand ist nach § 7 LHO verpflichtet, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Diese Grundsätze besagen, entweder mit den gegebenen Finanzmitteln das bestmögliche Ergebnis zu erzielen oder das zu erreichende Planungsziel mit möglichst geringem Mittelaufwand sicherzustellen. Damit eine Maßnahme erfolgreich werden kann, müssen stets sowohl ihre Kosten als auch ihr Nutzen betrachtet werden. Den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) in der damals geltenden Fassung aus dem Jahr 2011

ist zu entnehmen, dass der ES-Bau die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beizufügen sind.

- 168 Die Planungsphase einer Baumaßnahme ist geprägt von Abwägungs- und Entscheidungsprozessen. Bereits in einem sehr frühen Planungsstadium gilt es, Weichen zu stellen, um die wirtschaftlich beste Lösung der anstehenden Bauaufgabe erzielen zu können. Ein schrittweises Erarbeiten der Ausgangslage, des Handlungsbedarfs sowie der Ziele und Prioritätsvorstellungen ermöglicht das zielgerechte und transparente Entwickeln von Varianten. Die zu erwartenden Nutzen der Varianten sind dann unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzuwägen.
- 169 Darüber hinaus sind während des fortlaufenden Planungsprozesses sowie der Projektumsetzung getroffene Entscheidungen zu überprüfen. So können unwirtschaftliche Auswirkungen für die Handelnden erkennbar gemacht werden. Dadurch werden sie in die Lage versetzt gegenzusteuern. Schließlich gilt es, auch ein abgeschlossenes Projekt rückwirkend zu überprüfen, insbesondere zu kontrollieren, ob sich der Erfolg wie geplant eingestellt hat. Diese Fragestellung wird mit Hilfe der Erfolgskontrolle beantwortet, die zu einer vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehört. Die Erkenntnisse daraus können für künftige Projekte genutzt werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt somit ein umfassendes Instrument dar, das es ermöglicht, ein Projekt hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen zu steuern und Handlungstransparenz für alle Beteiligten zu schaffen.
- 170 Soweit durch Entscheidungen Ausgaben und Verpflichtungen für den öffentlichen Haushalt verursacht werden, geht es letztlich um die Verwendung von Steuermitteln. Im Umgang mit diesen Finanzmitteln bestehen besondere Sorgfalts- und Dokumentationspflichten hinsichtlich der Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots. Deshalb erfüllen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keinen Selbstzweck, sondern stellen ein unabdingbares Instrument der wirtschaftlichen Haushaltsführung dar. § 24 LHO schreibt vor, dass im Haushalt keine Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, solange keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.

3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 171 In der ES-Bau zur Vorstellung der Baumaßnahme zwecks Zustimmung der Gremien hat bremenports zwei Entwürfe eines teilgeböschten Uferbauwerks einer senkrechten Ausführungsvariante der Kaje gegenübergestellt. Gleichzeitig hat bremenports betont, die Teilböschung für die kreuzfahrttypischen Lade- und



Löschprozesse stelle für den Terminalbetreiber CCCB keine Option dar. Folglich sei die senkrechte Ausführung das Ergebnis des Variantenvergleichs.

- 172 Das Häfenressort hatte der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in der Sitzung im April 2018 auf Nachfrage versichert, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sei untersucht worden und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Bestandteil der ES-Bau. Es legte dar, die Wirtschaftlichkeit ergebe sich nicht nur aus dem Kajebetrieb, sondern aus einer Kausalkette über die Erzeugung von Beschäftigung, Einwohnereffekten und aus dem touristischen Umfeld, die zu direkten, indirekten und induzierten Einnahmewirkungen für den bremischen Landeshaushalt führten.
- 173 Abweichend von dieser Darstellung enthält die ES-Bau jedoch keine finanzielle Betrachtung des Nutzens. bremenports hat lediglich die Baukosten der drei Uferbauwerke einander gegenübergestellt und auch Folgekosten nicht einbezogen. Die vom Ressort in der Deputation angeführte gesamtwirtschaftliche Betrachtung ist folglich nicht aufgestellt worden. Da ausreichende Betrachtungen der Nutzen und Kosten fehlen, sind die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht erfüllt.
- 174 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Ausgangslage, Handlungsbedarf, Ziele und Prioritätsvorstellungen nicht schrittweise erarbeitet worden waren. Damit ist die Variantenentwicklung unvollständig. Überdies hat der Rechnungshof kritisiert, dass von vornherein nur eine Variante die Nutzungsanforderungen erfüllte. Die Mindestanforderungen hätten im Planungsprozess eindeutig definiert werden und die Entwicklung von Varianten hätte sich daran orientieren müssen. Nur dann hätte für einen Vergleich eine transparente Entscheidungsgrundlage vorgelegen. Da aber lediglich eine einzige brauchbare Variante entwickelt worden war, konnten unterschiedliche Auswirkungen nicht aufgezeigt werden. Die Gremien hatten demnach bei ihren Entscheidungen keine Möglichkeit, verschiedene Lösungsvarianten zu vergleichen.
- 175 Das Ressort hat der Kritik an der Variantenuntersuchung entgegengehalten, es handele sich bei der verbliebenen Lösungsvariante um eine exemplarische Vorzugsvariante. Diese Festlegung sei grundlegend und in der ES-Bau als ausreichend bewertet worden, weil in der folgenden Planungsphase, und zwar bei der Erstellung der sog. Entwurfsunterlage, alternative Ausbildungen einer senkrechten Ufereinfassung untersucht werden würden.
- 176 Die Begründung des Ressorts überzeugt nicht. Die Erkenntnis, nur eine senkrechte Ausbildung der Kaje könne die wesentlichen Anforderungen an die kreuzfahrttypischen Lade- und Löschprozesse sicherstellen, war kein Ergebnis

des Variantenvergleichs, sondern von dem Terminalbetreiber CCCB während des Planungsprozesses als zwingendes Kriterium formuliert worden. Es wäre also erforderlich gewesen, die Anforderungen vorab zu klären und daraus Ziele und Prioritätsvorstellungen abzuleiten. Zudem steht in der nächsten Planungsphase die vom Ressort angekündigte weitere Ausarbeitung der gewählten Konstruktion an. Für eine ergebnisoffene Variantenentwicklung ist es dann zu spät.

- 177 Zu der ausstehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Häfenressort der Kritik des Rechnungshofs entgegengehalten, der gesamtwirtschaftliche Nutzen sei bei der Maßnahme zweifelsfrei gegeben. Da es sich um einen reinen Ersatzneubau handle, sei die ingenieurmäßige Betrachtung des Einzelbauwerks ausreichend. Zudem hätten sich die damaligen Regierungsparteien in der Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode eindeutig zum Kreuzfahrtstandort Bremerhaven und zur Weiterentwicklung des Kreuzfahrtterminals bekannt. Ein Ersatzneubau der Columbuskaje sei zwingend erforderlich und ohne vertretbare Alternative, um die politisch gesetzten Ziele zu erreichen.
- 178 Die Argumentation des Häfenressorts ändert nichts daran, dass die ES-Bau vom August 2017 den Anspruch an eine Entscheidungsunterlage nicht hinreichend erfüllt, weil sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthält. Es bleibt daher unklar,
- welcher gesamtwirtschaftliche Nutzen durch den Neubau entsteht,
 - welche unterschiedlichen Wirkungen hinsichtlich Nutzen und Kosten verschiedene Lösungsvarianten haben,
 - welche finanziellen Auswirkungen, insbesondere Folgekosten, voraussichtlich auf die künftigen Haushalte zukommen,
 - ob dem Sparsamkeitsprinzip ausreichend Rechnung getragen wurde,
 - wie eine Erfolgskontrolle vorgenommen werden kann, wenn keine Zielvorstellungen definiert worden sind.
- 179 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das der ES-Bau folgende Planungsstadium nunmehr zu nutzen, um die fehlende gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof auf die gebotene Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben im Haushalt hingewiesen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2020

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten