



Jahresberichte 2021 - 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 2021



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Jahresbericht 2021

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	9
II Personalhaushalt	45
III Prüfungsergebnisse	
IT-Sicherheit in Bremen	53
Buchung investiver Ausgaben	59
Senatskanzlei	
Leistungen an Religionsgemeinschaften	65
Justiz	
Werkbetriebe in der Justizvollzugsanstalt	69
Bildung	
Zuwendungen an das Berufsbildungswerk	73
Wissenschaft	
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks	77
Finanzierung des Studierendenwerks	83
Erweiterungsbau der Hochschule Bremen	91
Gesundheit	
Lebensmittelüberwachung	95
Frauen	
Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau	101
Arbeit	
Jugendberufsagentur	103



Finanzen

Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel	109
Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung	115
Besteuerung nicht entnommener Gewinne	121
Betriebsnahe Veranlagung	125

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
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
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 2019. 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 2019 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 nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) dem Senat 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 2021 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2017 und 2018

- 12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 13. Mai 2020 für das Haushaltsjahr 2017 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/173, Ziffer 4). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Beratung der Bremischen Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018 noch aus.



3 Rechnung des Rechnungshofs

- 13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Pandemiebedingt hat dies für die Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2019 noch nicht stattgefunden.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 12. Dezember 2017 (Brem.GBl. S. 682) beschlossen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 291) betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 5.833.901.620 €. Sie waren damit um 671.615.360 € höher als im Vorjahr. Die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurde auf einen Höchstbetrag von 1.434.455.070 € festgelegt.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 16 Stellen weniger als im Vorjahr auf 7.400 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich auf 1,19. Das entsprach dem Vorjahreswert und einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher 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 2.701 festgesetzt. Wie im Jahr 2018 betrug der Stellenindex 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 Mit einer Mitteilung vom 8. Dezember 2020 (Drs. 20/746) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2019 mit Erläuterungen vor.
- 18 Die Haushaltsrechnung 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 Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 19 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO aus. 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 2019 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2019. Damit wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Diesen Nachweis für 2019 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 in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2019 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 22 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2019 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.524.039.384,07 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen und Überschussverwendung

- 23 Wenn die im Haushaltsgesetz und im dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzten Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder Bedarfe bestehen, für die keine Mittel vorgesehen sind, hat die Verwaltung rechtzeitig vor der Leistung dieser Ausgaben eine Nachbewilligung einzuholen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 HG 2019).
- 24 Über- und außerplanmäßige Ausgaben, für die keine Nachbewilligungen eingeholt wurden, führen zu Haushaltsüberschreitungen. Sie verstoßen gegen das Budgetrecht des Parlaments. Um eine überplanmäßige Ausgabe handelt es sich, wenn der für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz überschritten wird und andere haushaltsrechtliche Ermächtigungen für die Mehrausgaben nicht vorhanden sind. Außerplanmäßig sind Ausgaben, für die der Zweckbestimmung nach ein Ausgabenansatz im Haushaltsplan überhaupt nicht vorgesehen ist.
- 25 Haushaltsüberschreitungen können sowohl Einzelhaushaltsstellen als auch Deckungskreise betreffen, in denen nach § 4 HG 2019 oder durch Haushaltsvermerk mehrere Ausgabehaushaltsstellen gebündelt sind. In Deckungskreisen entsteht nur dann eine Haushaltsüberschreitung, wenn die Ermächtigungen



- der dort zusammengefassten Haushaltsstellen in der Gesamtsumme nicht ausreichen.
- 26 Überschreitungen waren sowohl zeitweilig als auch zum Ende des Haushaltsjahres zu verzeichnen. Die zeitweiligen Haushaltsüberschreitungen wurden im laufenden Haushaltsjahr durch parlamentarische Nachbewilligungen ausgeglichen. Am Ende des Haushaltsjahres 2019 waren noch 20 Überschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 643.528,24 € vorhanden, die in der jährlich zu erstellenden Übersicht in der Haushaltsrechnung dargestellt sind. Dabei handelte es sich um Überschreitungen in neun Deckungskreisen mit einer Gesamthöhe von 541.083,27 € und auf elf Einzelhaushaltsstellen von insgesamt 102.444,97 €.
 - 27 Einen Betrag von 2.439.801,23 € wies das Finanzressort nicht in der Übersicht aus. Diesen Betrag hatte es als im Jahr 2019 verbliebenen Überschuss ohne Ermächtigung durch die Bürgerschaft zur Kredittilgung eingesetzt. Die Tilgungsausgabe von 2.439.801,23 € stellte eine überplanmäßige Ausgabe dar und wäre daher auch als Haushaltsüberschreitung auszuweisen gewesen.
 - 28 Das Finanzressort meint, nach § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO ermächtigt gewesen zu sein, diese Tilgungsausgabe zu leisten. Die Verwendung des Überschusses für Tilgungsausgaben unterliege nicht dem Budgetrecht des Parlaments und stelle deshalb auch keine Haushaltsüberschreitung dar.
 - 29 Der Rechnungshof tritt dieser Auffassung entgegen. Die Ausgabe überstieg den im Haushaltsplan vorgesehenen Ansatz für Tilgungsausgaben; es lagen auch keine anderen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen vor. § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO als Regelung im Teil II der LHO bezieht sich nicht auf die Bewirtschaftung des laufenden Haushalts, sondern auf die Haushaltsaufstellung. Die Vorschrift ermächtigt die Verwaltung nicht, ohne Erlaubnis des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu entscheiden. Die Entscheidung darüber unterliegt allein dem Budgetrecht des Parlaments. Die Verwendung der Überschüsse zur Tilgung von Schulden über den Ausgabeansatz hinaus bedarf zumindest eines dazu ermächtigenden Haushaltsvermerks.
 - 30 Das Finanzressort wies alle Ressorts auch im Laufe des Jahres 2019 mehrfach auf das Verbot von Haushaltsüberschreitungen hin. Obwohl die Ressorts sämtliche Überschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausgeglichen, verstießen die Ausgaben jeweils wegen fehlender Nachbewilligung gegen das Budgetrecht des Parlaments.
 - 31 Das Finanzressort beabsichtigte im Jahr 2019, für die Dienststellen einen Report im HKR-System einzurichten, um Haushaltsüberschreitungen früh erkennen

und auswerten zu können (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 33). Inzwischen will es diesen Report nicht mehr erstellen, weil er keinen signifikanten Mehrwert gegenüber den bisher bestehenden Auswertungsmöglichkeiten im HKR-System habe. Stattdessen plant das Finanzressort, im Sinne eines Frühwarnsystems den Ressorts im letzten Quartal eines Jahres eine Übersicht zu sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

- 32 Der Rechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den ersten drei Quartalen Haushaltsüberschreitungen zu verzeichnen waren. Um zeitweilige Haushaltsüberschreitungen effektiv zu verhindern, muss ihre drohende Entstehung frühzeitig erkannt werden. Eine erst im vierten Quartal zur Verfügung gestellte Übersicht erfüllt diesen Zweck nicht.

3.2 Unterbliebene Erhöhung des Haushaltssolls

- 33 Zur Umschuldung wurden über den Haushaltsansatz hinaus Tilgungsausgaben von 924.199.451,91 € geleistet, ohne vorher - wie erforderlich - das Soll auf der Ausgabehaushaltsstelle zu erhöhen. Das Finanzressort hätte zwar für Tilgungsausgaben von 815 Mio. € das Haushaltssoll wegen eines dazu berechtigenden Haushaltsvermerks entsprechend erhöhen dürfen. Das ist aber unterblieben, weil eine automatisierte Überleitung der sog. Einnahmeverfügungsmittel auf die Ausgabenseite fehlte. Das Finanzressort hat dazu erläutert, Ursache sei eine versehentlich aus dem Vorjahr übernommene veraltete Überleitungsregel im HKR-System gewesen.
- 34 Für die darüber hinausgehenden Ausgaben von 109.199.451,91 € fehlte überdies der erforderliche Haushaltsvermerk, um das dafür notwendige Haushaltssoll anpassen zu können. Das Ressort hat das eingeräumt und mit einem Versehen erklärt.
- 35 Der Rechnungshof erwartet, dass künftig rechtzeitig geprüft wird, ob die im HKR-System hinterlegten Überleitungsregeln noch aktuell sind. Ausgaben ohne vorherige Erhöhung des Haushaltssolls bedürfen der Erläuterung in der Haushaltsrechnung.

3.3 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 36 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen für konsumtive Zwecke durch gesetzliche Regelungen zugelassen ist. Die Übertragungen bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf ihre Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Liquidität ist für zu übertragende



- Ausgabereste nicht hinterlegt. Daher setzt deren Inanspruchnahme voraus, den erforderlichen Betrag an anderer Stelle durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei Haushaltsanschlügen auszugleichen.
- 37 Insgesamt wurden Haushaltsreste in Höhe von rd. 68,7 Mio. € aus dem Jahr 2019 in das Jahr 2020 übertragen. Für das Jahr 2018 hatte die Summe der nach 2019 transferierten Haushaltsreste bei rd. 88 Mio. € gelegen.
- 38 Bei Rücklagen handelt es sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Sie dürfen gebildet werden, wenn die Ermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe genutzt werden. Rücklagen werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt. Es ist möglich, Rücklagen auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben heranzuziehen. Entnahmen aus Rücklagen sind grundsätzlich im Haushalt als Einnahme zu veranschlagen. Bei einer nicht veranschlagten Inanspruchnahme ist der Betrag an einer anderen Stelle des Haushalts auszugleichen.
- 39 Zum Jahresende 2019 beliefen sich die produktplanbezogenen Rücklagen auf einen Gesamtbestand von rd. 89,7 Mio. €. Sie setzten sich zusammen aus der allgemeinen Budgetrücklage (rd. 23,6 Mio. €), der Altersteilzeitrücklage (rd. 0,4 Mio. €) und der investiven Rücklage (rd. 65,7 Mio. €). Der Gesamtbestand erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 6,8 Mio. €. Die Veränderung war im Wesentlichen auf die Steigerung der investiven Rücklage zurückzuführen.
- 40 Die Sonderrücklagen betragen rd. 454,3 Mio. € und stiegen gegenüber dem Jahr davor um rd. 72,3 Mio. €. Darin enthalten war unverändert die zentrale Sonderrücklage von 335 Mio. €, die zur Abfederung konjunktureller Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen dient. Der Kassenverstärkungsrücklage wurden saldiert rd. 6,6 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand auf rd. 7,4 Mio. € belief. Außerdem erhöhten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 65,6 Mio. € auf rd. 111,9 Mio. €. Das war insbesondere auf die Bildung von drei neuen zweckgebundenen Sonderrücklagen mit einem Gesamtvolumen von 60 Mio. € zurückzuführen. So wurde eine neue Sonderrücklage zur Abdeckung künftiger Risiken im Schul- und Kinderbetreuungsbereich mit 40 Mio. € ausgestattet. Zwei weitere neue Sonderrücklagen wurden für den Einstieg in die Umsetzung des Wissenschaftsplans und zur Ergänzung der Schwerpunktmittel in Höhe von jeweils 10 Mio. € gebildet. Der Gesamtbestand aller Rücklagen erhöhte sich zum Jahresende gegenüber dem Vorjahr um rd. 79,1 Mio. € auf rd. 544 Mio. €.

- 41 Verlustvorträge entstehen in Höhe der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht gedeckt werden können. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Verlustvorträge werden überjährig unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen fortgeschrieben.
- 42 Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich die Verlustvorträge um rd. 1 Mio. € auf rd. 38,1 Mio. €. Diese Veränderung war ausschließlich auf die Abrechnung verschiedener EU-Förderprogramme zurückzuführen.

3.4 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 43 Die im Haushaltsplan veranschlagten globalen Minderausgaben sind im Laufe eines Haushaltsjahres auszugleichen. Es besteht grundsätzlich die Verpflichtung, Einsparungen in Höhe dieser negativen Ausgabeanschläge zu erbringen. Zur Deckung können auch Mehreinnahmen herangezogen werden.
- 44 Im Haushaltsjahr 2019 waren Ausgleichsleistungen für 20 Mio. € investiv und 0,52 Mio. € konsumtiv veranschlagter Minderausgaben zu erwirtschaften. Der Betrag von 20,52 Mio. € wurde im Laufe des Jahres vollständig erbracht.
- 45 Die Ausgleichsverpflichtung gilt ebenfalls für nicht erreichte Einnahmeanschläge, also für den Fall, dass die erwarteten Einnahmen teilweise oder in voller Höhe ausfallen. Die Ressorts haben Mindereinnahmen durch Einsparungen, Mehreinnahmen oder verringerte Bildung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen auszugleichen. Das Finanzressort überwacht, ob die Ressorts ihrer Einnahmeverantwortung nachkommen. Soweit die Ressorts die fehlenden Beträge trotz Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Ausgleichsmöglichkeiten nicht kompensieren können, werden diese Einnahmeausfälle als Verlust in das nächste Haushaltsjahr vorgetragen und sind in den Folgejahren auszugleichen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2019 rd. 6,3 Mio. €.

4 Haushaltsentwicklung

4.1 Kamerale und doppelte Rechnungslegung

- 46 Seit dem Jahr 2010 erstellt Bremen neben den kameralen Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen Geschäftsbericht mit dem doppelten Jahresabschluss. Aus buchungstechnischen Gründen wurde der Jahresabschluss für das Land und die Stadtgemeinde Bremen gemeinsam vorgelegt. Aufgrund der Neuordnung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand und der Einführung einer verpflichtenden kaufmännischen Rechnungslegung nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik muss Bremen die

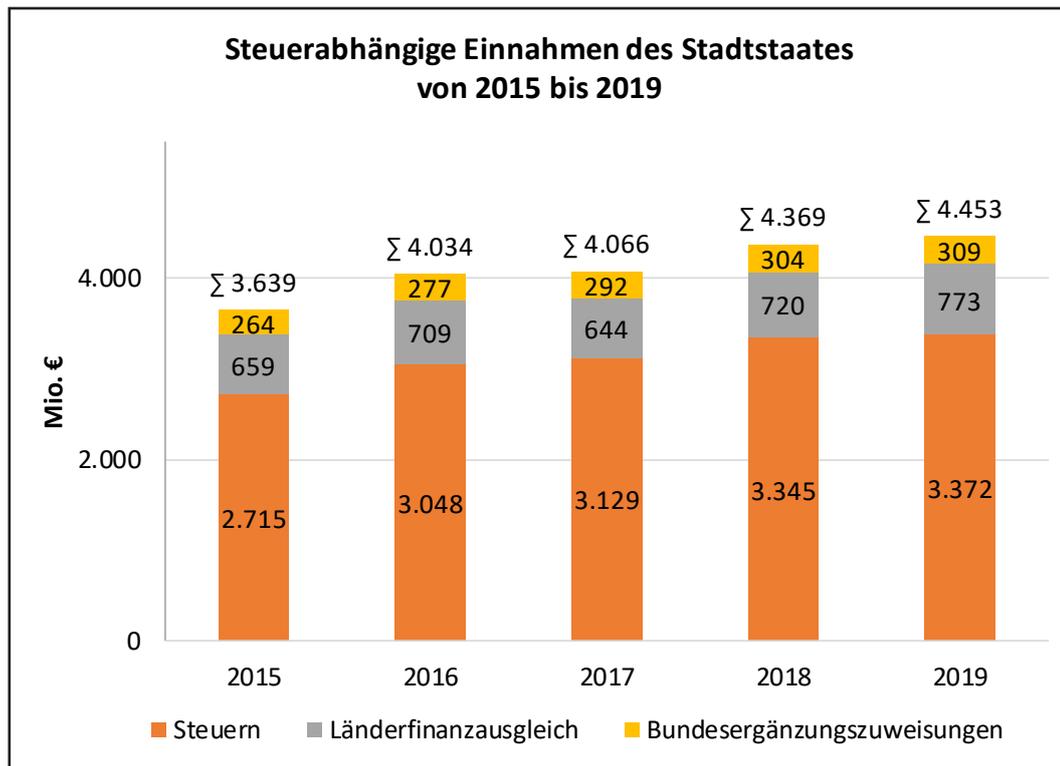


bisherige Praxis aufgeben und die Buchung der Gebietskörperschaften in unterschiedlichen Buchungskreisen darstellen.

- 47 Seit dem 1. Januar 2021 ist die Buchführung auf nunmehr zwei Buchungskreise aufgeteilt. Bremen wird für das Jahr 2021 erstmals nicht nur den kameralen, sondern auch den doppischen Jahresabschluss getrennt nach den Gebietskörperschaften Land und Stadt aufstellen.
- 48 Die Jahresabschlussdaten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen können künftig mit denen anderer Gebietskörperschaften verglichen werden. Die Trennung der doppischen Abschlüsse bildet überdies die Grundlage für die Konsolidierung der beiden Gebietskörperschaften mit ihren Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem Gesamtabschluss.

4.2 Steuern

- 49 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle Bremens. Kameral setzten sie sich 2019 aus den Steuern, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und ähnliche Erträge, solche aus Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 50 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates in kameraler Darstellung.

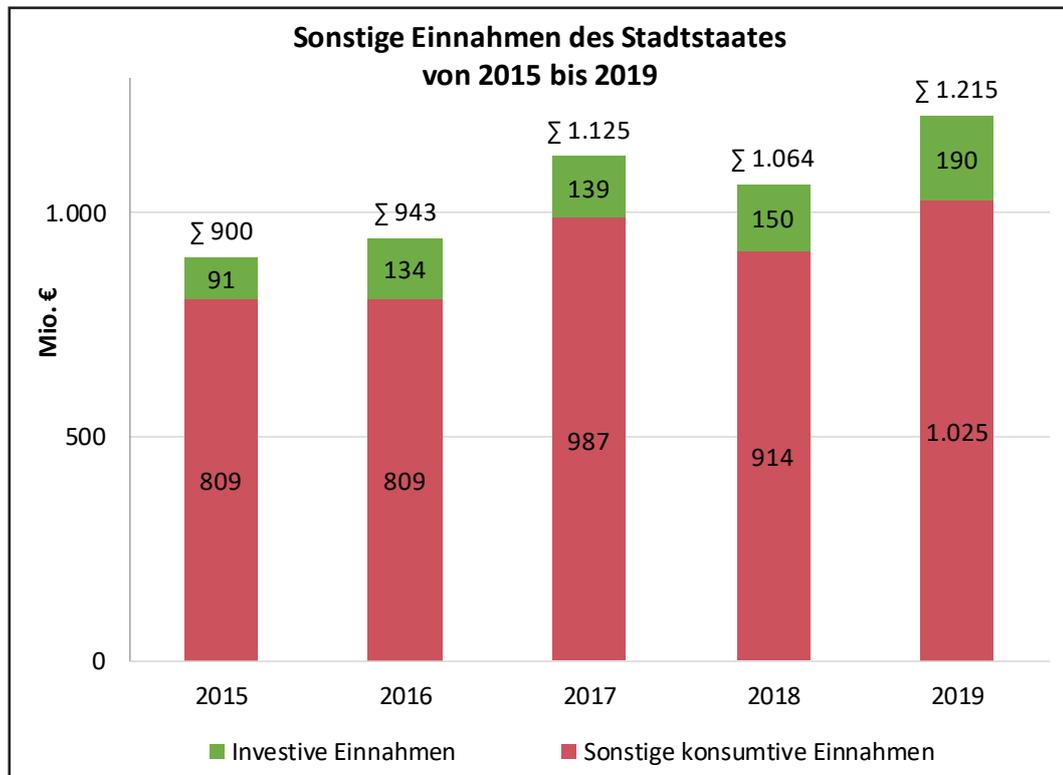


- 51 Die steuerabhängigen Einnahmen stiegen 2019 von rd. 4,37 Mrd. € im Vorjahr auf rd. 4,45 Mrd. €. Mit rd. 84 Mio. € entspricht das einem Zuwachs von knapp 2 %.
- 52 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen wuchs um rd. 68 Mio. € und zwar von rd. 4,58 Mrd. € im Jahr 2018 auf rd. 4,65 Mrd. € im Jahr 2019. Das von der Kameralistik abweichende Ergebnis ist insbesondere mit unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen in den beiden Buchungssystemen zu erklären.

4.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 53 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt Bremen noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Kostenerstattungen des Bundes, Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung oder systembedingt zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, beispielsweise Erträge aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Dies wird kameral nicht berücksichtigt.

- 54 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Stadtstaates.

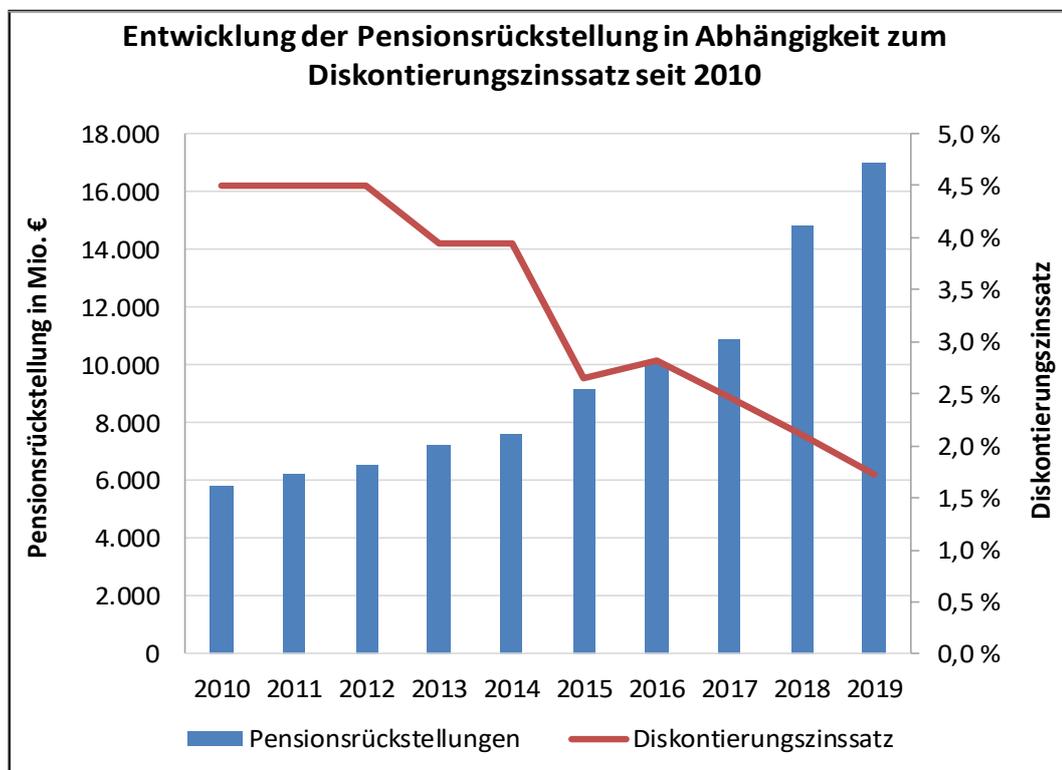


- 55 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen betragen 2018 rd. 1,06 Mrd. €. Nach einem leichten Rückgang im Vergleich zu 2017 stiegen sie im Jahr 2019 wieder um rd. 0,16 Mrd. € auf rd. 1,22 Mrd. €.
- 56 Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge im Jahr 2019 auf rd. 0,93 Mrd. €. Im Vorjahr waren es rd. 0,91 Mrd. €.

4.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 57 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben bzw. der Personalaufwand deutlich voneinander ab. Kameral wird der Anspruch auf Versorgung, den Beamtinnen und Beamte während der aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst.
- 58 Die kamerale Personalausgaben setzen sich aus Ausgaben für aktiv Beschäftigte und Versorgungsausgaben zusammen. Im Jahr 2019 wendete Bremen für aktiv Beschäftigte rd. 1,21 Mrd. € auf, während im Vorjahr der Betrag noch bei rd. 1,14 Mrd. € gelegen hatte. Die Versorgungsausgaben stiegen von rd. 0,51 Mrd. € im Jahr 2018 auf rd. 0,53 Mrd. € im Jahr 2019.

- 59 Doppisch ist zur Bemessung des Personalaufwands auch der von den verbeamteten Beschäftigten bereits erworbene Anspruch auf zukünftige Versorgung zu ermitteln. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Aufgrund eines sinkenden Abzinsungzinssatzes, der nach den Grundsätzen staatlicher Doppik Bemessungsgrundlage für die bilanzielle Bewertung der Rückstellungen ist, erhöhten sich die Zuführungen kontinuierlich.
- 60 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen in Abhängigkeit vom Zinssatz.



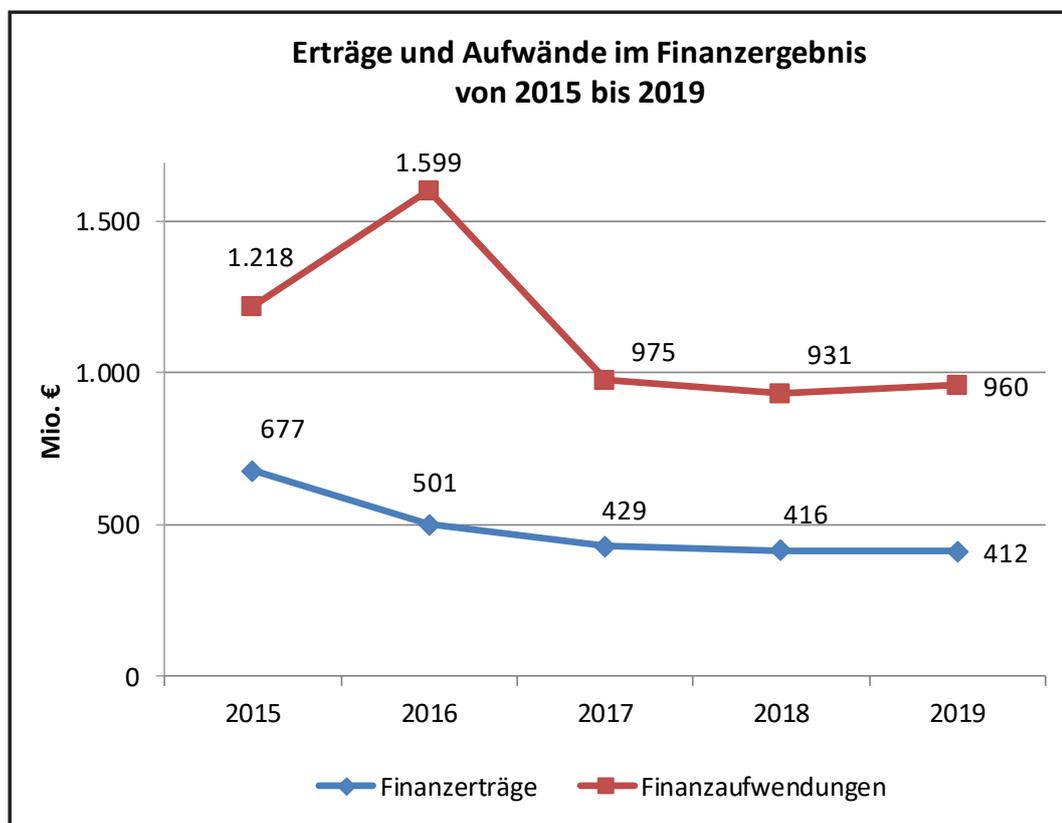
- 61 Die Grafik zeigt, dass sich Diskontierungzinssatz und Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen gegenläufig entwickelten. Der Zinssatz sank seit 2010 von 4,5 % auf 1,72 %. Entsprechend stiegen die Zuführungen zu den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen deutlich an. Im Jahr 2019 mussten rd. 2,17 Mrd. € zugeführt werden. Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen Ende 2019 rd. 17 Mrd. €.

4.5 Zinsen

- 62 Zinszahlungen werden kameral und doppisch ebenfalls unterschiedlich bewertet. Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der bereinigten Ausgaben und

somit der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Im Jahr 2019 stiegen die Zinszahlungen des Stadtstaates um rd. 14 Mio. € auf rd. 622 Mio. €.

- 63 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt.
- 64 Die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen des Finanzergebnisses über die letzten Jahre ist der folgenden Grafik zu entnehmen.



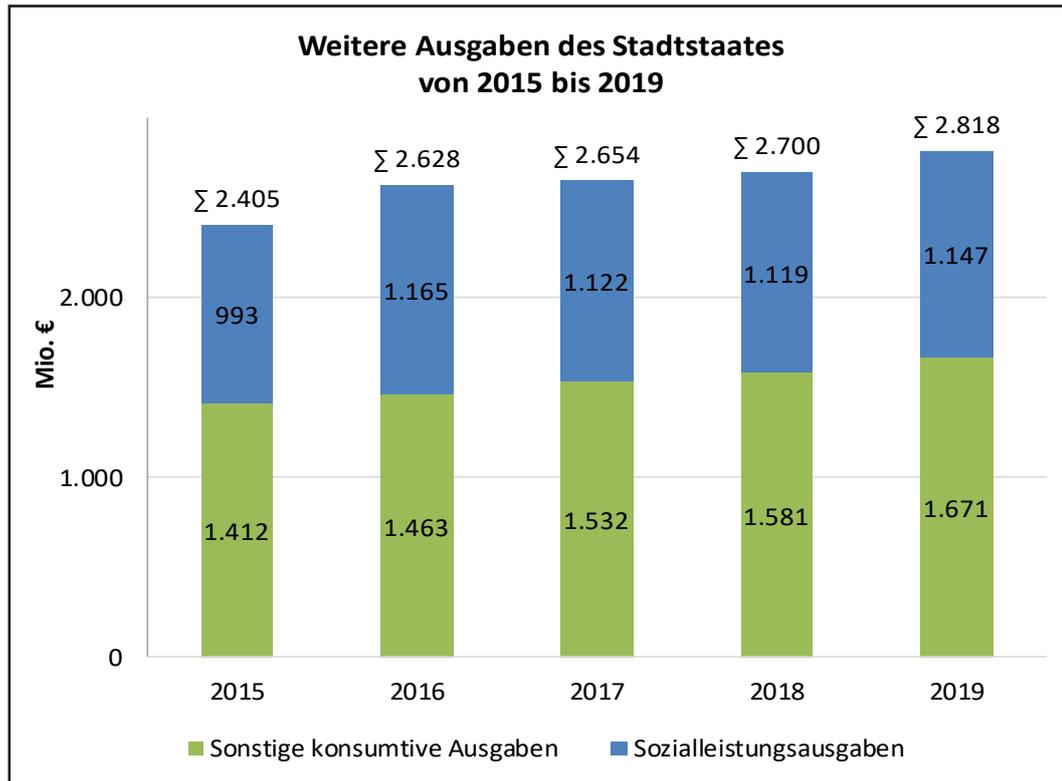
- 65 Die Finanzerträge und Finanzaufwendungen hielten sich seit dem Jahr 2017 auf jeweils nahezu konstantem Niveau. Im Jahr 2019 standen Erträgen von rd. 412 Mio. € Aufwendungen von rd. 960 Mio. € gegenüber.

4.6 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

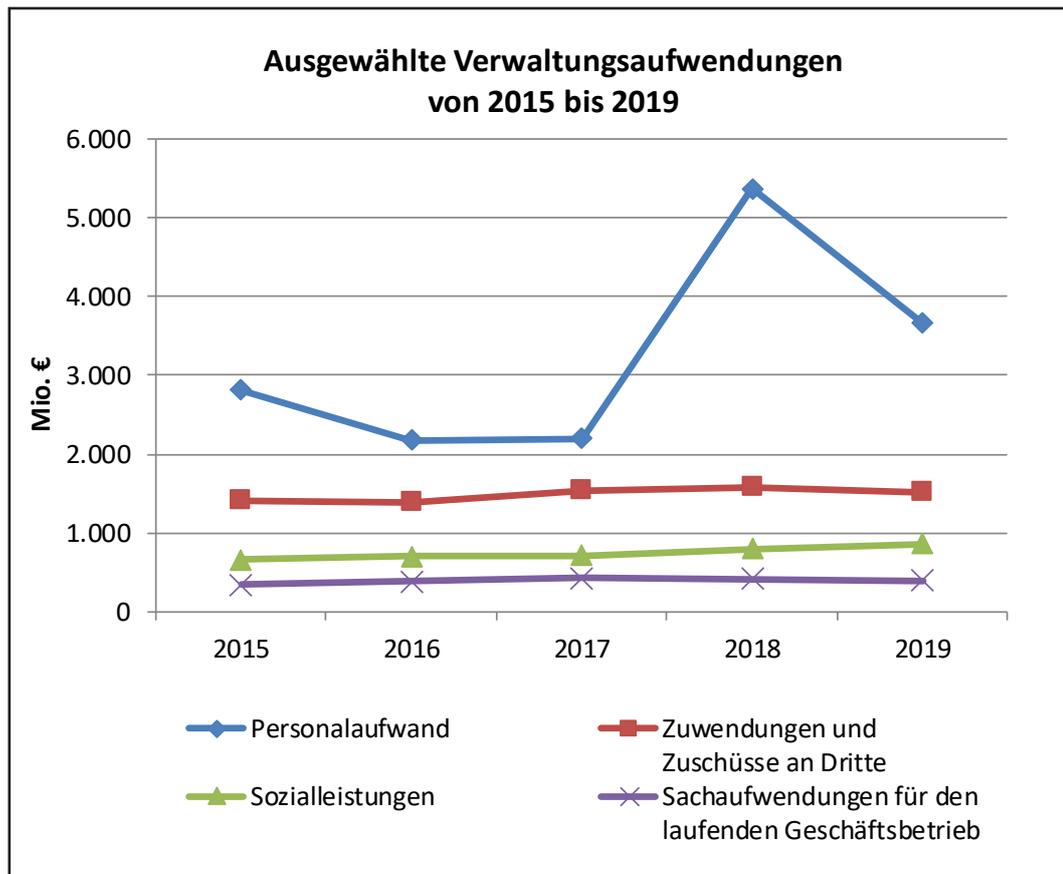
- 66 Kameral weist Bremen bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert aus, alle darüber hinausgehenden konsumtiven Ausgaben

werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie sonstigen Aufwendungen.

- 67 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der weiteren konsumtiven Ausgaben des Stadtstaates.



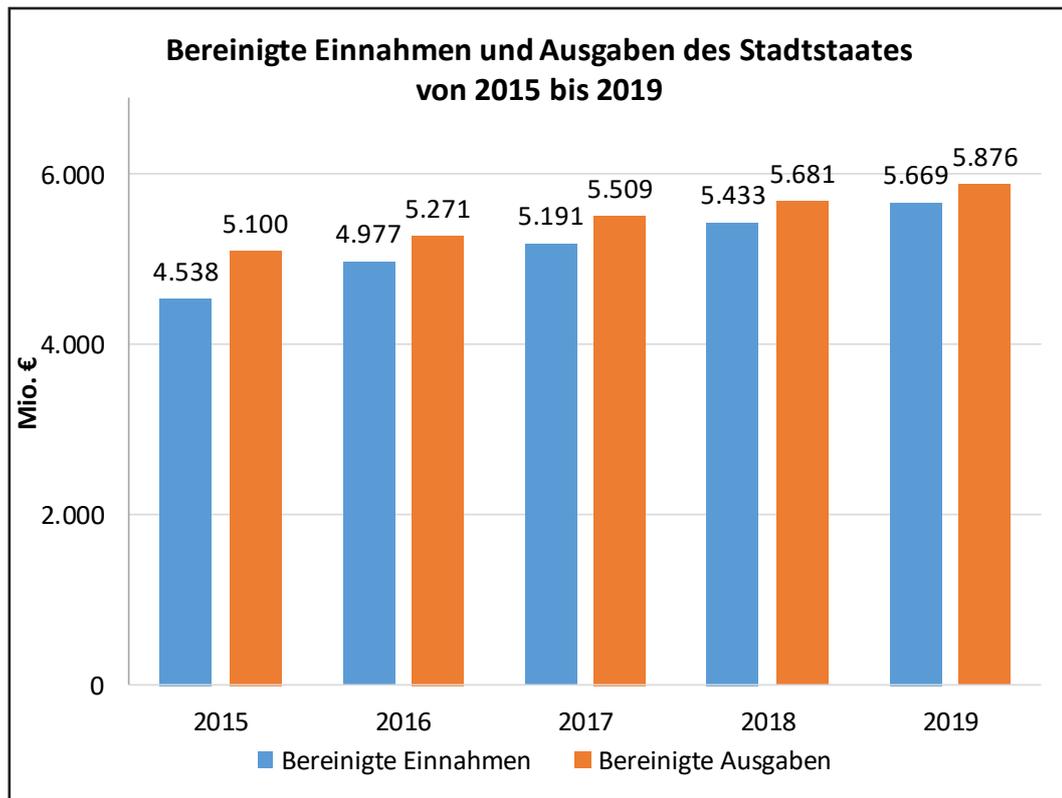
- 68 Wie in den Vorjahren stiegen sowohl die sonstigen konsumtiven Ausgaben also auch die Ausgaben für Sozialleistungen an. Die Steigerung belief sich im Jahr 2019 insgesamt auf rd. 0,12 Mrd. € im Vergleich zum Vorjahr. Die sonstigen konsumtiven Ausgaben betragen rd. 1,67 Mrd. €, die Sozialleistungen rd. 1,15 Mrd. €.
- 69 Demgegenüber stellten sich ausgewählte Aufwendungen in den Jahren 2015 bis 2019 ohne die Abschreibungen doppisch wie folgt dar.



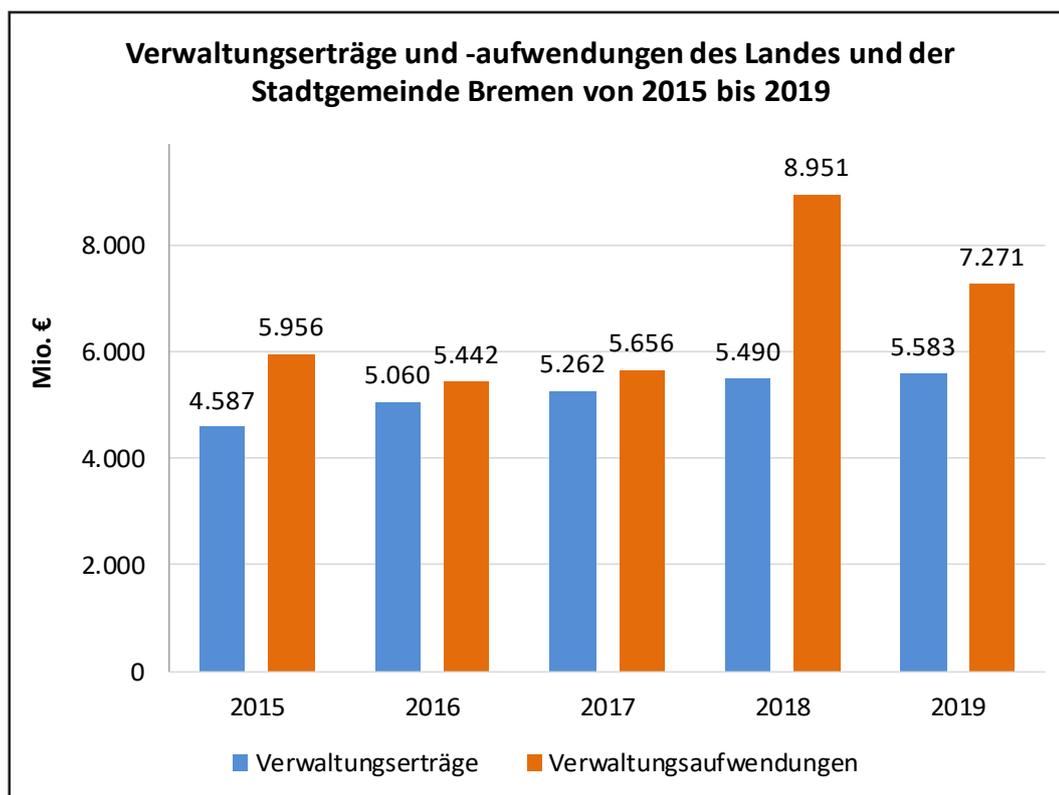
- 70 Die Verwaltungsaufwendungen betragen im Jahr 2019 rd. 7,27 Mrd. €. Sie umfassten die in der Grafik dargestellten ausgewählten Aufwendungen für Personal mit rd. 3,66 Mrd. €, Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte (ohne Bremerhaven) mit rd. 1,52 Mrd. €, Sozialleistungen mit rd. 0,86 Mrd. € und Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb mit rd. 0,40 Mrd. €. Ferner enthielten sie Zuweisungen an Bremerhaven von rd. 0,50 Mrd. € und rd. 0,34 Mrd. € für sonstige Aufwendungen und Abschreibungen.

4.7 Haushaltsabschluss

- 71 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo, der für die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos benötigt wird. Er diente dem Stabilitätsrat als Grundlage für die Bewertung der Haushaltslage sowie für die Überwachung der Einhaltung der Konsolidierungsvereinbarung.
- 72 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates.



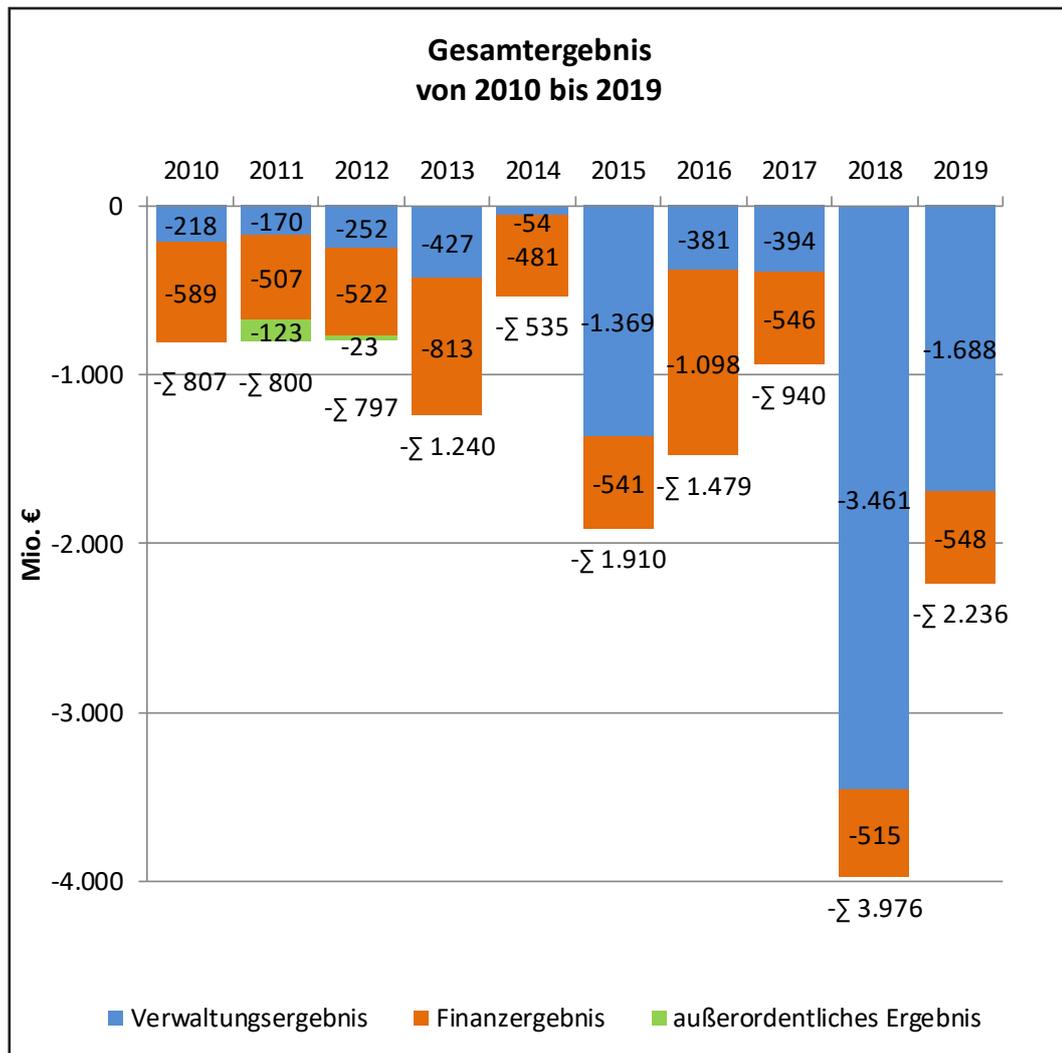
- 73 Der Trend bei den bereinigten Einnahmen war auch im Jahr 2019 mit einem Zuwachs von rd. 0,24 Mrd. € auf rd. 5,67 Mrd. € weiterhin positiv. Die bereinigten Ausgaben stiegen ebenfalls und zwar auf rd. 5,88 Mrd. €. Allerdings war die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr mit rd. 0,2 Mrd. € geringer als die der bereinigten Einnahmen. Trotzdem waren die bereinigten Ausgaben weiterhin höher als die bereinigten Einnahmen. Der Finanzierungsaldo war somit wie in den Vorjahren mit rd. 0,21 Mrd. € negativ.
- 74 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der doppelischen Verwaltungserträge und -aufwendungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen.



- 75 Im Jahr 2019 stiegen die Verwaltungserträge um rd. 93 Mio. € auf rd. 5,58 Mrd. €. Die Verwaltungsaufwendungen reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,68 Mrd. €. Sie betragen für das Jahr 2019 rd. 7,27 Mrd. €. Diese Verminderung ergab sich insbesondere aus einer gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,8 Mrd. € geringeren Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnlichen Verpflichtungen. Die Differenz zwischen den Verwaltungserträgen und den Verwaltungsaufwendungen betrug im Jahr 2019 rd. 1,69 Mrd. €. Das bedeutete eine Verbesserung gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,77 Mrd. €.

4.8 Gesamtergebnis

- 76 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie es sich seit dem Jahr 2010 entwickelte, zeigt die nachstehende Grafik.



- 77 Wie in den Vorjahren wies Bremen auch im Jahr 2019 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein negatives Gesamtergebnis von rd. 2,24 Mrd. € aus. Es verbesserte sich im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,74 Mrd. €.

5 Vermögensnachweis

5.1 Kamerale und doppelte Sichtweise

- 78 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen verfügen seit dem Jahr 2010 neben dem kameralem auch über einen doppelten Vermögensnachweis. Die beiden Nachweise ergänzen einander.
- 79 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen 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.

- 80 Der doppischen Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen liegt eine ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Erfasst werden davon alle Erträge sowie sämtliche Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben im Jahr der Anschaffung eines Vermögensgegenstandes ergebniswirksam verbucht sind, werden doppisch jährlich Abschreibungen ausgewiesen, um den Aufwand über die Nutzungsdauer zu verteilen. Der doppische Ausweis vermittelt einen Überblick über das vorhandene Vermögen. Ferner ermöglicht die Doppik einen Gesamtüberblick über die Anschaffungskosten, die bisherigen Abschreibungen sowie den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag.
- 81 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt die Mittelverwendung. Sie umfasst Anlagevermögen, Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten sowie den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die Passivseite zeigt die Mittelherkunft. Sie enthält den Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten sowie passive Rechnungsabgrenzungsposten.

5.2 Vermögen

5.2.1 Finanzanlagen

- 82 Etwa drei Viertel des doppisch ausgewiesenen Anlagevermögens entfällt auf die Finanzanlagen. Sie betragen zum 31. Dezember 2019 rd. 5,38 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich ihr Wert um rd. 22 Mio. €, also um rd. 0,4 %.
- 83 Die Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung und sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnung wird ebenfalls über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen sie den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart und Flächengröße in Quadratmetern der in Sondervermögen ausgelagerten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.

5.2.2 Immaterielles Vermögen

- 84 Nach der doppischen Sichtweise betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände im Land und in der Stadtgemeinde Bremen am 31. Dezember 2019

knapp 1,65 Mrd. €. Er verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 53 Mio. €. Bremen aktiviert seit dem Jahr 2015 geleistete Investitionszuwendungen und -zuschüsse nur noch, soweit es entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert. Weitere Aktivierungen sind nur möglich, wenn die Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben und der Wert sowie die zeitliche Bindung im Zuwendungsbescheid exakt benannt sind.

- 85 Kameral wird das immaterielle Vermögen nicht berücksichtigt, weil die geleisteten Investitionszuwendungen und -zuschüsse im Jahr des Mittelabflusses als Ausgaben erfasst werden.

5.2.3 Sachanlagen

- 86 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Infrastruktur, Gewerbeflächen, Fischereihafen, Hafen, Überseestadt sowie die kommunale Abfallentsorgung. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.

- 87 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, ist das in den kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte nicht der Fall. Das in der Bilanz ausgewiesene Sachanlagevermögen betrug am 31. Dezember 2019 rd. 74 Mio. €. Das bedeutete eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von rd. 3 %, die insbesondere auf Zugänge im Fuhrpark zurückzuführen war.

5.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 88 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen bestimmte Sondervermögen. Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände betrug zum 31. Dezember 2019 rd. 1,52 Mrd. €. Im Vorjahr lag sie bei rd. 1,87 Mrd. €.

- 89 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehensforderungen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge oder das Sondervermögen Versorgungsrücklage. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, die zum 31. Dezember 2019 rd. 50 Mio. € betragen, werden kameral nicht dargestellt.



5.2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 90 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Besoldungszahlungen für den Januar des folgenden Jahres, um Agio und Disagio sowie Mietaufwand des Folgejahres.
- 91 Zum 31. Dezember 2019 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung rd. 130 Mio. €. Damit war sie um rd. 14 Mio. € höher als im Vorjahr. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung nicht vor.

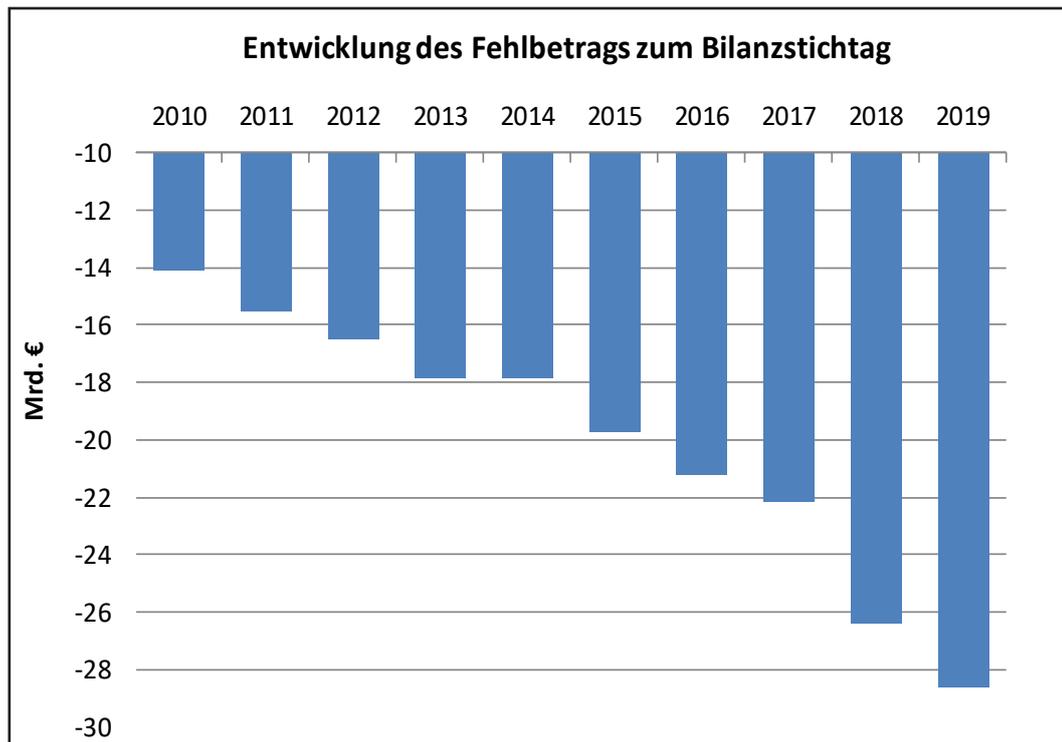
5.2.6 Eigenkapital

- 92 Die Vermögensrechnung wies zum 31. Dezember 2019 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 28,61 Mrd. € aus. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren. Innerhalb von zehn Jahren erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf mehr als das Doppelte.

5.3 Vermögensfinanzierung

5.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 93 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Die zum 31. Dezember 2019 ausgewiesene Bilanzsumme des Landes und der Stadtgemeinde Bremen belief sich auf rd. 47,93 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr stieg sie um rd. 9,11 Mrd. €, was einem Zuwachs von knapp 23,5 % entspricht. Der Betrag setzt sich aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten zusammen. In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- sowie Eventualverpflichtungen angegeben, die Schulden aber nur teilweise erfasst.
- 94 Grundsätzlich wird auf der Passivseite der Bilanz auch das Eigenkapital abgebildet. Bremen konnte seit Beginn der doppischen Rechnungslegung im Jahr 2010 kein positives Eigenkapital ausweisen. Die Entwicklung des Fehlbetrags zeigt die folgende Grafik.



- 95 Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs von rd. 14,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 28,61 Mrd. € im Jahr 2019. Er stieg damit seit Beginn der Bilanzierung auf mehr als das Doppelte an. Die Schulden erhöhten sich über den Bilanzierungszeitraum jährlich um durchschnittlich rd. 1,45 Mrd. €. Für das Jahr 2019 war die Steigerung mit rd. 2,25 Mrd. € überdurchschnittlich.

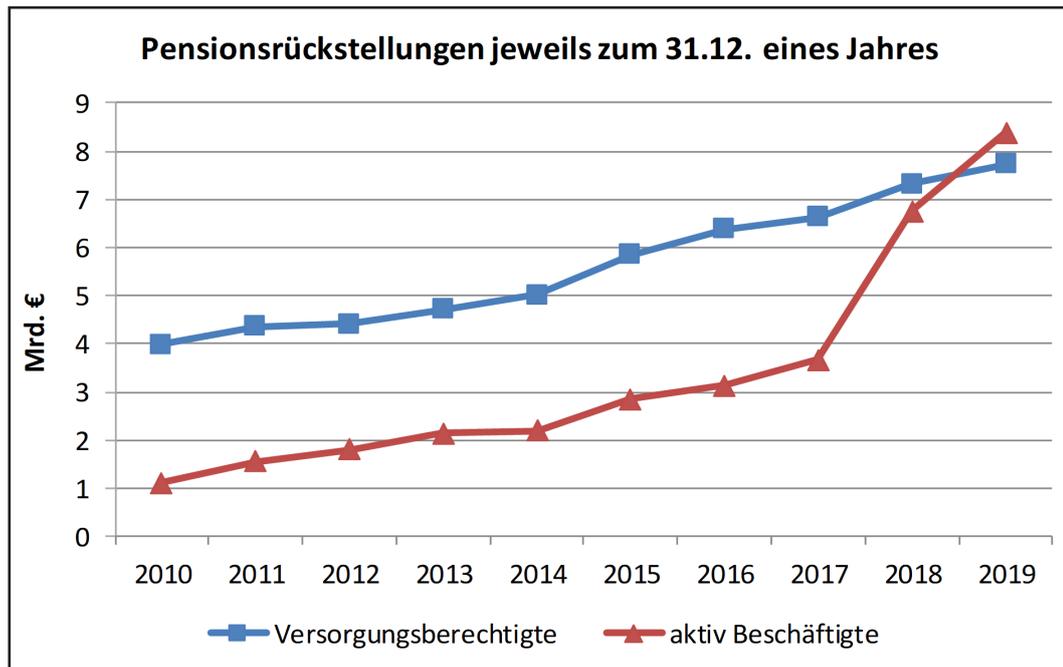
5.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 96 In der Doppik werden in diesem Posten Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2019 betrug der Sonderposten für Investitionen knapp 471 Mio. €.

5.3.3 Rückstellungen

- 97 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, werden allein in der Doppik Rückstellungen gebildet. Durch die Bildung der Rückstellungen sollen die später zu leistenden Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zugerechnet werden. Zu den Rückstellungen gehören insbesondere solche für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden sowie für ausstehende Rechnungen.

- 98 Wie in den Vorjahren waren die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit knapp 17 Mrd. € die größte Position auf der Passivseite. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um knapp 2,17 Mrd. €. Die Reduzierung des Abzinsungssatzes von 2,11 % auf 1,72 % wirkt sich in besonderem Maße rückstellungserhöhend aus (s. Tz. 61).
- 99 Die Entwicklung der Pensionsrückstellungen seit Beginn der Bilanzierung ist der folgenden Grafik zu entnehmen:



- 100 Zum Stichtag 31. Dezember 2019 überstiegen die Pensionsrückstellungen für aktiv Beschäftigte erstmals die Rückstellungen für Versorgungsberechtigte, und zwar um rd. 0,66 Mrd. €. Während die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte von rd. 3,99 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 7,72 Mrd. € im Jahr 2019 stiegen und sich damit knapp verdoppelten, erhöhte sich der Betrag für aktiv Beschäftigte um mehr als das 7,5-fache von rd. 1,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 8,38 Mrd. € im Jahr 2019.
- 101 Die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen belief sich zum Stichtag 31. Dezember 2019 auf rd. 894 Mio. €. Sie wuchs gegenüber dem Vorjahr um rd. 134 Mio. €. Die sonstigen Rückstellungen betrugen zum Bilanzstichtag knapp 98 Mio. €. Sie verringerten sich um rd. 9 Mio. €.

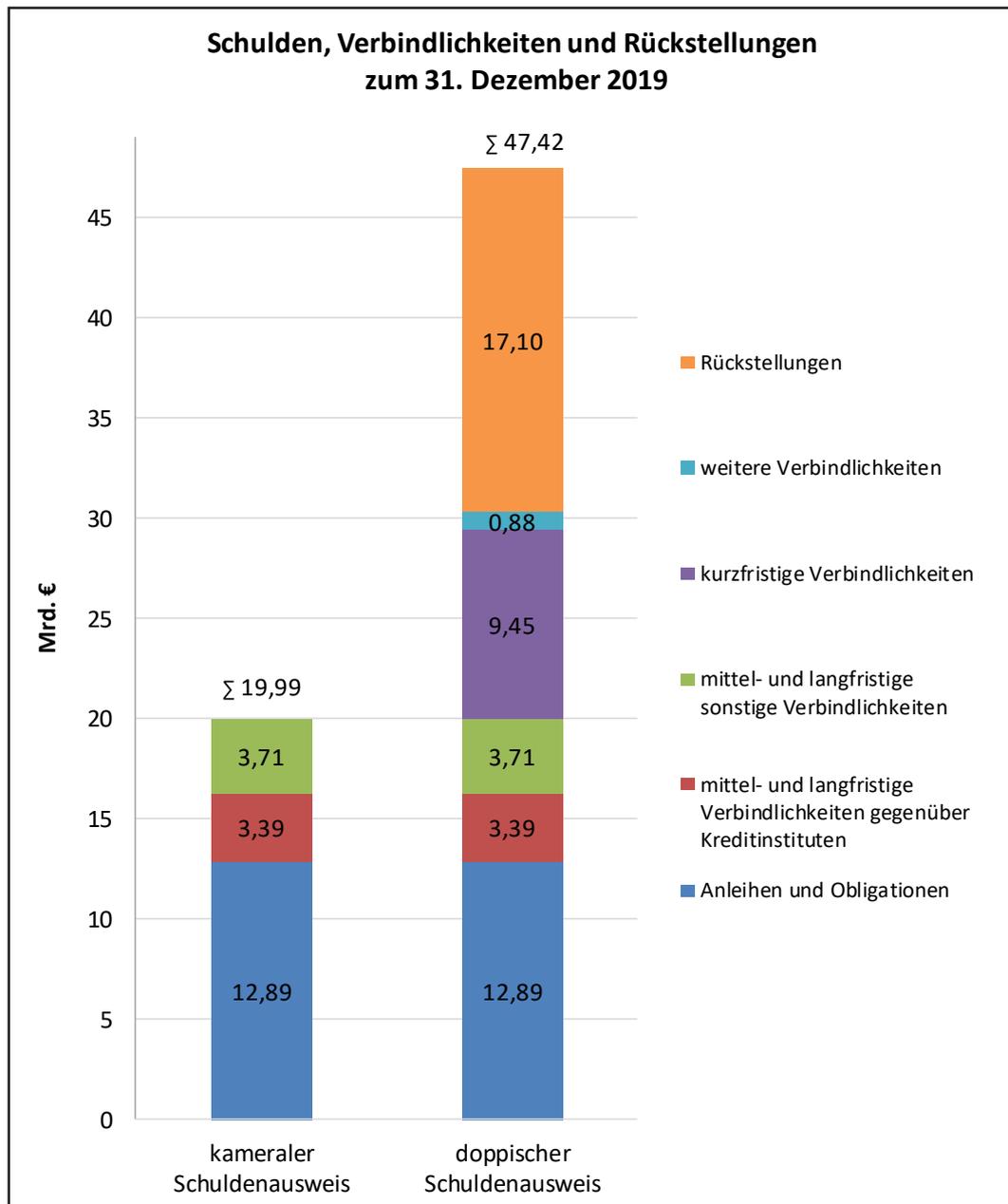
5.3.4 Schulden

- 102 Die Haushaltsgesetzgebung für das Jahr 2019 ermächtigte das Finanzressort, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von rd. 1,43 Mrd. € aufzunehmen. Überdies bestand die Möglichkeit, im Vorgriff auf die Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2019 Kredite in Höhe von 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019, also rd. 0,35 Mrd. €, aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung wurde im Umfang von rd. 0,11 Mrd. € Gebrauch gemacht, sodass der Gesamtbetrag der zu berücksichtigenden Kreditaufnahmen im Jahr 2019 bei rd. 1,54 Mrd. € lag. Das Finanzressort hielt den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.
- 103 Der Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden durften, betrug 12 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019 und damit rd. 700 Mio. €. Das Finanzressort hielt auch diesen Rahmen ein.
- 104 Die weiteren Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für verschiedene Zwecke nahm das Finanzressort nicht oder nicht in voller Höhe in Anspruch.
- 105 Für das Land und seine Sondervermögen wird ein Staatsschuldbuch geführt (§ 1 Bremisches Schuldbuchgesetz). In das Staatsschuldbuch werden Forderungen gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen eingetragen. Diese Staatsschulden können in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger jedoch nicht verbrieft, sondern ihre Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.
- 106 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.
- 107 Nach der vom Finanzressort vorgelegten Aufstellung erhöhte sich zum Stichtag 31. Dezember 2019 der Wert der im Staatsschuldbuch erfassten Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr um 8,37 Mrd. €. Dabei fielen drei Positionen in Höhe von insgesamt 1,6 Mrd. € weg, zwei Beträge von zusammen 0,57 Mrd. € wurden aufgestockt und zwölf Positionen mit einer Summe von 9,4 Mrd. € kamen hinzu. Der Gesamtbestand belief sich zum Stichtag auf rd. 17,6 Mrd. €. Die Besicherungen von Derivaten führte zu der größten



Veränderung im Jahr 2019 gegenüber 2018. Das Schuldbuch wies dafür am Jahresende 2019 Kredite von 7,67 Mrd. € aus.

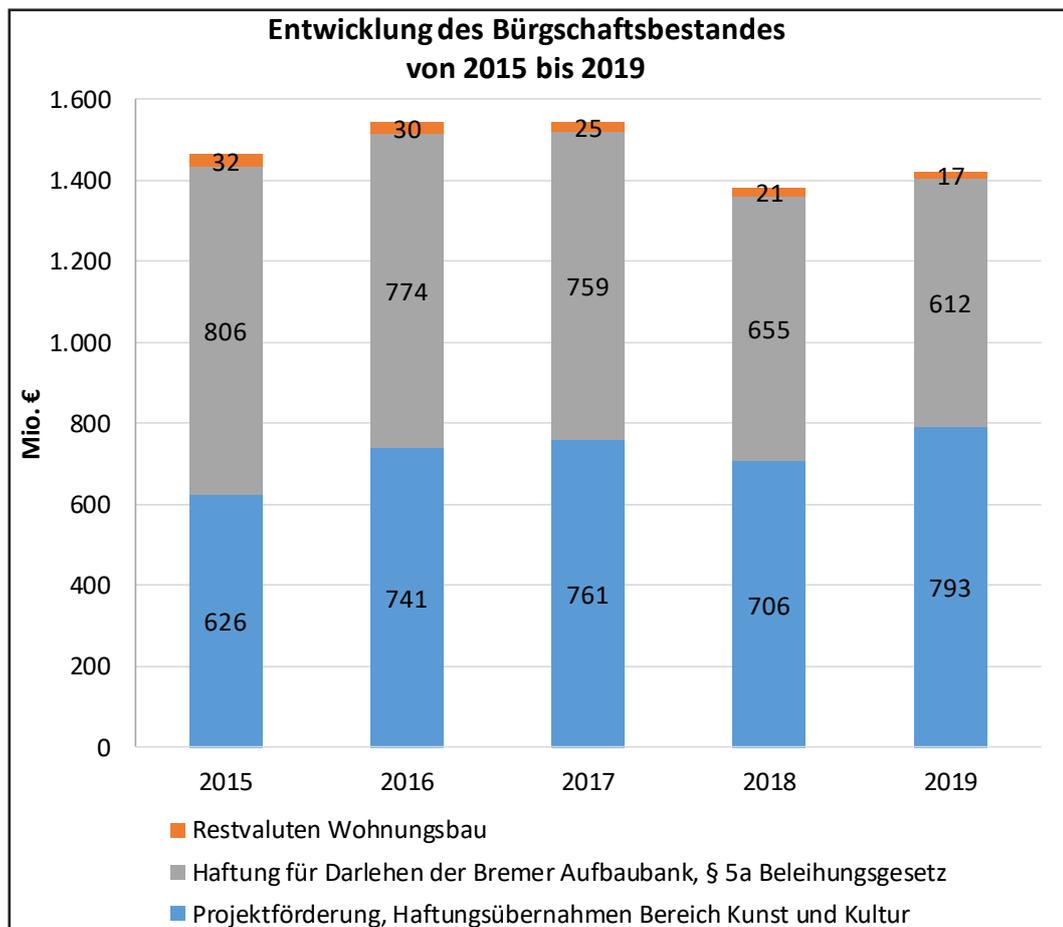
- 108 Schulden der Eigenbetriebe und Sondervermögen werden kameral grundsätzlich als Schulden des Landes ausgewiesen. Doppisch sind diese Positionen auf der Aktivseite unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen enthalten, weil die Haushalts- und Wirtschaftszahlen bisher nicht in einer sog. Konzernbilanz konsolidiert werden.
- 109 Doppisch werden Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt und gehören - neben den Rückstellungen - zu den Schulden. Die Verbindlichkeiten umfassten im Jahr 2019 im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen mit und ohne Beteiligungsverhältnis sowie Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Wie im Vorjahr bildeten die Anleihen und Obligationen mit rd. 12,89 Mrd. € eine der größten Positionen der Verbindlichkeiten. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betragen zum 31. Dezember 2019 rd. 3,39 Mrd. €.
- 110 In der folgenden Grafik ist die kameral ausgewiesene Verschuldung den Schulden der Vermögensrechnung zum Bilanzstichtag gegenübergestellt.



- 111 Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen wiesen die Haushaltsrechnungen zum 31. Dezember 2019 rd. 19,99 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt rd. 10,33 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 17,1 Mrd. €.

5.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 112 Das Finanzressort war nach dem Haushaltsgesetz 2019 befugt, neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € zu übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen von bis zu 610 Mio. € eingegangen werden durften, und die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten von bis zu 26 Mio. €.
- 113 Für die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen war die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau nach dem Haushaltsgesetz 2019 ermächtigt, Bürgschaften von bis zu insgesamt 5 Mio. € einzugehen.
- 114 Nach dem Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts (Beleihungsgesetz) haftet die Freie Hansestadt Bremen zudem u. a. für von der Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommene Darlehen. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.
- 115 Die Bürgschaften entwickelten sich im Zeitraum von 2015 bis 2019 wie folgt.



- 116 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug für Projektförderungen und Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2019 rd. 793 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2019 standen den Zugängen von rd. 95 Mio. € Tilgungen von rd. 9 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand um rd. 86 Mio. € erhöhte. Zum Jahresende beliefen sich die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau auf rd. 17 Mio. €, und waren damit um rd. 4 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH betrugen zum 31. Dezember 2019 rd. 612 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sie sich um rd. 43 Mio. €. Wie vom Rechnungshof gefordert (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 139), stellte das Finanzressort im Jahr 2019 die Haftung nach § 5a Beleihungsgesetz bei der Ausweisung der aus Haftungsverhältnissen begründeten Risiken als Bürgschaft dar.
- 117 Die Ermächtigungsgrenzen des Haushaltsgesetzes 2019 für Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen wurden eingehalten.
- 118 Das Finanzressort berichtete im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften. Hierzu stellte es als verbleibendes Haftungsrisiko einen Bürgschaftsbestand von rd. 2,05 Mrd. € abzüglich der gebildeten Rückstellungen von 262 T€ dar.
- 119 Ferner weist der Geschäftsbericht Finanzanlagen der Freien Hansestadt Bremen mit negativem Eigenkapital als Eventualverbindlichkeiten aus und bildet damit das sich daraus ergebende Risiko ab. Im Geschäftsjahr 2019 waren unter den Eventualverbindlichkeiten fünf Einrichtungen mit einem bremischen Anteil am Eigenkapital von rd. -1,6 Mio. € dargestellt. Kameral wurden Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

6 Haushaltssanierung

6.1 Finanzierungssaldo

- 120 Das Finanzressort stellte in der Haushaltsrechnung 2019 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.).
- 121 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 2019 für den Stadtstaat einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo von höchstens rd. 125 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.

- 122 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 2019, in Mio. €, gerundet				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	4.267	2.926	669	5.669
Bereinigte Ausgaben	4.235	3.111	722	5.877
Finanzierungssaldo	31	-185	-53	-208
Strukturelle Bereinigungen	-18	166	34	182
Struktureller Finanzierungssaldo	13	-19	-19	-26
Vorgabe für den Konsolidierungspfad	-50	-62	-13	-125
Einhaltung oder Überschreitung der Konsolidierungsverpflichtung	62	43	-6	100

- 123 Die Tabelle zeigt, dass abgesehen vom Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaft Land die drei weiteren strukturellen Finanzierungssalden negative Werte aufwiesen. Lediglich die Gebietskörperschaft Bremerhaven überschritt dabei die jeweils vorgegebene Grenze um rd. 6 Mio. €. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaates Bremen im Jahr 2019 rd. -26 Mio. €.

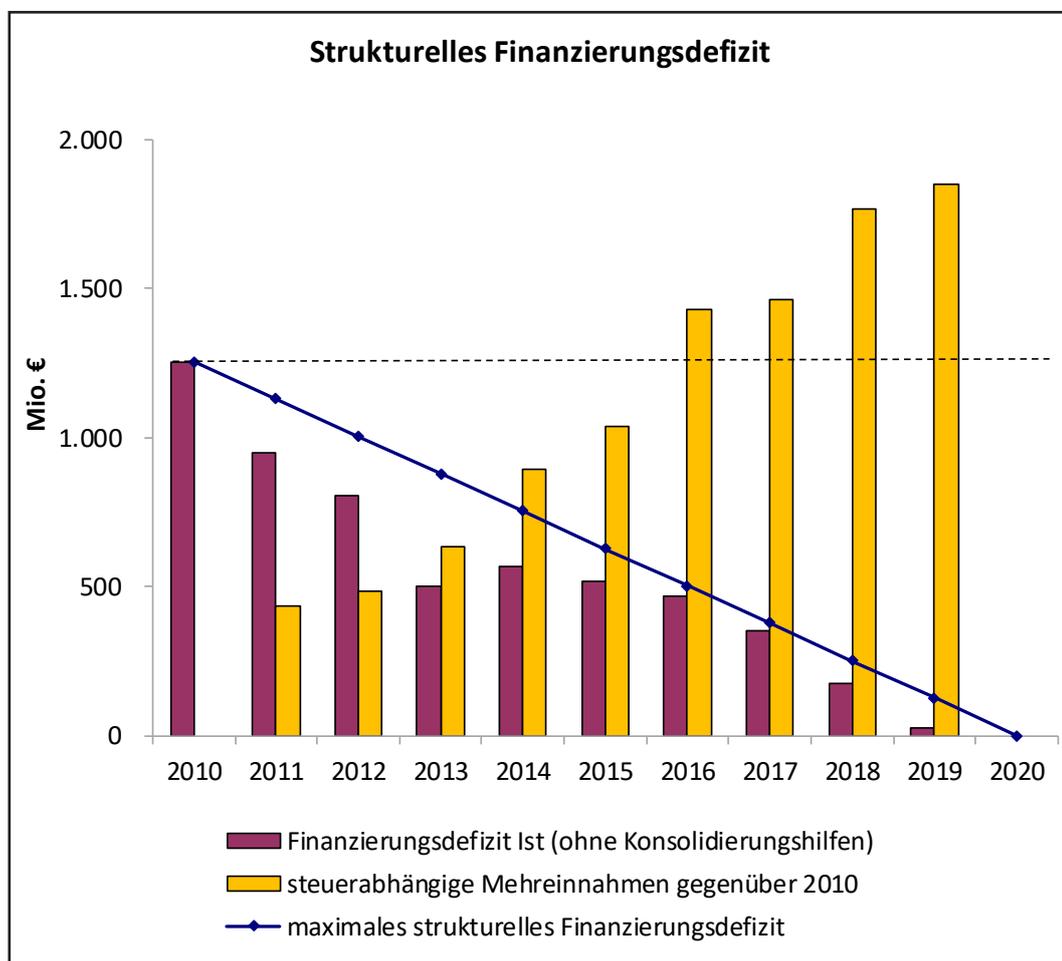
6.2 Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung

- 124 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 2019 Konsolidierungshilfen von 300 Mio. € jährlich. Für das Jahr 2019 flossen Bremen im Jahr 2019 zunächst wie vorgesehen 200 Mio. € zu. Im Juni 2020 beschloss der

Stabilitätsrat, dass Bremen die Konsolidierungsverpflichtung für das Jahr 2019 eingehalten hatte. Bremen bekam daher im Jahr 2020 die noch ausstehenden 100 Mio. € an Konsolidierungshilfen. Das Verfahren zur Gewährung von Konsolidierungshilfen wird mit der Vorlage des Berichts für das Jahr 2020 formal beendet.

6.3 Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits

- 125 Die nachstehende Grafik zeigt die jeweils zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits seit 2010 und seine tatsächliche Entwicklung bis 2019. Ebenfalls dargestellt ist die Entwicklung der steuerabhängigen Mehreinnahmen in Relation zum Basisjahr 2010.



- 126 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 2020 - Land, Tz. 149 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 abzubauenende strukturelle Finanzierungsdefizit von rd. 1,25 Mrd. € war. Im Jahr 2019 belief sich der Zuwachs der steuerabhängigen Einnahmen gegenüber 2010 sogar nahezu auf rd. 1,85 Mrd. €. Die Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits zeigt zudem, dass die Einnahmenseite stärker als die Ausgabenseite zur Konsolidierung beitrug.

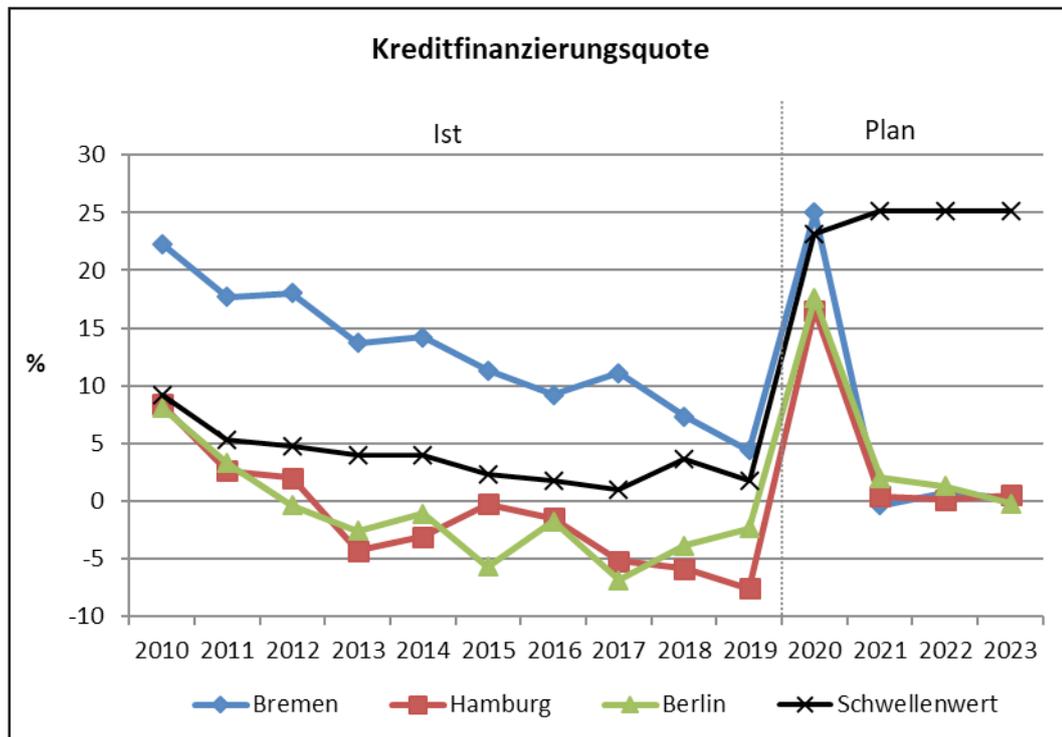
6.4 Haushaltsüberwachung

6.4.1 Kennzahlen des Stabilitätsrats

- 127 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.
- 128 Seit 2011 überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung der Haushalte anhand der Kennzahlen Kreditfinanzierungsquote, struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo, 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.

6.4.2 Kreditfinanzierungsquote

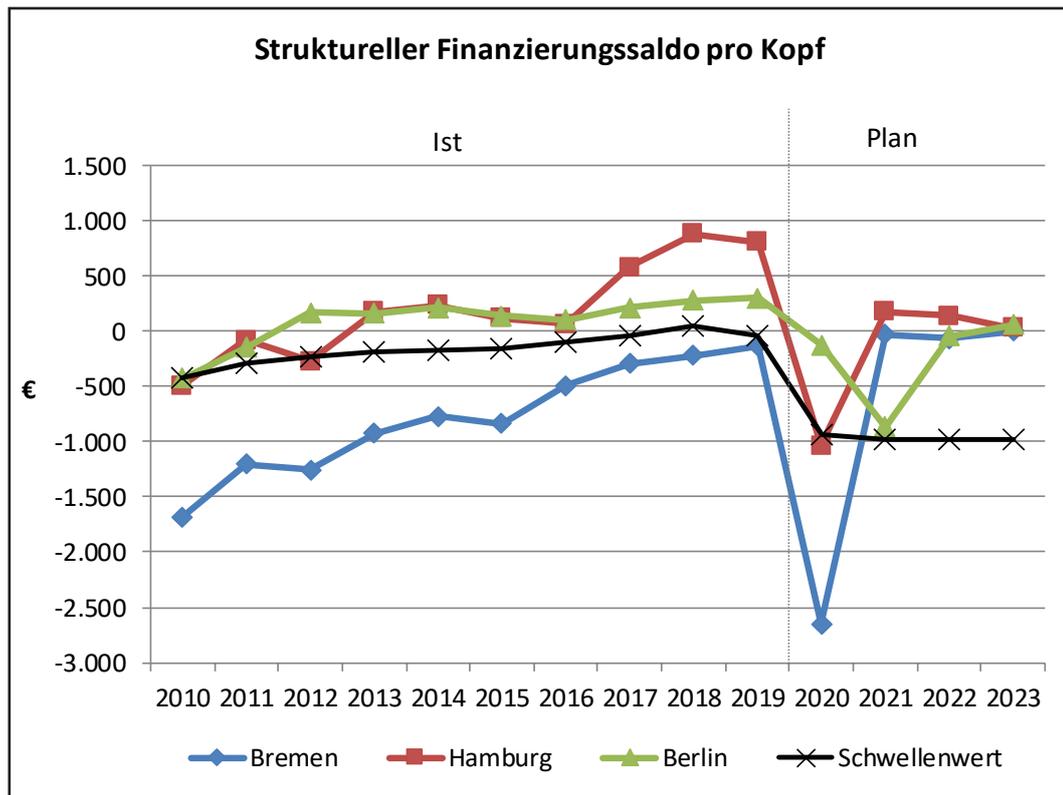
- 129 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Kreditfinanzierungsquote den Länderdurchschnitt um mehr als drei Prozentpunkte übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um nochmals vier Prozentpunkte erhöht.
- 130 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 2023.



- 131 Die Einhaltung des Konsolidierungspfades führte in Bremen dazu, dass die Neuverschuldung in der Zeit von 2010 bis 2019 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 2019 nur noch gut 4 %. Die Kreditfinanzierungsquoten von Hamburg und Berlin lagen im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert. Aufgrund der konjunkturbedingten Kreditaufnahme wies Bremen im Jahr 2020 mit 25 % eine wieder deutlich höhere Kreditfinanzierungsquote aus.

6.4.3 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

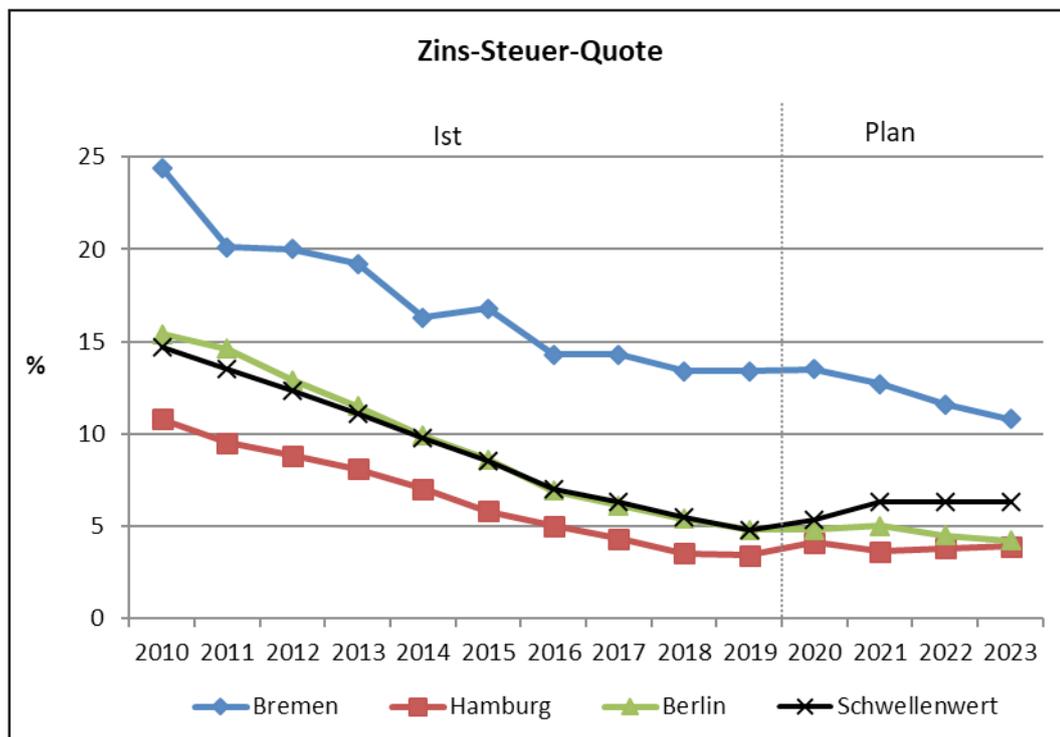
- 132 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine weitere Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennzahl ist auf die Kopfhzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle 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.
- 133 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf der Stadtstaaten auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2023.



- 134 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 -133 € im Jahr 2019. Der Schwellenwert belief sich auf -37 €. Für 2020 wird ebenfalls ein negativer Finanzierungssaldo erwartet.

6.4.4 Zins-Steuer-Quote

- 135 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.
- 136 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2023.



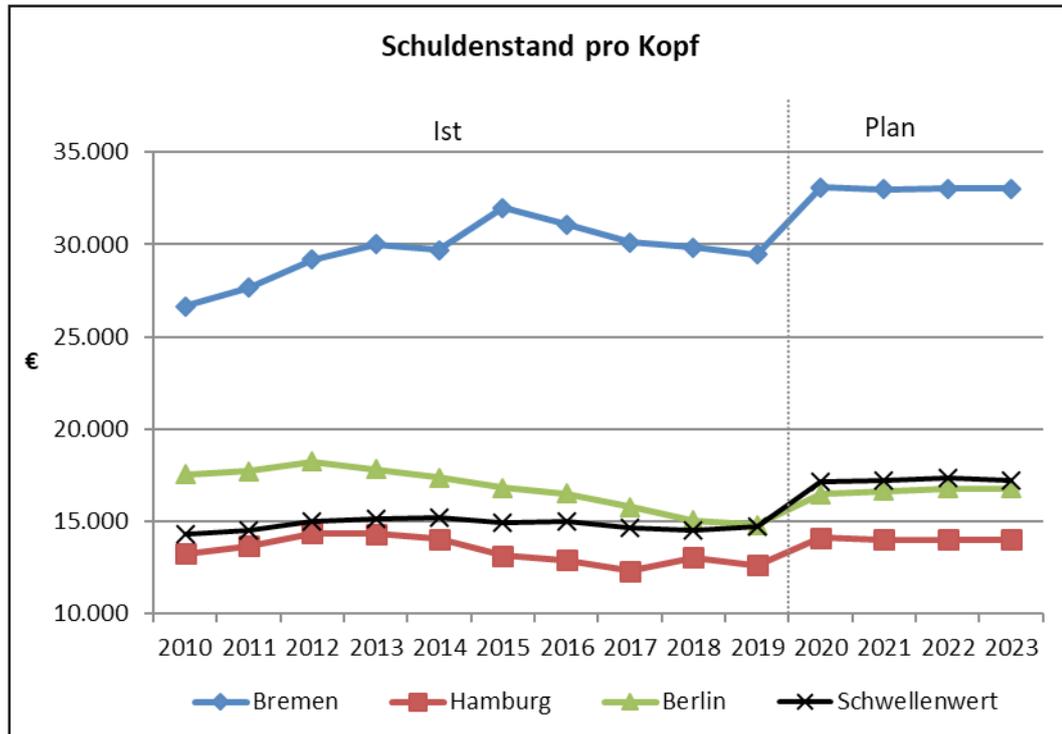
- 137 Für das Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm inzwischen deutlich ab, und zwar zunächst auf 14,3 % im Jahr 2016. Ausschlaggebend dafür waren sowohl höhere Steuereinnahmen als auch eine geringere Zinsbelastung. Im Jahr 2017 stagnierte die Quote auf dem Wert des Vorjahres, 2018 sank sie auf 13,4 % und verblieb dort im Jahr 2019. Dennoch überstieg die Zins-Steuer-Quote Bremens den Schwellenwert für die Stadtstaaten von 4,8 % erheblich.
- 138 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 2019 lediglich jeden 30. Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden, Bremen hingegen fast jeden siebten Euro, und damit etwa 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 vorliegenden Planungen wird die Zins-Steuer-Quote 2020 leicht ansteigen und danach langsam sinken.

6.4.5 Pro-Kopf-Verschuldung

- 139 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 100 € erhöht.

- 140 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2023.



- 141 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen hatte im Jahr 2015 mit 31.989 € ihren Höchstwert erreicht. Seitdem verringerte sich der Wert kontinuierlich. Im Jahr 2019 betrug er 29.446 €. 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 2019 nahezu doppelt so hoch wie in Berlin. Hamburgs Pro-Kopf-Verschuldung lag im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert. Für 2019 betrug die durchschnittliche Verschuldung aller Länder 6.689 € pro Kopf, der Schwellenwert für die Stadtstaaten belief sich auf 14.715 €. Die Planung ab dem Jahr 2020 zeigt einen deutlichen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung. Dabei fällt auf, dass Hamburg und Berlin in der Planung unterhalb der jeweiligen Höchstwerte der letzten zehn Jahre bleiben. Bremen erwartet hingegen eine deutlich höhere Pro-Kopf-Verschuldung als beim letzten Höchststand 2015.

7 Bremen-Fonds

7.1 Ausgestaltung des Bremen-Fonds

- 142 Um die Pandemiefolgen in Bremen zu mildern, beschlossen Senat und Bürgerschaft, einen Bremen-Fonds einzurichten. Der Bremen-Fonds wurde für das Jahr 2020 mit einem Volumen von 1,2 Mrd. € ausgestattet, davon 900 Mio. € im Landeshaushalt und 300 Mio. € im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen.
- 143 Der Bremen-Fonds wurde als neu einzurichtender Produktplan 95 in die Haushalte 2020 eingestellt und vom Parlament als ressortübergreifender Sonderfonds beschlossen. Somit ist er im Kernhaushalt abgebildet und nicht in ein Sondervermögen ausgelagert. Bei dem Fonds handelt es sich um eine globale Ausgabeermächtigung, die im Haushaltsvollzug für beschlossene, eindeutig benannte Maßnahmen in Anspruch genommen werden kann. Zur Finanzierung des Fonds dürfen Kredite aufgenommen werden. Allerdings ist immer zu klären, ob es andere, vorrangig zu nutzende Möglichkeiten zur Finanzierung gibt.
- 144 Der Produktplan 95 wird vom Finanzressort verwaltet und von den Ressorts bewirtschaftet. Über die Verwendung der Mittel beschließen der Senat und die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bürgerschaft. Aus dem Produktplan 95 flossen bis Ende des Jahres 2020 (Stand: 13. Monat) rd. 515 Mio. € ab, davon rd. 442 Mio. € für Maßnahmen des Landeshaushalts und rd. 73 Mio. € für Maßnahmen des Haushalts der Stadtgemeinde.
- 145 In den Haushalten für das Haushaltsjahr 2021 sind im Produktplan 95 erneut Globalmittel für den Bremen-Fonds ausgewiesen. Im Landeshaushalt werden Mittel in Höhe von bis zu 650 Mio. € zur Verfügung gestellt, im Haushalt der Stadtgemeinde bis zu 280 Mio. €. Die Regelungen zum Bremen-Fonds ändern sich gegenüber denen des Jahres 2020 nicht grundlegend.

7.2 Kreditfinanzierung des Bremen-Fonds

- 146 Nach Art. 131a Abs. 1 LV sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Art. 131a Abs. 2 LV eröffnet allerdings die Möglichkeit der Kreditaufnahme bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung. Dadurch können Steuermindereinnahmen zum Teil kompensiert werden. Eine weitere Möglichkeit der Kreditaufnahme ergibt sich nach Art. 131a Abs. 3 LV im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Voraussetzung



dafür ist ein mit der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft gefasster Beschluss, der mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist.

- 147 Aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen folgt, dass Maßnahmen, die im Kreditwege finanziert werden sollen, geeignet und erforderlich sein müssen, Pandemieschäden zu beseitigen, zu mindern oder zu vermeiden. Einzelheiten dazu lassen sich einem vom Finanzressort in Auftrag gegebenen rechtswissenschaftlichen Gutachten entnehmen, das ausdrücklich auf den Ausnahmecharakter der Kreditermächtigung hinweist.

7.3 Folgen für künftige Haushalte

- 148 Vieles spricht dafür, dass Bremen ohne die Pandemie im Haushaltsjahr 2020 keine Nettokreditaufnahme benötigt hätte, um die Haushalte auszugleichen. Die pandemiebedingte Neuverschuldung führt zu erheblichen Risiken für künftige Haushalte. Neben den jährlich durchschnittlich 80 Mio. € zu leistenden Tilgungen aufgrund des Sanierungshilfengesetzes und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung müssen auch die neuen Schulden getilgt werden. Zudem müssen zu den Tilgungsleistungen auch die dazugehörigen Zinslasten aus den jährlichen Haushalten aufgebracht werden. Für die bisher beschlossenen und die noch künftig zu beschließenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie sind überdies die Folgekosten zu berücksichtigen. Die sich auch kurzfristig abzeichnende Mehrbelastung der Haushalte wird durch Steuermindereinnahmen verschärft, die 2020 bereits eingetreten sind und in den Folgejahren drohen.
- 149 Dies alles zeigt die Dringlichkeit, die Kreditaufnahme auch im Interesse nachfolgender Generationen auf das unerlässliche Maß zu begrenzen.



II Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 6 % auf rd. 2,1 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen stieg im Kernbereich der Verwaltung um 321 Vollzeiteinheiten.

Der Rechnungshof unterstützt die Absicht des Senats, die Rücklage für Versorgungsvorsorge schrittweise aufzulösen.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

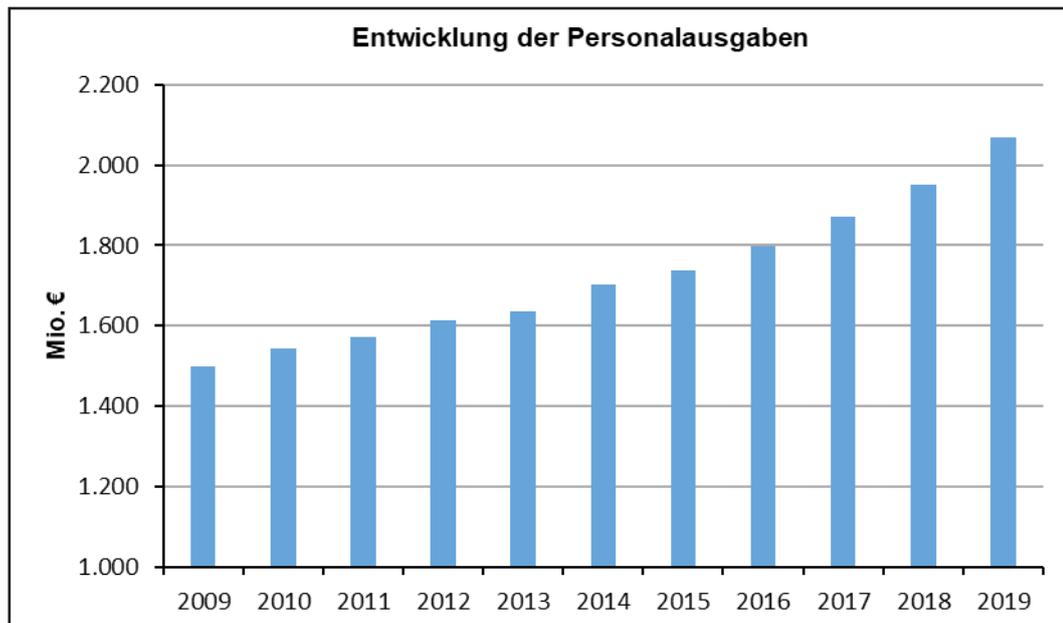
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, z. B. Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).

151 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 Bestandteile von Zuwendungen, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

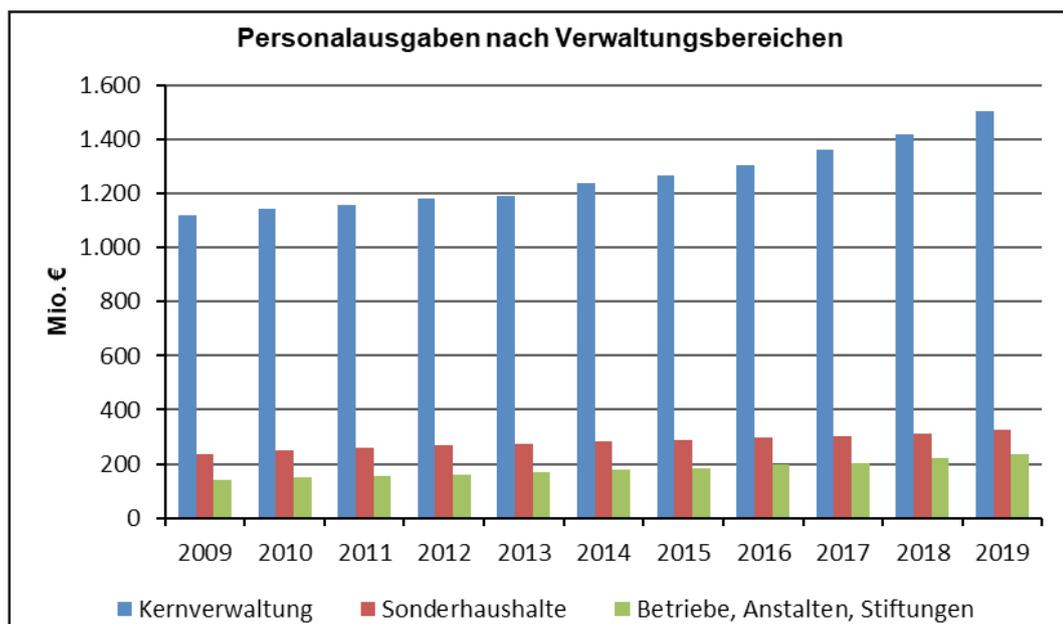
2 Entwicklung der Personalausgaben

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

152 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 2009 bis 2019 entwickelten.



- 153 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1,5 Mrd. € im Jahr 2009 auf rd. 2,1 Mrd. € im Jahr 2019. Das entspricht einer Zunahme um rd. 37,9 %. Allein im Jahr 2019 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2018 um rd. 6,0 % und stiegen damit stärker als in den Vorjahren. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen und die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge als auch auf die Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.
- 154 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



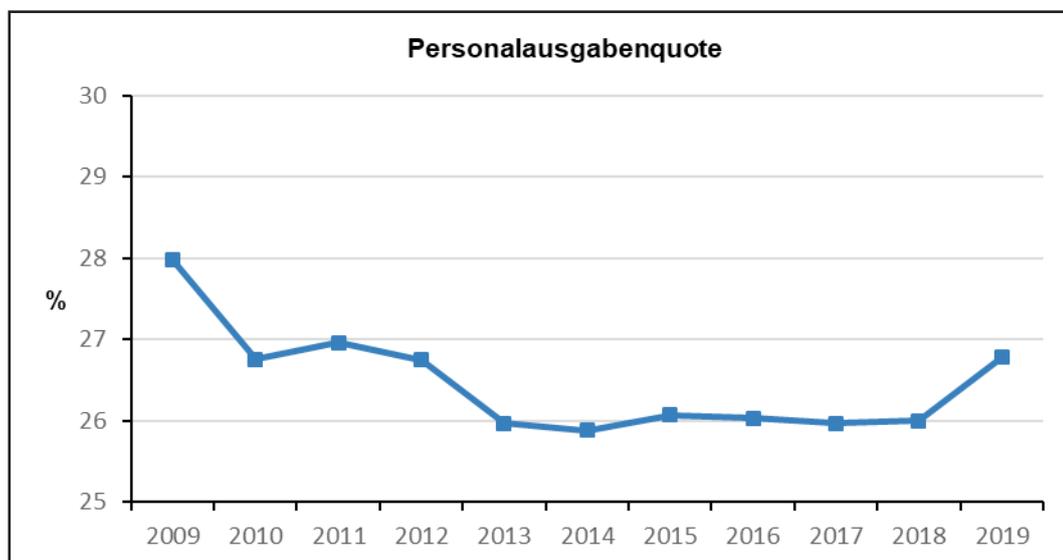


- 155 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2009 auf rd. 1,5 Mrd. € im Jahr 2019, und damit um rd. 34,5 %. Im Jahr 2019 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 6,3 %.
- 156 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 237,9 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 325,3 Mio. € im Jahr 2019. Das entsprach einer Zunahme um rd. 36,8 %. Im Jahr 2019 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,8 %.
- 157 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von rd. 142,9 Mio. € im Jahr 2009 um rd. 66,2 % auf rd. 237,4 Mio. € im Jahr 2019. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,5 %.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

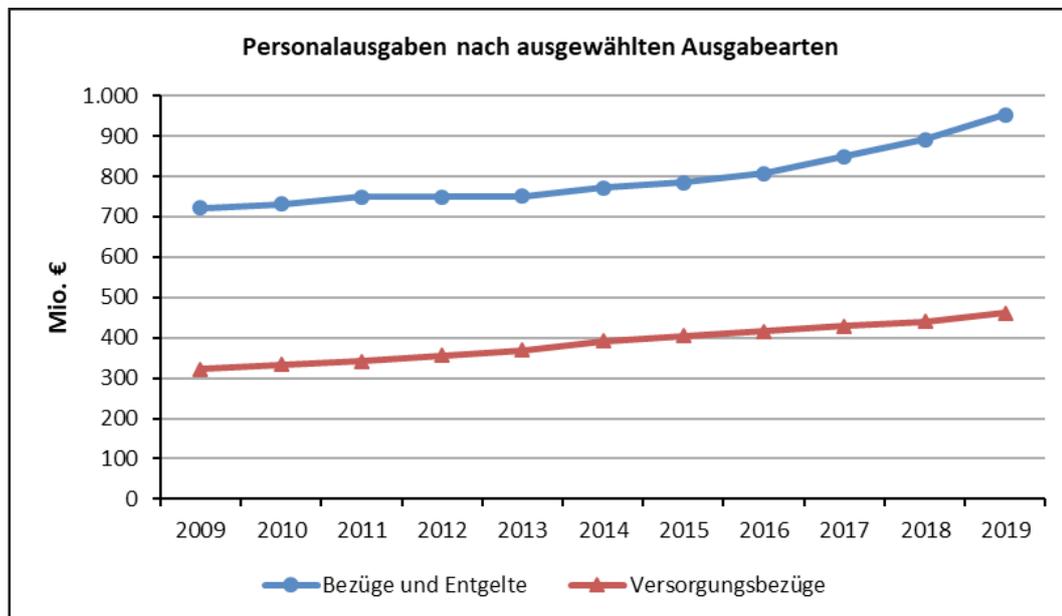
- 158 Die Personalausgabenquote weist den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben aus. Die nachstehende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2009 bis 2019 entwickelte.



- 159 Nachdem die Personalausgabenquote von rd. 28 % im Jahr 2009 auf rd. 26 % im Jahr 2013 gesunken war und sich bis 2018 mit leichten Schwankungen auf diesem Niveau gehalten hatte, stieg sie 2019 wieder auf rd. 26,8 %.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

160 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten der Kernverwaltung sowie deren Versorgungsbezüge von 2009 bis 2019 entwickelten.



161 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2009 bis 2019 um rd. 231,5 Mio. € auf rd. 952,7 Mio. € und damit um rd. 32,1 %. Von 2018 auf 2019 stiegen sie um rd. 61 Mio. €, das entspricht rd. 6,8 %.

162 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2009 bis 2019 um rd. 138,2 Mio. € auf rd. 460,6 Mio. €, d. h. um rd. 42,9 %. Im Jahr 2019 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 21,2 Mio. € und damit um rd. 4,8 %.

163 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2009 bis 2019 um rd. 24,9 Mio. € und damit um rd. 49,7 % zunahmen. Im Jahr 2019 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 8,6 % auf rd. 75,1 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen

164 Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten Kernbereich eingesetzt. Daneben gehören zur Kernverwaltung sog. refinanzierte Beschäftigte sowie aus temporären Personalmitteln finanzierte Beschäftigte, die insbesondere in Projekten tätig sind. Hinzu kommen noch Finanzierungen aus den Budgetbereichen „Temporäre Mittel für Flüchtlinge“



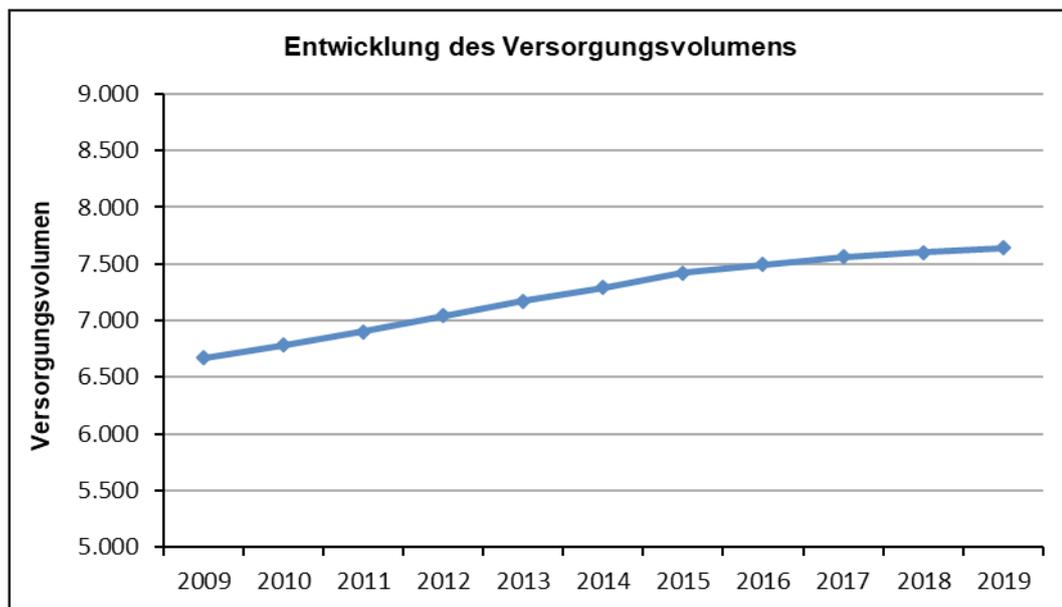
und „Flexibilisierungsmittel“. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten (VZE) von 2009 bis 2019 im Kernbereich.

Beschäftigungsvolumen 2009 bis 2019 im Kernbereich		
Jahr	VZE	Veränderung zum Vorjahr
2009	13.546	
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 %
2019	13.996	2,3 %

- 165 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 450 VZE (rd. 3,3 %). Im Jahr 2019 stieg es gegenüber 2018 um 321 auf 13.996 VZE und damit um rd. 2,3 %.

4 Versorgungsvolumen

- 166 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungsätze gebildet. Liegt der Versorgungsatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2009 und 2019 entwickelte.



- 167 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2019 gegenüber 2018 um rd. 0,5 % auf 7.642 Einheiten zu. Damit entspricht der Zuwachs in etwa dem des Vorjahrs. Im Zehnjahreszeitraum von 2009 bis 2019 stieg das Versorgungsvolumen um 972 Einheiten, das entspricht rd. 14,6 %.

5 Rücklagen für Versorgungsvorsorge

- 168 Zur Finanzierung von Versorgungsausgaben für pensionierte Beamtinnen und Beamte und damit zur Entlastung künftiger Haushalte richtete Bremen im Jahr 1999 das Sondervermögen Versorgungsrücklage ein. Ziel war es, die Rücklage während des Zeitraums der höchsten Belastung der Haushalte durch Versorgungsausgaben einzusetzen und so den „Versorgungsberg zu untertunneln“.
- 169 Im Jahr 2018 wurde damit begonnen, den Kapitalstock des Sondervermögens in Höhe von rd. 88 Mio. € durch jährliche Entnahmen aufzulösen. Mit dem Haushalt 2021 werden die Mittel aufgebraucht und damit die gesetzliche Zielsetzung erfüllt sein.
- 170 Zusätzlich gründete Bremen im Jahr 2005 die Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge. Es war beabsichtigt, einen Kapitalstock aufzubauen, mit dessen Zinserträgen die Versorgungsausgaben weitgehend zu finanzieren und damit künftige Haushalte zu entlasten. Die Anstalt verfügte Ende des Jahres 2019 über eine Rücklage in Höhe von rd. 485 Mio. €, um künftige Ansprüche der bremischen Ruhegehaltsempfängenden zu decken.
- 171 Der Rechnungshof hatte bereits früher (vgl. Jahresberichte 2014 - Land, Tz. 416 ff. sowie 2017 - Land, Tz. 232 ff.) auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Zielsetzung



der Rücklage neu zu bewerten. Eine weitgehend kapitalstockgedeckte Finanzierung der Versorgungsausgaben war schon damals nicht realistisch. Außerdem sprach das ab dem Jahr 2020 geltende Verbot der Neuverschuldung dagegen, das Ziel unverändert weiterzuverfolgen.

- 172 Im Jahr 2020 wurde das Gesetz über die Errichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge geändert und damit die Anstalt neu ausgerichtet. Nunmehr dürfen die Mittel nicht nur zur Deckung von Versorgungsausgaben, sondern für alle Personalausgaben eingesetzt werden. Außerdem können der Rücklage nicht nur wie bis dahin die Erträge, sondern auch Mittel aus dem Kapitalstock entnommen werden. Daneben wurden die Anlagemöglichkeiten erweitert. In diesem Zusammenhang wurde diskutiert, Geld aus der Rücklage vorübergehend auch zu anderen Zwecken einzusetzen, die ansonsten aus dem Haushalt zu finanzieren wären.
- 173 Im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022/2023 beschloss der Senat im Dezember 2020 sodann, die Rücklage für die originäre Versorgungsvorsorge bis zum Jahr 2027 schrittweise aufzulösen und dem Gesamthaushalt zuzuführen. Überlegungen in Richtung neuer Anlageformen seien damit obsolet.
- 174 Der Rechnungshof befürwortet das Vorhaben des Senats. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage wurde gezielt zur „Untertunnelung des Versorgungsbergs“ geschaffen und zweckentsprechend eingesetzt. Demgegenüber zeigen die Änderungen in der Ausrichtung der Rücklage für Versorgungsvorsorge, dass die ursprüngliche Zielsetzung aufgegeben worden ist. Die schrittweise Auflösung der von der Anstalt gebildeten Rücklage ist danach folgerichtig.
- 175 In Anbetracht der auf absehbare Zeit kreditfinanzierten Haushalte bedürfen mit vorhandenen Mitteln unterlegte Rücklagen ohnehin besonderer Rechtfertigung. Vor einer Neuverschuldung sind alle finanziellen Möglichkeiten zur Deckung der Ausgaben auszuschöpfen. Dazu gehört es auch, vorhandene Rücklagen aufzulösen. Werden die Mittel der Rücklage für Versorgungsvorsorge dem Haushalt zugeführt, widerspräche das ihrem ursprünglichen Zweck nicht. Sie würden in diesem Fall dazu beitragen, dass Bremen in seiner Haushaltsnotlage die Versorgungsausgaben finanzieren kann.



III Prüfungsergebnisse

IT-Sicherheit in Bremen

Die IT-Sicherheit in der Bremer Verwaltung ist nicht hinreichend gewährleistet.

Aufgrund sicherheitstechnischer Mängel beim Anschluss an das Netzwerk des Bundes bestehen Risiken für die IT-Sicherheit auch in anderen Ländern und beim Bund.

1 Informationssicherheitsleitlinie

- 176 Die Informationssicherheitsleitlinie der Freien Hansestadt Bremen (Leitlinie) wurde im Mai 2017 vom Senat verabschiedet und den Beschäftigten in der bremsischen Verwaltung im Januar 2018 bekanntgegeben. Diese Verwaltungsvorschrift stellt den Rahmen des landesweiten Informationssicherheitsmanagements dar und dokumentiert das gemeinsame Verständnis von Informationssicherheit. Die Leitlinie enthält ferner die Selbstverpflichtung, die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als maßgeblich anzusehen. Ausdrücklich benennt sie zudem die Verantwortlichkeit der Dienststellen sowie Einrichtungen (Stellen) für eine angemessene Informationssicherheit und erlegt den Ressorts die Pflicht auf, binnen Jahresfrist nach Inkrafttreten Informationssicherheitsbeauftragte für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu bestellen. Auf der Grundlage der Leitlinie sind in den Stellen eigene, den jeweils besonderen Gegebenheiten vor Ort entsprechende Regelungen zu treffen.

2 IT-Sicherheitsbeauftragte

- 177 Die nach der Leitlinie zu bestellenden IT-Sicherheitsbeauftragten haben vor allem die Aufgabe, die IT-Sicherheit zu fördern und zu dokumentieren. Je nach Größe der Stelle sowie Umfang oder Sensitivität der Informationsverarbeitung können diese Aufgaben auch von Beschäftigten mit anderen Fachaufgaben miterledigt oder vom zuständigen Fachressort übernommen werden.
- 178 Nur in fünf der zehn Ressorts gibt es IT-Sicherheitsbeauftragte. In lediglich 34 der weiteren 70 befragten Stellen werden die Sicherheitsaufgaben entweder von eigenen bestellten Beauftragten wahrgenommen oder vom Ressort, dem die Stellen zugeordnet sind. Zwei Stellen vergaben die Aufgaben an externe Dienstleister. Die Vorgabe der Leitlinie ist damit gerade einmal von etwa der Hälfte der verpflichteten Stellen umgesetzt.

- 179 In engem Zusammenhang mit der Funktion von IT-Sicherheitsbeauftragten steht die Anforderung aus dem BSI-Grundschutzkompendium, eine Organisationsstruktur für den Sicherheitsprozess aufzubauen. 70 der 80 befragten Stellen verfügen nicht über eine solche Organisationsstruktur. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass je nach Größe der Stelle sowie Umfang und Art der Datenverarbeitung eine unterschiedliche Organisationsstruktur angemessen sein kann. Sind jedoch - so wie es bei 80 % der Stellen der Fall ist - überhaupt keine organisatorischen Festlegungen getroffen, lässt dies den Rückschluss zu, dass es schon an grundlegenden Mindeststandards wie definierten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen mangelt.
- 180 Der Rechnungshof hat dazu aufgefordert, die Leitlinie unverzüglich umzusetzen, also IT-Sicherheitsbeauftragte zu bestellen und den örtlichen Gegebenheiten angemessene Organisationsstrukturen für ein IT-Sicherheitsmanagement aufzubauen. Das Finanzressort mit der Zuständigkeit für das zentrale IT-Sicherheitsmanagement in Bremen teilt die Bewertung des Rechnungshofs und prüft, inwieweit die Aufgaben der Informationssicherheit personell unterstützt und organisatorisch verankert werden können.

3 Dezentrale Sicherheitsregelungen

- 181 Auf Grundlage der Leitlinie sind von den Stellen ergänzend jeweils eigene Sicherheitsregelungen zu treffen. Das bedeutet, dass anhand einer Bestandsaufnahme vor Ort zumindest Umfang und Schutzbedarf der Informationsverarbeitungsprozesse zu analysieren und schriftlich festzuhalten sind. Zudem sind der jeweiligen Situation entsprechende Handlungsanleitungen und Maßnahmen zu dokumentieren. Damit verbunden ist die Notwendigkeit einer regelmäßigen Umsetzungskontrolle und ggf. Aktualisierung dieser Regelungen. Außerdem ist grundsätzlich Vorsorge für Notfälle zu treffen, also ein Notfallkonzept zu erstellen und ein Notfallhandbuch mit Handlungsanleitungen für akute Fälle vorzuhalten.
- 182 Lediglich 32 von 80 der befragten Stellen haben eigene Regelungen zur Informationssicherheit verschriftlicht und überprüfen sie regelmäßig. Auf Bestandsaufnahmen beruhende Sicherheitskonzepte gibt es nur in 16 dieser 80 Stellen. Auch eine Notfallvorsorge ist überwiegend nicht gewährleistet. So existiert nur in 34 der 80 Stellen ein Notfallkonzept und in 23 ein Notfallhandbuch.
- 183 Dieser Befund zeigt, dass es um die IT-Sicherheit in Bremen nicht gut bestellt ist. Die Umsetzung der bremischen Verwaltungsvorschrift zur IT-Sicherheit ist von grundlegender Bedeutung für den reibungslosen Ablauf der zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben. Hier ist die Leitung der jeweiligen Stelle in der



Pflicht. Nur 34 von 80 Stellen gaben an, die Leitungsebene initiiere und kontrolliere den Sicherheitsprozess. Dies ist ein Indiz dafür, dass der IT-Sicherheit nicht die Bedeutung beigemessen wird, wie es notwendig wäre.

- 184 Der Rechnungshof hat auf die Verpflichtung hingewiesen, die Leitlinie schnellstmöglich umzusetzen und auf ihrer Grundlage eigene Regelungen in den von ihr erfassten Stellen zu treffen. Dabei ist die Situation vor Ort entscheidend für den Umfang der Regelungen. Die einzelnen Stellen stehen für die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ebenso in der Verantwortung wie das für zentrale IT-Sicherheitsvorgaben zuständige Finanzressort. Damit das Finanzressort dieser Verantwortung auch gerecht werden kann, sind erweiterte Weisungsbefugnisse für das zentrale IT-Sicherheitsmanagement erforderlich. Das Finanzressort befürwortet weitere zentrale Befugnisse, um den Stellen u. a. Sicherheitskonzepte abzufordern. Es will auch prüfen, ob und in welchem Umfang gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen werden können, das Mandat des Informationsmanagements stärker und umfassender rechtlich abzusichern.

4 Zentral verwaltete Netzinfrastruktur

- 185 Das Finanzressort hat die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport damit betraut, operative Aufgaben wahrzunehmen. Dazu gehört die Verwaltung der netznahen Dienste, also der Datendienste der Telekommunikation. Dem Finanzressort obliegt es, Dataport dabei zu steuern. Für die Anschlussbedingungen an das Netz des Bundes gelten die Standards des BSI und die entsprechende Informationssicherheitsleitlinie des IT-Planungsrats, eines Bund-Länder-Gremiums. Da die Migration des Netzanschlusses von der BREKOM zu Dataport noch nicht abgeschlossen ist, erfüllt Bremen die geforderten Mindestanforderungen zurzeit nicht vollständig. So fehlt es an einer Bestimmung des notwendigen Schutzbedarfs und an einem Sicherheitskonzept für das Bremer Verwaltungsnetz (BVN).
- 186 Der Schutzbedarf ist mit den dafür vom BSI vorgesehenen Methoden festzulegen und gliedert sich in die Kategorien normal, hoch und sehr hoch. Bremen hat zwar einen Schutzbedarf festgelegt, der jedoch lediglich auf Annahmen beruht und in die Kategorie „normal“ eingestuft ist. Nach Angaben des Finanzressorts fehlte es für eine mögliche andere Einstufung an Informationen über die im BVN betriebenen Anwendungen.
- 187 Eine derartige Schutzbedarfsfeststellung reicht nicht aus. Sie begründet das Risiko, dass IT-gestützte Verfahren mit einem besonderen Schutzbedarf nicht

als solche erkannt und deshalb nicht ausreichend geschützt werden. In der Folge kann es zu beträchtlichen Schäden kommen.

- 188 Basierend auf den Sicherheitszielen, dem identifizierten Schutzbedarf und der Risikobewertung sind im erforderlichen Sicherheitskonzept konkrete Sicherheitsmaßnahmen zu benennen. Für das BVN liegt ein solches Sicherheitskonzept nicht vor. Es wird zurzeit von Dataport erstellt. Fehlt ein Sicherheitskonzept, mangelt es an Grundlagen, wie einzelne Sicherheitsrisiken zu bewerten sind. Infolgedessen besteht das Risiko, Gefahren für die Informationssicherheit zu niedrig einzuschätzen und bei Sicherheitsvorfällen ungeeignete oder unzureichende Maßnahmen zu treffen.
- 189 Werden die Anschlussbedingungen an das Verbindungsnetz des Bundes und der Länder nicht eingehalten, besteht auch ein Sicherheitsrisiko für länderübergreifende IT-Verfahren. Aufgrund der weitreichenden Vernetzung können Angriffe oder Bedrohungen über einzelne Dienststellen- und Ländergrenzen hinweg alle Behörden gefährden und die Handlungsfähigkeit der Verwaltung in der Bundesrepublik beeinträchtigen.
- 190 Der Rechnungshof erwartet, dass der Schutzbedarf methodisch korrekt festgestellt wird. Es ist notwendig, ein Sicherheitskonzept für das BVN zügig zu erstellen.
- 191 Nach den Anforderungen des BSI ist eine vollständige und nachhaltig gepflegte Dokumentation des Netzes einschließlich eines Netzplans erforderlich, auch um Kenntnis über alle im Netz laufenden Dienste zu haben. Eine solche Dokumentation gibt es in Bremen nicht. Es kann daher nicht eingeschätzt werden, ob und inwieweit im Netz betriebene Komponenten den sicherheitsrelevanten Betrieb beeinträchtigen können und welche Schutzmaßnahmen getroffen werden müssen.
- 192 Dataport besitzt nach wie vor keine umfassenden Kenntnisse über die im BVN laufenden Dienste (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 461 ff.). Dieser fehlende Überblick führt außerdem dazu, dass Dataport die Verwaltung der netznahen Dienste bislang nicht vollständig von der BREKOM übernehmen konnte.
- 193 Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, schnellstmöglich für eine Dokumentation des Netzes einschließlich eines Netzplans zu sorgen.
- 194 Über diese zwingenden Anforderungen hinaus empfiehlt das BSI ein Notfallkonzept. Darin ist nicht nur die Netzarchitektur zu berücksichtigen, sondern es sind auch Notfallvorsorgemaßnahmen festzulegen, die auf den getroffenen Verfügbarkeitsanforderungen der Netzinfrastruktur basieren.



-
- 195 Für das BVN existiert kein Notfallkonzept. Dies birgt die Gefahr, dass eine schnelle Wiederherstellung der Sollzustände des Netzwerks sowie der Konfiguration der Komponenten in der Netzmanagement-Infrastruktur nicht möglich ist. Damit drohen auch vermeidbare Kosten.
- 196 Der Rechnungshof hat sich den BSI-Empfehlungen angeschlossen und dazu geraten, ein zentrales Notfallkonzept zu erstellen. Das Finanzressort sieht demgegenüber insgesamt vorrangig Handlungserfordernisse in den Fachressorts. Es kann keine Angaben dazu machen, welchen Aufwand es für vertretbar hält und welche funktionellen Verbesserungen an erster Stelle stehen sollten. Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest.



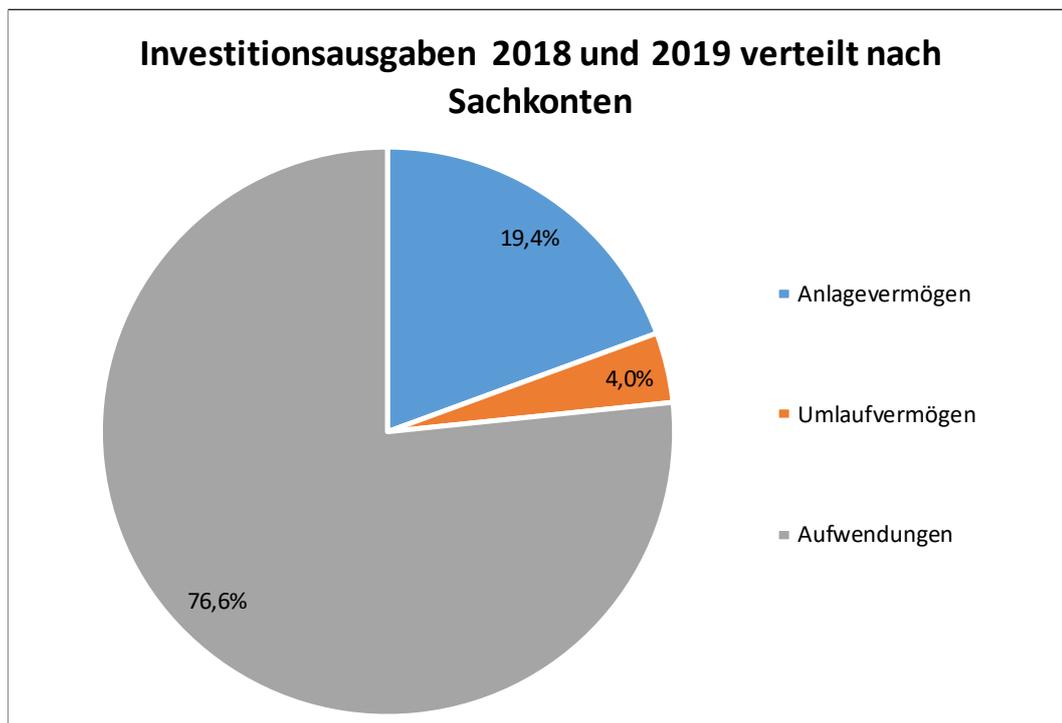
Buchung investiver Ausgaben

Fehlerhafte kamerale Buchungen konsumtiver Ausgaben als Investitionen führen zu einer überhöhten Darstellung von Investitionsausgaben.

Zahlreiche Mängel im Buchungsgeschehen machen intensive Fortbildungsmaßnahmen und eine handlungsleitende Buchungsrichtlinie erforderlich.

1 Zuordnung von Investitionsausgaben in Kameralistik und Doppik

- 197 Die in der kameralen Haushaltsrechnung und im doppischen Jahresabschluss ausgewiesenen Investitionen wichen in den letzten Jahren ohne erkennbaren Grund stark voneinander ab. Obwohl sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, war aus dem Jahresabschluss ein den kameral verbuchten Investitionen vergleichbarer Vermögenszuwachs nicht einmal annähernd abzulesen.
- 198 Kameral werden Investitionen ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Die Zuordnung ergibt sich aus § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO i. V. m. den Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan. Doppisch werden die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung dargestellt. Die Zuordnung ergibt sich aus den nach § 7a des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder festgelegten Grundsätzen staatlicher Doppik. Soweit in den Grundsätzen keine besonderen Regelungen enthalten sind, gelten die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs.
- 199 Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen ausgewiesen, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. So kurzfristige Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 200 Die nachfolgende Grafik zeigt, mit welchen Anteilen die in den Jahren 2018 und 2019 in Höhe von 1,15 Mrd. € kameral ausgewiesenen Investitionsausgaben doppisch auf die einzelnen Sachkontenpositionen gebucht wurden.



- 201 Die Ressorts ordneten 76,6 % der kameral gebuchten Investitionsausgaben, nämlich rd. 882 Mio. €, doppisch direkt den Aufwendungen zu. Sie versäumten es in diesen Fällen entweder, Anlagen in der doppischen Vermögensrechnung zu aktivieren, oder es handelte sich schon kameral ganz überwiegend nicht um Investitionen.
- 202 Nur rd. 223 Mio. €, und damit 19,4 % der Investitionsausgaben stellten die Ressorts im Anlagevermögen dar. Von diesem Betrag buchten sie am Jahresende nahezu 167 Mio. € doppisch wiederum in den Aufwand um. Im Ergebnis wiesen die Ressorts zusammen mit den im Umlaufvermögen dargestellten Investitionsausgaben von 4 % lediglich rd. 12,8 % der kameralen Ausgaben doppisch als Investition in der Vermögensrechnung aus.

2 Investitionen im Einzelnen

2.1 Baumaßnahmen

- 203 Als Baumaßnahmen sind alle Maßnahmen darzustellen, die eine erhebliche Veränderung oder Erweiterung baulicher Anlagen bewirken. Das ist immer dann der Fall, wenn eine bauliche Anlage neu gebaut, erweitert oder über ihren ursprünglichen Zustand hinausgehend wesentlich verbessert wird. Doppisch werden Bauinvestitionen dem Anlagevermögen zugeordnet.
- 204 Baumaßnahmen in angemieteten Räumlichkeiten stellen nur bei sogenannten Mietereinbauten und -umbauten Investitionen dar. Dies setzt allerdings



stets voraus, dass es sich um selbstständige, nicht fest mit dem Gebäude verbundene Wirtschaftsgüter handelt.

- 205 Bei Sanierungsmaßnahmen, selbst wenn sie umfangreich sind, handelt es sich grundsätzlich nicht um Investitionen. Eine Ausnahme gilt nur, wenn mindestens drei der vier wesentlichen Gebäudebestandteile (Fenster, Elektrik, Sanitär- und Heizungsanlagen) jeweils deutlich verbessert werden. In diesem Fall darf von einer erheblichen Veränderung ausgegangen und investiv gebucht werden.
- 206 Die Ressorts stellten häufig Erhaltungsausgaben wie für Malerarbeiten, aber auch für Teilsanierungen fehlerhaft als Investitionen dar. Außerdem wurden in Einzelfällen Ausgaben für Baumpflegearbeiten oder die Reparatur eines Zauns als Bauinvestitionen ausgewiesen, obwohl es sich um Erhaltungsaufwendungen handelte.
- 207 Der Rechnungshof erwartet, dass zukünftig nur Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie größere Instandsetzungen, die eine erhebliche Veränderung oder Erweiterung der eigenen baulichen Anlagen bewirken, als Bauinvestitionen ausgewiesen werden.

2.2 Erwerb von beweglichen Sachen

- 208 Der Erwerb von beweglichen Sachen ist als Investition darzustellen, wenn der erworbene einzelne Gegenstand einen Wert von mehr als 800 € netto hat. Die Investition ist dann doppisch im Anlagevermögen zu aktivieren. Die Summe des Werts der einzelnen Gegenstände ist dann zugrunde zu legen, wenn sie einer sog. geschlossenen Einzelmaßnahme zuzurechnen sind. Beispiele dafür sind Klassensätze an Lernbüchern sowie das Mobiliar von Besprechungs- oder Schulräumen.
- 209 Diese Maßstäbe wurden nicht immer beachtet. Oftmals wurden Ausgaben für Schulbücher investiv gebucht, obwohl sie offensichtlich nicht als Klassensatz beschafft worden waren. Zudem wurde häufig einzeln nutzbares Büromobiliar zu einer Position zusammengefasst.
- 210 Die Wertgrenze gilt ebenfalls in der Kameralistik nicht für Anschaffungen im Rahmen eines Beschaffungsprogramms. Ein Beschaffungsprogramm liegt nur vor, wenn es sich um den abgrenzbaren Erwerb einer größeren Menge an Gegenständen zur Erreichung eines übergeordneten gemeinsamen Ziels handelt. Das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn aufgrund neuer Vorschriften Fahrzeuge flächendeckend umgerüstet werden müssten. Nicht ausreichend ist es aber, wenn Gegenstände lediglich regelmäßig ersetzt oder erneuert werden.

- 211 Mit der unzutreffenden Begründung, es handele sich um ein Beschaffungsprogramm, fassten Ressorts oftmals Einzelmaßnahmen zusammen und werteten sie als Investition. Sie stellten etwa einen jährlichen Austausch von Möbeln, ein Programm zur allgemeinen Verschönerung von Bauten sowie sämtliche Ausgaben eines Produktplans, aus dem auch Einzelanschaffungen finanziert wurden, unzutreffend als Beschaffungsprogramme dar. Auch Beschaffungen aus längst beendeten Programmen wurden fehlerhaft als Investitionen ausgewiesen.
- 212 Häufig wurden zudem Ausgaben investiv dargestellt, die offenkundig konsumtiver Natur waren. Das betraf u. a. Wartungsverträge, Mitgliedsbeiträge oder Nutzungsgebühren.
- 213 Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, unter Beachtung aller Vorgaben und Maßstäbe sorgfältig zu prüfen, ob Ausgaben für bewegliche Sachen Investitionen darstellen.

2.3 Erwerb von Beteiligungen

- 214 Der Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen wird in beiden Buchungssystemen als Investition ausgewiesen und doppisch je nach Laufzeit dem Anlage- oder Umlaufvermögen zugerechnet. Dabei traten Unklarheiten auf: Aus einer dafür vorgesehenen Haushaltsstelle geleistete und als Investition gebuchte Ausgaben von nahezu 155 Mio. € waren anfänglich dem Anlagevermögen zugeordnet, später allerdings in den Aufwand umgebucht worden.
- 215 Folge eines Erwerbs bzw. einer Kapitalheraufsetzung von Beteiligungen ist eine Erhöhung des Anlage- oder Umlaufvermögens. Deshalb waren entweder die ursprünglichen Buchungen in das Anlagevermögen oder die Umbuchungen fehlerhaft. Auf den Hinweis des Rechnungshofs hat das Finanzressort die Umbuchung wiederum korrigiert und die Kapitalheraufsetzung doppisch ordnungsgemäß aktiviert, sodass jetzt die kamerale und doppelische Bewertung der Investition übereinstimmen.

2.4 Darlehen

- 216 Darlehen, die kameral als Investition dargestellt werden, sind doppisch als Forderungen gegen Dritte je nach Laufzeit im Anlage- oder Umlaufvermögen auszuweisen. Voraussetzung für ein Darlehen ist, dass der zur Verfügung gestellte Betrag bei Fälligkeit zurückzuzahlen ist.
- 217 Die Ressorts ordneten in der Regel Darlehensauszahlungen sowie -rückzahlungen doppisch korrekt dem Umlaufvermögen zu. In einigen Fällen behandelten sie jedoch nicht zurückzahlende Leistungen als Darlehen. In anderen Fällen wurden für Beschäftigte übernommene Ausgaben in Rechtsschutzangelegenheiten



als Darlehen ausgewiesen, ohne dass in den letzten Jahren Rückzahlungen zu verzeichnen gewesen wären. Es ist daher fraglich, ob es sich um Darlehen handelte. Die Ressorts verbuchten zudem Darlehensrückzahlungen oftmals als Ertrag in der Erfolgsrechnung, obwohl sie ergebnisneutral dem Anlage- oder Umlaufvermögen zuzuordnen gewesen wären.

- 218 Der Rechnungshof erwartet, dass nur solche Zahlungen als Darlehen ausgewiesen werden, bei denen eine Rückzahlung vereinbart ist. Ansonsten sind derartige Mittelabflüsse als konsumtive Ausgaben zu behandeln. Um eine korrekte Darstellung des Anlage- und Umlaufvermögens zu gewährleisten, empfiehlt der Rechnungshof, die Höhe der noch offenen Forderungen zu überprüfen und deren Werthaltigkeit festzustellen.

2.5 Zuweisungen und Zuschüsse

- 219 Zuweisungen und Zuschüsse sind zweckgebundene Zahlungen, mit denen bei Dritten aktivierungsfähiges Anlagevermögen geschaffen wird. Für Bremen als Geberin handelt es sich nur dann um Investitionen, wenn auf Empfängerseite eine mehrjährige Gegenleistungspflicht besteht. Mit über 70 % stellen Zuweisungen und Zuschüsse den größten Teil der kameral gebuchten Investitionen dar. Für die Einordnung von Zuweisungen und Zuschüssen als Investitionen sind kameral wie doppisch die inhaltlichen Maßstäbe für die einzelnen Investitionsausgaben zu berücksichtigen.
- 220 Doppisch wurden die Zuweisungen und Zuschüsse ausschließlich den Aufwendungen zugeordnet. Da kamerale Investitionszuweisungen und -zuschüsse doppisch grundsätzlich in das Anlagevermögen zu buchen sind, kann von Fehlern in erheblichem Ausmaß ausgegangen werden.
- 221 Die Ressorts buchten ferner Zuweisungen und Zuschüsse für konsumtive Ausgaben von rd. 52 Mio. € unzutreffend investiv. Das betraf Personalausgaben, Betriebs- und Erhaltungskosten, jährlich wiederkehrende Lizenzausgaben, Miet- und Leasingzahlungen sowie Zins- und Tilgungsleistungen. Zudem wiesen die Ressorts Sanierungszuweisungen als Investition aus, obwohl die Empfängerseite beispielsweise lediglich beabsichtigte, Fenster auszutauschen.
- 222 Kameral ist darüber hinaus zwischen den Zuweisungen an den öffentlichen und Zuschüssen an den sonstigen Bereich zu unterscheiden. Das beachteten die Ressorts nicht in allen Fällen. So wiesen sie Zahlungen an Sondervermögen als Zuschüsse aus, die aber ausschließlich als Zuweisungen zu buchen gewesen wären. Zahlungen an Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) wurden hingegen als Zuweisungen abgebildet. Zahlungen an Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts, öffentliche Unternehmen usw. sind jedoch ausschließlich als Zuschüsse darzustellen.

- 223 Der Rechnungshof erwartet, dass Zuweisungen und Zuschüsse richtig zugeordnet werden. Angesichts der festgestellten Mängel ist ein Abgleich der Buchungen in den beiden Systemen auf Plausibilität notwendig.

3 Rückzahlung investiver Ausgaben

- 224 Nach dem Haushaltsgrundsatz des Bruttoprinzips (§ 15 LHO) sind Einnahmen grundsätzlich nicht auf Ausgabehaushaltsstellen zu buchen. Eine Ausnahme vom Bruttoprinzip ist nur zulässig, wenn eine Ermächtigung, z. B. ein Haushaltsvermerk, Einnahmebuchungen auf der Ausgabehaushaltsstelle erlaubt oder fehlerhaft gezahlte Beträge zurückfließen.
- 225 Nicht alle Ressorts achteten darauf, ob für Rückzahlungen von Darlehen ein Haushaltsvermerk auf einer Ausgabehaushaltsstelle die Einnahmebuchung erlaubte. Das galt auch für Zahlungen von Dritten, die eine über eine Ausgabehaushaltsstelle abzuwickelnde Maßnahme mitfinanziert hatten. Schließlich wurden Einnahmen lediglich deshalb auf Ausgabehaushaltsstellen gebucht, weil eine passende Einnahmehaushaltsstelle nicht vorhanden war.
- 226 Es ist unverzichtbar, darauf zu achten, dass die Voraussetzung für Einnahmebuchungen auf Ausgabehaushaltsstellen vorliegen.

4 Handlungsbedarf

- 227 Obwohl Investitionen kameral wie doppisch nach gleichen oder zumindest ähnlichen Maßstäben zu behandeln sind, wich die Praxis in beiden Systemen erheblich voneinander ab. Solche augenfälligen Abweichungen bedürfen stets genauer Prüfung.
- 228 Der Rechnungshof führt die festgestellten Mängel auch darauf zurück, dass in den Ressorts noch nicht die gebotene Sicherheit in der Handhabung insbesondere des doppischen Buchungssystems herrscht. Beheben lässt sich das durch intensive Fortbildung sowie durch praktische Handlungshilfen. Bremen verfügt bis heute nicht über Richtlinien zur Buchungssystematik. Um Unsicherheiten bei der kameralen sowie doppischen Zuordnung zu vermeiden und um sicherzustellen, dass gleiche Sachverhalte gleich bewertet werden, hält der Rechnungshof eine handlungsleitende Buchungsrichtlinie für erforderlich. Er erwartet von den Ressorts, die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik vollständig einzuhalten.

Senatskanzlei

Leistungen an Religionsgemeinschaften

Einer der mit Religionsgemeinschaften bestehenden Verträge wirft Probleme auf, die Änderungen notwendig machen.

1 Verträge mit Religionsgemeinschaften

- 229 Die Freie Hansestadt Bremen hat mit fünf Religionsgemeinschaften jeweils Verträge geschlossen, die u. a. Vereinbarungen und Regelungen zur Freiheit der Religionsausübung und zum Schutz religiöser Feiertage enthalten.
- 230 Eine dieser Religionsgemeinschaften erhält auf Grundlage des Vertrags jährliche Zahlungen als sog. Landesleistung. Im geprüften Zeitraum von 2016 bis 2019 bewilligte die Senatskanzlei dieser und einer weiteren Religionsgemeinschaft außerdem Zuwendungen im Wege der Projektförderung.

2 Landesleistung

- 231 Mit der Landesleistung beteiligt sich das Land an den laufenden Ausgaben der Religionsgemeinschaft für deren gemeindliche und kulturelle Bedürfnisse. Im ersten Jahr einer jeden Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft überprüfen Religionsgemeinschaft und Senatskanzlei die Höhe des zu zahlenden Betrags auf Angemessenheit. Derzeit beläuft sich die Landesleistung auf jährlich rd. 490 T€.
- 232 Mit der Zahlung sind nach dem Wortlaut des Vertrags sämtliche Fördermaßnahmen des Landes an die Religionsgemeinschaft erfasst, soweit Leistungen nicht auf einer anderen rechtlichen Verpflichtung beruhen. Die Gemeinschaft hat danach gegenüber dem Land die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu verantworten. Sie muss darüber keinen Nachweis erbringen, stellt allerdings der Senatskanzlei ihre Jahresabschlüsse zur Verfügung.
- 233 Der Rechnungshof hält das nicht für ausreichend. Zwar stellt die Landesleistung keine Zuwendung im Sinne der LHO dar, mit der die rechtliche Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Verwendungsnachweise verbunden wäre. Da die Mittel nur zu den im Vertrag festgelegten Zwecken eingesetzt werden dürfen, muss es für die Senatskanzlei aber nachvollziehbar sein, dass die Gemeinschaft der von ihr insoweit übernommenen Verantwortung gerecht wird. Dafür reichen Jahresabschlüsse nicht aus. In vergleichbaren Verträgen anderer Länder sind Nachweispflichten festgelegt.

- 234 Die Senatskanzlei kann die auf Grundlage der Jahresabschlüsse von der Gemeinschaft geltend gemachten künftigen Bedarfe auch nur eingeschränkt bewerten. Eine solche Bewertung ist im Verfahren zur Anpassung der Landesleistung jedoch unabdingbar und nur mit Informationen zur bisherigen Verwendung der Landesleistung möglich.
- 235 Der Rechnungshof hat angeregt, das Verfahren zum Nachweis der Verwendung der Landesleistung mit der Religionsgemeinschaft zu erörtern und dabei die Regelungen anderer Länder beispielgebend heranzuziehen. Ein verbessertes Nachweisverfahren würde die Verhandlungen über die Höhe der Zahlungen erleichtern und es vereinfachen, deren Ergebnisse nachzuvollziehen.
- 236 Der Rechnungshof hat darüber hinaus kritisiert, dass die Senatskanzlei die vorgelegten Jahresabschlüsse nicht hinreichend ausgewertet hatte. So war es unterblieben, die ausgewiesenen Einnahmen der Religionsgemeinschaft zu hinterfragen, obwohl dazu Anlass bestanden hätte.
- 237 Die Senatskanzlei hat angemerkt, sie gehe davon aus, durch regelmäßigen Austausch mit der Religionsgemeinschaft einen guten Gesamtüberblick nicht nur über deren finanzielle Situation zu gewinnen. Allerdings räume sie ein, in den Abschlüssen ausgewiesene Einnahmen weder überprüft noch dort erkennbare Entwicklungen hinterfragt zu haben. Sie werde dieses Thema mit der Religionsgemeinschaft erörtern und die Regelungen und Erfahrungen anderer Länder erfragen.

3 Zuwendungen durch die Senatskanzlei

3.1 Förderpraxis

- 238 Die Senatskanzlei gewährte im geprüften Zeitraum Zuwendungen mit einem Volumen von rd. 184 T€ an zwei Religionsgemeinschaften für insgesamt 20 Projekte. Weit überwiegend förderte sie Projekte derjenigen Religionsgemeinschaft, die auch die Landesleistung erhält (s. Tz. 230).
- 239 Nach dem bestehenden Vertrag sind sämtliche Fördermaßnahmen des Landes an diese Gemeinschaft der Sache nach bereits in der Landesleistung enthalten (s. Tz. 232). Darüber hinausgehende freiwillige Leistungen - darunter fallen Zuwendungen - sind mit der vertraglichen Regelung somit nicht vereinbar. Gleichwohl gewährte die Senatskanzlei Zuwendungen z. B. zur finanziellen Unterstützung für nicht vorhersehbare Ausgaben. Sie förderte ferner Projekte, für die noch nicht endgültig geklärt war, ob sie verstetigt und die Beiträge zur Kostendeckung künftig Bestandteil der Landesleistung werden sollten.



- 240 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Gründe für Zuwendungen außerhalb der Landesleistung nachvollziehbar sind. Sie entsprechen wirtschaftlichem Handeln, weil sich die Finanzierung einmaliger Projekte nicht dafür eignet, in die grundsätzlich als Dauerförderung angelegte Landesleistung einbezogen zu werden. Um die Zuwendungspraxis auch rechtlich abzusichern, ist es jedoch unabdingbar, den Vertrag mit der Religionsgemeinschaft so anzupassen, dass eine Gewährung von Zuwendungen unter bestimmten Bedingungen ermöglicht wird. Vorbild für eine solche Änderung können wiederum Vertragswerke anderer Länder sein.
- 241 Die Senatskanzlei teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht. Sie leitet die Zulässigkeit zusätzlich zur Landesleistung gezahlter Zuwendungen aus der vertraglichen Präambel her, in der Motive und Ziele für den Vertragsschluss beschrieben sind. Die Senatskanzlei werde jedoch mit der Religionsgemeinschaft die Herstellung einer eindeutigen vertraglichen Grundlage thematisieren.
- 242 Der Rechnungshof hält daran fest, dass ohne Vertragsänderung nach dem unmissverständlichen Vertragstext (s. Tz. 232) neben der Landesleistung keine Zuwendungen gezahlt werden dürfen. Die Präambel des Vertrags beschreibt lediglich, welche Motive die Grundlage für die Landesleistung bilden. Die Regelung, die für die Abgrenzung der Landesleistung von Zuwendungen gilt, ist im Vertragstext gesondert und spezifisch getroffen. Sie widerspricht den in der Präambel genannten Motiven nicht.

3.2 Zuwendungsverfahren

- 243 Die Praxis der Senatskanzlei in den zugunsten der beiden Religionsgemeinschaften (s. Tz. 238) betriebenen Zuwendungsverfahren war nicht immer fehlerfrei. Die Senatskanzlei
- bewilligte Zuwendungen, obwohl in Anträgen zum Teil entscheidungsrelevante Informationen fehlten und trotz Anforderung auch nicht eingeholt wurden,
 - förderte vorschriftswidrig Vorhaben, die schon begonnen worden waren,
 - wählte in einigen Fällen die Festbetragsfinanzierung, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen,
 - beschrieb in Einzelfällen den Zweck der Zuwendungen nicht hinreichend, sodass eine spätere Erfolgskontrolle nicht möglich war,
 - benannte nur selten den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben in den Zuwendungsbescheiden,

- versäumte es stets, in den Zuwendungsbescheiden einen Bewilligungszeitraum anzugeben,
- zahlte die Zuwendung in Einzelfällen vorzeitig aus und
- forderte Verwendungsnachweise zwar regelmäßig fristgerecht an, nahm es aber hin, dass sie nicht vollständig vorgelegt oder notwendige Nachfragen nicht oder nur zögerlich beantwortet wurden.

244 Der Rechnungshof hat die in Einzelfällen festgestellten Fehler beanstandet. Die Senatskanzlei hat zugesagt, interne Ablaufprozesse zu überprüfen, um derartige Fehler zu vermeiden.

Werkbetriebe in der Justizvollzugsanstalt

Eine Zielsetzung über Kennzahlen ist nur zweckmäßig, wenn die angestrebten Werte realistisch sind.

1 Beschäftigung in den Werkbetrieben

- 245 Das Land Bremen unterhält für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft eine Justizvollzugsanstalt (JVA). Um die Gefangenen an ein strukturiertes Arbeitsleben heranzuführen und so ihre Resozialisierung zu fördern, wird ihnen auf gesetzlicher Grundlage Arbeit zugewiesen. Die JVA betreibt dazu zwei Küchen, eine Bäckerei, eine Schlosserei sowie weitere 18 Werkbetriebe. In den Betrieben werden neben internen Instandhaltungsarbeiten auch externe Aufträge angenommen, meist auf Stücklohnbasis. Daneben werden selbst hergestellte Produkte vermarktet und in geringem Umfang auch Aufträge von Beschäftigten der JVA ausgeführt. Im Jahr 2019 waren im Schnitt 171 Gefangene gleichzeitig in den Werkbetrieben beschäftigt - bei einer durchschnittlichen Gesamtbelegungszahl der JVA von rd. 610 Gefangenen.
- 246 Die Werkbetriebe erzielten 2019 Einnahmen in Höhe von rd. 425 T€, denen Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 926 T€ gegenüber standen. Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung der Werkbetriebe geprüft und dabei den Schwerpunkt auf die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und die Auftragsabwicklung gelegt.

2 Betriebswirtschaftliche Kennzahlen der Werkbetriebe

- 247 Um die wirtschaftliche Situation ihrer Werkbetriebe einschätzen zu können, hatte die JVA vor Jahren selbst entwickelte Kennzahlen festgelegt. Es ist grundsätzlich vorgesehen, die Kennzahlen quartalsweise auszuwerten. Für die zweite Hälfte des Jahres 2018 und das gesamte Jahr 2019 errechnete die JVA jedoch aufgrund von Personalwechsel und Stellenvakanzen aus vorhandenen Daten keine Kennzahlen.
- 248 Da zu viel vorgehaltene Kapazitäten Aufwand verursachen, ohne einen Ertrag zu generieren, stellt die Auslastungsquote grundsätzlich eine zentrale betriebswirtschaftliche Kennzahl dar. In den Werkbetrieben gibt sie das Verhältnis von tatsächlich geleisteten zu maximal möglichen Arbeitsminuten an.

Die JVA strebt an, in den einzelnen Werkbetrieben eine Auslastung von mehr als 80 % zu erreichen.

- 249 Der Rechnungshof hat die Auslastungsquoten ausgewählter Werkbetriebe in den Jahren 2018 und 2019 ausgewertet. Die Werte der einzelnen Betriebe schwankten zwischen rd. 22 % und rd. 88 %.
- 250 Die teilweise geringen Auslastungsquoten in einzelnen Werkbetrieben könnten die Frage nahelegen, ob es notwendig ist, alle Betriebe weiterzuführen. Allerdings ist dabei der gesetzliche Auftrag zur beruflichen Qualifizierung der Gefangenen sowie zur Zuweisung von Arbeit zu berücksichtigen. Unabhängig davon ist es erforderlich, Kennzahlen regelmäßig zu erheben und bestehende Einflussmöglichkeiten zu nutzen. Anderenfalls besteht das Risiko, Entscheidungen auf unzureichender Basis zu treffen, weil Erkenntnisse als Grundlage für Veränderungen von Anzahl, Ausrichtung und Kapazität der Werkbetriebe fehlen.
- 251 Der Rechnungshof hat die JVA aufgefordert, Kennzahlen regelmäßig zu erheben und vollständig auszuwerten. Auswirkungen von Personalwechsel und Stellenvakanzen gilt es dabei soweit wie möglich durch personelle und organisatorische Maßnahmen zu vermeiden.
- 252 Das Justizressort hat dargelegt, die JVA bilde seit dem 1. Quartal 2020 wieder Kennzahlen. Das geschehe künftig auch im Falle von Personalwechsel oder Stellenvakanzen. Geringe Auslastungsquoten seien nicht unbedingt gleichbedeutend mit Überkapazitäten. Um eine vollständige Auslastung der Werkbetriebe zu erlangen, bedürfe es zunächst der Akquise passender Aufträge. Außerdem sei eine ausreichende Zahl hinreichend qualifizierter Gefangener notwendig, deren Arbeit streng kontrolliert werden müsse. Die niedrige Auslastungsquote einiger Werkbetriebe sei auch auf die geringe Zahl geeigneter Gefangener zurückzuführen. Außerdem stehe nicht immer in ausreichendem Maße Aufsichtspersonal zur Verfügung. Gleichwohl habe die JVA bereits Betriebsstrukturen geändert, um die Auslastungsquote einzelner Betriebe zu verbessern. So seien Werkbetriebe geschlossen oder zusammengelegt und damit die Strukturen verbessert worden.
- 253 Der Rechnungshof hält den eingeschlagenen Weg für richtig. Er hat empfohlen, auch die angestrebten Auslastungsquoten an realistisch erreichbaren Werten auszurichten. Dabei ist es ratsam, für die jeweiligen Werkbetriebe spezifische Zielvorgaben zu formulieren und die Anzahl vorgehaltener Arbeitsplätze daran zu orientieren. Kennzahlen verfehlen ihren Zweck, wenn aus ihnen keine



Folgen abgeleitet werden. Das Justizressort hat zugesagt, die angestrebten Auslastungsquoten einiger Betriebe zu überprüfen.

3 Auftragsabwicklung

- 254 Im Jahr 2019 erstellten die Werkbetriebe der JVA insgesamt 126 Angebote für mögliche externe Aufträge. Der Rechnungshof hat Kalkulationsgrundlagen zu 22 Angeboten aus den Jahren 2018 und 2019 geprüft. Dabei hat er u. a. Rechenfehler und uneinheitliche Berechnungsgrundlagen in der verwendeten Kalkulationstabelle festgestellt. Nach Beanstandung durch den Rechnungshof hat die JVA die Mängel behoben.
- 255 Daneben führten die Werkbetriebe auch Arbeiten im Auftrag von Beschäftigten der JVA aus. Ihnen gewährte die JVA erheblich günstigere Preise, weil sie dafür einen - im Vergleich zum Normaltarif - um fast die Hälfte niedrigeren Stundensatz berechnete. Grundlage war eine Verfügung des Justizressorts aus dem Jahr 1998. Die Werkbetriebe hatten Arbeiten für Beschäftigte zwar nur in sehr geringem Umfang erledigt. Dennoch hat der Rechnungshof die Regelung als problematisch bewertet, weil Personalrabatte dem aus Steuermitteln finanzierten öffentlichen Dienst mit Recht grundsätzlich fremd sind.
- 256 Der Rechnungshof hat das Justizressort aufgefordert, die zugrundeliegende Verfügung kritisch zu überprüfen. Das Ressort hat sie umgehend aufgehoben.



Bildung

Zuwendungen an das Berufsbildungswerk

Das Bildungsressort darf nur Aufwendungen finanzieren, die dem Zuwendungszweck dienen. Private Vergnügungen sind davon nicht erfasst.

1 Förderung des Berufsbildungswerks

- 257 Die Berufsbildungswerk Bremen gGmbH ist ein Ausbildungsbetrieb für junge Menschen mit Beeinträchtigungen. Neben Ausbildungsstätten für unterschiedliche Berufe und einem Internat unterhält das Berufsbildungswerk eine Berufsschule.
- 258 Bremen ist seit dem Jahr 1978 vertraglich verpflichtet, dem Berufsbildungswerk für den Betrieb der Berufsschule Zuwendungen zu gewähren. In den Jahren 2016 bis 2019 betrugen die Zuwendungen zur institutionellen Förderung jährlich durchschnittlich rd. 2,1 Mio. €. Die Kosten für den Ausbildungs- und Internatsbereich trägt die Bundesagentur für Arbeit.

2 Ermittlung von Umlageschlüsseln

- 259 Das Berufsbildungswerk legt die Gemeinkosten - z. B. für Geschäftsleitung, Verwaltung, Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen - nach verschiedenen Verteilungsschlüsseln um, weil diese Kosten sowohl auf den Schulbetrieb als auch auf die anderen Bereiche entfallen. Es konnte keine hinreichende Auskunft darüber geben, nach welchen Kriterien die Verteilungsschlüssel ermittelt wurden.
- 260 Das Bildungsressort als zuwendungsgebende Stelle vermag nicht zu beurteilen, ob die verwendeten Verteilungsschlüssel einer dem Verursachungsprinzip angemessenen Kostenaufteilung entsprechen. Es wäre daher notwendig gewesen, die Verteilungsschlüssel auf eine verursachungsgerechte Zuordnung zu überprüfen. Dies war umso dringlicher, nachdem es im Berufsbildungswerk Veränderungen gegeben hatte, z. B. aufgrund von Stellenzuwachs und infolge der Eröffnung eines neuen Ausbildungsstandorts ohne Berufsschulbetrieb.
- 261 Die für die Berechnung des Zuwendungsbetrags maßgebliche Kostenaufteilung war auch aus einem weiteren Grund fehlerhaft: Der Verteilungsschlüssel wurde auch für solche Aufwendungen angewandt, die nicht zuwendungsfähig waren. Das betraf beispielsweise das Berichtswesen für den Gesellschafter

und Kosten, die ausschließlich dem Ausbildungsbetrieb oder dem Internat zuzuordnen waren.

- 262 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Verteilungsschlüssel zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren sowie nicht zuwendungsfähige Aufwendungen aus dem Zuwendungsverfahren auszuschließen. Das Ressort hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und eine Überprüfung der Verteilungsschlüssel angekündigt.

3 Besserstellungsverbot

- 263 Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare bremische Beschäftigte. Das gilt auch, soweit mit den Zuwendungen anteilige Personalaufwendungen finanziert werden.
- 264 Ob das Besserstellungsverbot bei der Geschäftsführung und der Verwaltung des Berufsbildungswerks eingehalten worden war, überprüfte das Ressort nicht. Es bewertete die Höhe der vereinbarten Vergütungen nicht, in die jeweils auch Sachbezüge einzubeziehen gewesen wären, beispielsweise die überlassenen Dienstwagen.
- 265 Das Ressort hat zugesagt, auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots zu achten. Es habe jedoch keine Handhabe, die Vergütungen der Geschäftsführung zu bestimmen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Besserstellungsverbot gleichwohl zu beachten ist.

4 Verwendungsnachweise

4.1 Jährliche Prüfung

- 266 Nach den geltenden Bestimmungen zur institutionellen Förderung hat die zuwendungsempfänger Stelle ihre Tätigkeit sowie das erzielte Ergebnis im abgelaufenen Haushaltsjahr in einem Sachbericht darzustellen.
- 267 Für die Jahre 2016 bis 2018 legte das Berufsbildungswerk jeweils keinen schriftlichen Sachbericht vor. Auch über wesentliche Sachverhalte, z. B. die tatsächlich geleisteten Lehrkraftwochenstunden, ließ sich das Ressort nicht berichten. Damit konnte es nicht bewerten, ob die Unterrichtsversorgung an der Berufsschule des Berufsbildungswerks - wie vertraglich vereinbart - mit derjenigen öffentlicher Berufsschulen vergleichbar war und die Auszubildenden die für ihre Ausbildung notwendigen Unterrichtsstunden erhalten hatten. So ergab sich im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof, dass aufgrund der personellen Unterversorgung seit dem Schuljahr 2017/2018 kein Sportunterricht mehr erteilt worden war.



- 268 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auf Vorlage eines vollständigen schriftlichen Sachberichts zu bestehen.
- 269 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe im Rahmen eines sog. Personalversorgungsgesprächs kontrolliert, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden seien. Das komme der Prüfung des Verwendungsnachweises mit Sachbericht gleich. Inwieweit die am Berufsbildungswerk tatsächlich geleisteten Lehrkraftwochenstunden pro Bildungsgang ermittelt werden könnten, wolle es nunmehr prüfen.
- 270 Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, die Erfüllung der vereinbarten Ziele im Rahmen des Verwendungsnachweises auf schriftlicher Grundlage zu überprüfen.

4.2 Vertiefte Nachweisprüfung

- 271 Nach den VV-LHO hat das Ressort die Verwendungsnachweise in einem angemessenen Turnus vertieft zu prüfen. Das Ressort führte beim Berufsbildungswerk bislang keine solche Nachweisprüfung durch, teilte jedoch mit, die jährlichen Verwendungsnachweise mehr als nur cursorisch geprüft zu haben. Trotzdem kam es zu fehlerhaften Abrechnungen (s. Tz. 261). Zudem wurden nicht zuwendungsfähige Aufwendungen gefördert. So finanzierte das Berufsbildungswerk mit Zuwendungen Bremens in Höhe von rd. 4 T€ in den Jahren 2016 bis 2018 anteilig u. a. Veranstaltungen mit Vergnügungscharakter, darunter
- für eine Mitarbeiter-Party eine Cocktailbar, Cocktails und Barkeeper,
 - eine Jubiläumsfeier in einem Varieté-Theater,
 - einen Restaurantbesuch mit privatem Charakter und
 - Wertgutscheine für Beschäftigte.
- 272 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe inzwischen eine Stelle für vertiefte Nachweisprüfungen geschaffen, um deren Besetzung es sich derzeit bemühe. Das Berufsbildungswerk habe die beanstandeten Ausgaben erstattet.

5 Vergaberecht

- 273 Das Berufsbildungswerk ist aufgrund von Auflagen in den Zuwendungsbescheiden verpflichtet, Vergabevorschriften einzuhalten, soweit mit den Zuwendungen Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauaufträge finanziert werden. Das Berufsbildungswerk erteilte solche Aufträge jedoch ohne Vergabeverfahren und verstieß damit gegen die Auflagen.
- 274 Das Ressort geht davon aus, das Berufsbildungswerk habe die vergaberechtlichen Vorgaben beachtet. Soweit Baumaßnahmen betroffen gewesen seien,

sehe das Ressort die Einhaltung des Vergaberechts bereits dadurch sichergestellt, dass diese Vorhaben durch ein Architekturbüro abgewickelt würden. Die wirtschaftliche Mittelverwendung sei unternehmensintern vom Berufsbildungswerk gewährleistet.

- 275 Diese Auffassung ist unzutreffend. Weder die Betreuung der Bauvorhaben durch ein Architekturbüro noch die unternehmensinternen Vorgaben für eine wirtschaftliche Mittelverwendung beim Berufsbildungswerk sind ein Ersatz für Vergabeverfahren. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die mit dem Zuwendungsbescheid verbundenen Auflagen zur Anwendung des Vergaberechts durchzusetzen.

6 Zuwendungsdatenbank ZEBRA

- 276 Nach den VV-LHO sind Zuwendungen Bremens in ihren wesentlichen Teilen im Datenbankverfahren ZEBRA abzubilden. Das Ressort erfasste die Zuwendungsdaten für die Förderung der Berufsschule des Berufsbildungswerks der Jahre 2016 bis 2019 jedoch weder zeitnah noch vollständig.
- 277 Die Daten für die Berichte des Senators für Finanzen über geleistete Zuwendungen werden aus der Datenbank ZEBRA erzeugt. Fehlerhafte Eingaben fließen folglich in die Berichte ein, unterlassene Angaben verfälschen deren Ergebnisse. So wurden in der Berichterstattung für die Jahre 2016 bis 2019 Zuwendungen an das Berufsbildungswerk in Höhe von insgesamt rd. 6,5 Mio. € ausgewiesen. Aus den Buchungen im Kassenverfahren ergaben sich jedoch Zuwendungen in Höhe von rd. 8,3 Mio. €.
- 278 Zum Prüfungszeitpunkt im September 2020 enthielt die Datenbank zudem keine Angaben zu Zahlungen an das Berufsbildungswerk in jenem Jahr. Deswegen waren im Bericht über die Zuwendungen des ersten Halbjahrs 2020 auch keine Beträge aufgeführt, obwohl in diesem Zeitraum bereits rd. 1,1 Mio. € geflossen waren.
- 279 Das Ressort hatte im Rahmen einer früheren Prüfung zugesagt, die Daten in ZEBRA zeitnah, zutreffend und vollständig zu erfassen, um so die Aussagekraft der Zuwendungsberichte zu erhöhen (vgl. Jahresbericht 2016 - Stadt, Tz. 126). Diese Zusage hat es nicht eingelöst.
- 280 Die Berichterstattung zu den Zuwendungen muss die Wirklichkeit verlässlich abbilden. Dies ist nur dann der Fall, wenn die in der Datenbank ZEBRA erfassten Daten zutreffend und vollständig sind. Das Ressort hat zugesagt, Daten nunmehr ordnungsgemäß einzupflegen.

Wissenschaft

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks

Das Studierendenwerk benötigte die ihm zugewiesenen Mittel in den letzten Jahren nicht vollständig. Die gebildeten Rücklagen waren zu hoch, ihr Bestand bedarf planvoller Bewirtschaftung und regelmäßiger Überprüfung.

Öffentliche Mittel dürfen nicht für private Vergnügungen verwendet werden.

1 Rechtsform und Aufgaben

- 281 Das Studierendenwerk ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Seine Aufgabe ist nach dem Gesetz über das Studierendenwerk Bremen die wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche und kulturelle Förderung der Studierenden an den staatlichen Hochschulen im Land Bremen. Es betreibt u. a. Mensen und Cafeterien an verschiedenen Hochschulstandorten, vermietet Wohnungen an Studierende, bietet psychologische Beratung für sie an und bearbeitet Verfahren der Ausbildungsförderung. Die Angebote des Studierendenwerks stehen den rd. 30.000 Studierenden der vier bremischen staatlichen Hochschulen offen.
- 282 Das Haushaltsvolumen des Studierendenwerks belief sich im Jahr 2019 auf rd. 27,4 Mio. €. In jenem Jahr beschäftigte es 323 Personen mit durchschnittlich 247,18 Vollzeiteinheiten.

2 Rücklagenmanagement

- 283 Das Studierendenwerk muss als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Mittelverwendung nicht nur die Vorgaben seiner Satzung, sondern auch die Bestimmungen der Abgabenordnung zur Gemeinnützigkeit beachten. Nach der Satzung des Studierendenwerks sind die Mittel ausschließlich für die darin festgelegten Zwecke zu verwenden. Überschüsse dürfen nur für die Aufgaben des Studierendenwerks einschließlich der Bildung einer angemessenen Rücklage genutzt werden. Nach der Abgabenordnung sind die Mittel grundsätzlich zeitnah zu verwenden. Rücklagen dürfen nur gebildet werden, soweit dies erforderlich ist, um die steuerbegünstigten Zwecke nachhaltig erfüllen zu können.
- 284 Das Studierendenwerk hatte zum Ende des Jahres 2019 für verschiedene Zwecke Rücklagen in Höhe von rd. 14,7 Mio. € gebildet. Dabei handelte es sich um die Rücklage für Gebäude, Wohnanlagen und Wohnparks, die Rücklage für Neubauten, die Rücklage für Mietausfall und die Rücklage für Gastronomie.

Der Gesamtrücklagenbestand hatte sich seit dem Beginn des Jahres 2016 um rd. 7,1 Mio. € erhöht. Erst im Jahr 2020 legte das Studierendenwerk in einem Grobkonzept Grundsätze zur Rücklagendotierung schriftlich fest.

- 285 Das Konzept beschreibt nicht, zu welchen Zwecken Rücklagen gebildet werden sollen und unter welchen Bedingungen sie aufgelöst werden können. Wie die erforderliche Höhe einer Rücklage zu berechnen ist, ergibt sich aus dem Konzept ebenfalls nicht. Darüber hinaus fehlen Überlegungen zum Zeitraum, in dem die Rücklagen angespart werden sollen, und ferner dazu, wann die Notwendigkeit ihres Fortbestands zu überprüfen ist.
- 286 Zum 31. Dezember 2019 betrug allein die Rücklage für Gebäude, Wohnanlagen und Wohnparks rd. 5,9 Mio. €. Seit Beginn des Jahres 2016 war sie um rd. 1,6 Mio. € gestiegen. Dennoch verfügt das Studierendenwerk nach wie vor über keine Planung, aus der hervorgeht, für welche seiner Gebäude künftig Aufwendungen für Sanierungs- bzw. Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich sein werden. Damit fehlt auch die Planungsgrundlage für den Einsatz der Rücklage.
- 287 Für den bereits seit 2016 geplanten Neubau einer Wohnanlage hatte das Studierendenwerk eine zusätzliche Rücklage aufgebaut, die sich zum 31. Dezember 2019 auf rd. 5,6 Mio. € belief. Nach einer Vorlage für die Sitzung des Wissenschaftsausschusses am 8. Juni 2016 hatte das Ressort schon von Anfang an geplant, das Studierendenwerk an den Baukosten für diese Wohnanlage mit einem Eigenbeitrag von 4,5 Mio. € zu beteiligen. Zum April 2020 hatten sich die geschätzten Baukosten von ursprünglich rd. 32,8 Mio. € um rd. 4,4 Mio. € erhöht. Das Studierendenwerk hatte zum 31. Dezember 2019 bereits 1,1 Mio. € mehr Rücklagen für dieses Projekt gebildet als es seinem Eigenbeitrag entsprach. Es verfügte zudem über erhebliche weitere Rücklagen. Trotz der vorhandenen Rücklagen verhandelte es mit dem Ressort wegen der Übernahme von Mehrkosten.
- 288 Die Rücklage für Mietausfälle betrug zum Ende des Jahres 2019 rd. 1,1 Mio. €. Das Studierendenwerk hatte dieser Rücklage jährlich stets einen Betrag in Höhe von 2 % der Mieterträge zugeführt. Von 2016 bis Ende 2019 machte dies rd. 448 T€ aus. Die tatsächlichen Mietausfälle in diesem Zeitraum betrugen rd. 119 T€, also durchschnittlich rd. 30 T€ pro Jahr. Jährliche Mietausfälle in dieser Höhe könnte das Studierendenwerk mit der vorhandenen Rücklage für mehr als 30 Jahre ausgleichen. Selbst wenn es pandemiebedingt kurzfristig zu größeren Mietausfällen gekommen wäre oder noch kommen sollte, ist es nicht gerechtfertigt, dauerhaft Landesmittel in dieser Größenordnung zu binden.



- 289 Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, das Management der Rücklagen des Studierendenwerks zu überarbeiten. Dazu bedarf es einer grundlegenden Planung, die den voraussichtlichen Mittelbedarf und die Inanspruchnahme der Rücklagen zur Finanzierung umfasst. Zudem ist es geboten, vor Verhandlungen mit dem Ressort über weitere Mittel zunächst Rücklagen zur Finanzierung einzusetzen. Schließlich hat der Rechnungshof angeregt, der Rücklage für Mietausfälle keine weiteren Mittel mehr zuzuführen, bis sie sich auf einen Bestand vermindert hat, der tatsächliche Ausfallrisiken angemessen berücksichtigt.
- 290 Das Studierendenwerk hat angekündigt, die notwendige Höhe der Rücklagen zu bestimmen und einzelnen Vorhaben klar zuzuordnen. Zudem erarbeite es derzeit einen langfristigen Gebäudesanierungsplan, der in die Planung der jährlichen Mittelbedarfe einfließen solle. Es hat zugesagt, die Höhe der Rücklage für Mietausfälle zu verringern. Zur Finanzierung des Neubaus werde es außerdem Eigenmittel entsprechend dem Baufortschritt einsetzen.
- 291 Das Ressort hat ausgeführt, die Verhandlungen zur Übernahme von Mehrkosten des Neubauprojekts seien erforderlich gewesen, weil die meisten der vorhandenen Rücklagen des Studierendenwerks zweckgebunden gewesen seien. Im Ergebnis sei vereinbart worden, zunächst Kosten bei der baulichen Ausstattung einzusparen.
- 292 Die Stellungnahme des Ressorts überzeugt nicht, weil das Studierendenwerk zum Zeitpunkt der Verhandlungen noch nicht über ein fundiertes Rücklagenkonzept verfügte. So war nicht ersichtlich, inwieweit die Rücklagen gebunden gewesen wären. Auch wenn zunächst die erwarteten Mehrkosten reduziert werden sollen, ist es geboten, vor Zuweisung weiterer Beträge für das Neubauprojekt freie Rücklagenmittel einzusetzen.

3 Nutzungsverträge

- 293 Für die Bewirtschaftung von Wohnanlagen, die sich im Eigentum des Landes befinden, liegen keine schriftlichen Vereinbarungen vor. So ist nicht festgelegt, welche mit den Wohnanlagen zusammenhängenden Aufwendungen das Studierendenwerk aus den Mieterträgen zu begleichen und welche Aufwendungen Bremen als Eigentümer der Wohnanlagen zu tragen hat.
- 294 Studierendenwerk und Ressort haben hierzu mitgeteilt, es werde regelmäßig über Modernisierungen bzw. Sanierungen des gesamten Wohnungsbestands und die damit verbundene Kostenlast verhandelt. Die Ergebnisse würden in den Zielvereinbarungen zwischen dem Studierendenwerk und dem Ressort festgehalten. Daher seien weitere schriftliche Vereinbarungen nicht zwingend

erforderlich. Auch in den gemeinsamen Jahresgesprächen werde regelmäßig über den Zustand der Studierendenwohnanlagen berichtet, sodass bei Bedarf steuernd eingegriffen werden könne. Bei der Bewirtschaftung der Wohnanlagen habe es bisher keine nennenswerten Probleme gegeben.

- 295 Nutzungsverträge legen unabhängig von Problemlösungen in Einzelfällen grundsätzliche Verantwortlichkeiten fest. Sie dokumentieren die Leistungspflichten der beteiligten Vertragspartner und erzeugen Klarheit sowie Rechtssicherheit. Auf ihrer verbindlichen Grundlage lassen sich langfristig notwendige personelle und finanzielle Ressourcenbedarfe planen. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, schriftliche Nutzungsvereinbarungen für Wohnanlagen zu treffen, die im Eigentum Bremens stehen, aber vom Studierendenwerk bewirtschaftet werden. Insbesondere bedarf es der Regelung, wer für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie für Grundbesitzabgaben aufkommt.

4 Vergabe eines Projektmanagements

- 296 Für den Neubau einer Wohnanlage vergab das Studierendenwerk das Projektmanagement an ein privates Unternehmen und verstieß dabei gegen etliche vergaberechtliche Vorschriften: Es versäumte, zuvor den Auftragswert zu schätzen, den geplanten Inhalt und Umfang der Leistungen sowie den dafür kalkulierten Preis zu dokumentieren sowie die Leistung nach dem Vergaberecht auszuschreiben. Einen Vergabevermerk erstellte es nicht.
- 297 Der Rechnungshof hat das Studierendenwerk aufgefordert, das Vergaberecht zu beachten. Das Studierendenwerk hat dies zugesagt.

5 Weitere Mängel

- 298 Der Rechnungshof hat weitere Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks festgestellt:
- Zur Finanzierung geltend gemachter zusätzlicher Personalbedarfe in seiner Psychologischen Beratungsstelle hatte das Studierendenwerk in den Jahren 2016 bis 2019 Projektfördermittel von insgesamt 380 T€ erhalten. Da es nicht gelang, die Anzahl der Beschäftigten wie geplant zu erhöhen, wären nicht zweckentsprechend eingesetzte Mittel zurückzuzahlen. Dies zu prüfen, hat das Studierendenwerk zugesagt.
 - Dem Studierendenwerk ist nicht bekannt, wie vielen Studierenden jahresdurchschnittliche Zuschüsse an Kindertagesheime von rd. 79 T€ für



die Betreuung ihrer Kinder zu Gute kamen. Daher ist nicht transparent, ob Aufwand und Nutzen in angemessenem Verhältnis standen.

- Für Weihnachtsfeiern, Kohltouren und Fußballturniere für seine Beschäftigten wendete das Studierendenwerk in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt rd. 42 T€ auf. Die Verwendung staatlicher Zuschüsse und der Beiträge der Studierenden für derartige interne Veranstaltungen mit Vergnügungscharakter ist nicht vertretbar.

299 Der Rechnungshof erwartet vom Studierendenwerk, diese Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung abzustellen. Das Studierendenwerk hat dies zugesagt.



Wissenschaft

Finanzierung des Studierendenwerks

Die Höhe der öffentlichen Mittel für das Studierendenwerk darf dessen genau zu ermittelnden Bedarf nicht übersteigen.

Die Voraussetzungen für einen Antrag auf Mittel in Höhe von rd. 3,8 Mio. € aus dem Bremen-Fonds für das Studierendenwerk lagen nicht vor.

1 Förderung durch das Wissenschaftsressort

1.1 Finanzierung des laufenden Betriebs

- 300 Die Finanzierung des Studierendenwerks ergibt sich aus dem Gesetz über das Studierendenwerk Bremen. Nach diesem Gesetz erhält das Studierendenwerk zur Erfüllung seiner Aufgaben im Wesentlichen
- Beiträge und Nutzungsentgelte von Studierenden,
 - Einnahmen aus eigener wirtschaftlicher Betätigung, z. B. aus dem Betrieb der Gastronomie und aus der Vermietung von Wohnraum an Studierende, sowie
 - Zuschüsse der Freien Hansestadt Bremen.
- 301 Die Beiträge der Studierenden sind nach dem Gesetz so zu bemessen, dass die Erfüllung der Aufgaben des Studierendenwerks unter Berücksichtigung der Zuschüsse des Landes gewährleistet ist und die sozialen Verhältnisse der Studierenden angemessen berücksichtigt werden.
- 302 Das Studierendenwerk erzielte aus den Beiträgen der Studierenden in den Jahren 2016 bis 2019 jahresdurchschnittlich Erträge von rd. 4,5 Mio. €. Seine Wirtschaftsbetriebe trugen durchschnittlich rd. 13,2 Mio. € im Jahr zu den Gesamterträgen bei. Im gleichen Zeitraum gewährte das Wissenschaftsressort dem Studierendenwerk für den laufenden Betrieb jährlich steigende Zuschüsse von insgesamt rd. 24,5 Mio. €. Die maximale Höhe des jährlichen Zuschusses hatte das Ressort dem Studierendenwerk jeweils vorgegeben, bevor das Studierendenwerk seinen Wirtschaftsplan aufstellte. Diesen Betrag übernahm das Studierendenwerk in den Jahren 2016 bis 2019 jeweils in seine Wirtschaftspläne.

- 303 Das Studierendenwerk erzielte in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt Jahresüberschüsse von rd. 7,1 Mio. € und verdoppelte in diesem Zeitraum seine Rücklagen nahezu von rd. 7,6 Mio. € auf rd. 14,7 Mio. €. Trotz der teilweise beträchtlichen Abweichungen zwischen den Wirtschaftsplänen und den jeweiligen Jahresabschlüssen prüfte das Ressort die Angemessenheit der Zuschüsse nicht. Es hätte aber den jährlichen Zuschussbedarf des Studierendenwerks genau ermitteln müssen, statt ohne weiteres den jeweils möglichen Höchstbetrag zu bewilligen. Im Ergebnis überstiegen die bewilligten Mittel die Bedarfe des Studierendenwerks.
- 304 Das Ressort hat sich darauf berufen, es überblicke die finanzielle Situation des Studierendenwerks sowohl auf Grundlage der Managementreports und der geprüften Jahresabschlüsse als auch wegen der Informationen im Zusammenhang mit geschlossenen Zielvereinbarungen. Außerdem hat es darauf hingewiesen, dass die Mittel des Studierendenwerks in Rücklagen gebunden gewesen seien. Das Studierendenwerk müsse mit unregelmäßigen Mittelbedarfen rechnen, insbesondere wegen notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen für seinen alten Gebäudebestand.
- 305 Diese Begründung überzeugt nicht. Sie vermag insbesondere nicht zu erklären, warum es notwendig gewesen sein sollte, die Rücklagen innerhalb von vier Jahren um 7,1 Mio. € aufzustocken und damit annähernd zu verdoppeln. Solange das Studierendenwerk nicht über ein fundiertes Rücklagenkonzept verfügt, lässt sich die Angemessenheit des Rücklagenbestands nicht beurteilen. Das Ressort zahlte die höchstmöglichen Zuschüsse aus, ohne dass der tatsächliche Mittelbedarf zuvor genau festgestellt worden wäre. So bestand das Risiko einer Überfinanzierung aus öffentlichen Mitteln.
- 306 Zwar hat das Ressort bereits zugesagt, auf ein verbessertes Rücklagenmanagement des Studierendenwerks hinzuwirken. Das allein reicht jedoch nicht aus. Der Bedarf an öffentlichen Mitteln ist vielmehr anhand der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Studierendenwerks so genau wie möglich zu ermitteln, um Zuschüsse nur im notwendigen Umfang zu bewilligen.

1.2 Auszahlung der Zuschüsse für den laufenden Betrieb

- 307 Nach § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Das Ressort zahlte die Zuschüsse für den laufenden Betrieb regelmäßig auf Anforderung des Studierendenwerks aus. Es prüfte nicht, ob zu diesem Zeitpunkt tatsächlich ein Bedarf bestand. So leistete es am 6. Dezember 2019 auf Anforderung Abschlüsse von rd. 2,3 Mio. €, obwohl das Studierendenwerk am



5. Dezember 2019 über ein Guthaben von insgesamt rd. 14 Mio. € bei der Landeshauptkasse und bei Kreditinstituten verfügte.

- 308 Um die Zuschüsse bedarfsgerecht auszuzahlen, ist stets Kenntnis über die vom Studierendenwerk aktuell benötigte Liquidität erforderlich. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Zuschüsse auf dieser Grundlage nur bei Bedarf auszuzahlen.
- 309 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe sich regelmäßig über den Stand der Liquidität des Studierendenwerks zum Jahresende informiert. Allerdings müsse die unterjährige Darstellung der freien und der gebundenen Liquidität des Studierendenwerks verbessert werden. Im Jahr 2020 sei dazu bereits ein neues Berichtsformat eingeführt worden.
- 310 Die beim Studierendenwerk vorhandene Liquidität hält das Ressort für angemessen. Aufgrund eines Haushaltsvermerks seien nicht verbrauchte Mittel einem außerhaushaltsmäßigen Konto zuzuführen. Damit stünden die Mittel dem Cashmanagement des Landes zur Verfügung. Der gewährte Zuschuss könne daher als Festbetrag grundsätzlich in voller Höhe ausgezahlt werden.
- 311 Die Erwiderung geht an der Sache vorbei. Maßgeblich ist der tatsächliche Bedarf des Studierendenwerks. Es wäre über seinen Bedarf hinaus mit Mitteln ausgestattet, wenn es in der Lage wäre, größere Beträge für längere Zeit dem Land für das Cashmanagement zur Verfügung zu stellen. Abgesehen davon waren zum Ende der Jahre 2016 bis 2018 durchschnittlich jeweils rd. 3,4 Mio. € auf einem Bankkonto angelegt und standen damit dem Cashmanagement des Landes nicht zur Verfügung. Zum Ende des Jahres 2019 hatte das Bankkonto sogar einen Bestand von rd. 8,3 Mio. €. Angesichts dessen hält der Rechnungshof an seiner Forderung fest, Zuschüsse ausschließlich bedarfsgerecht auszuzahlen.

1.3 Investive Zuschüsse

- 312 Neben den Zuschüssen für den laufenden Betrieb bewilligte das Ressort dem Studierendenwerk im Zeitraum von 2016 bis 2019 insgesamt rd. 20,4 Mio. € zur Finanzierung verschiedener Investitionen.
- 313 Das Ressort gewährte die investiven Zuschüsse,
- ohne in jedem Einzelfall eine Abrechnung nach Beendigung der Maßnahme zu fordern,
 - ohne die Rücklagen zu berücksichtigen, die das Studierendenwerk bereits für einzelne Maßnahmen gebildet hatte,

- obwohl das Studierendenwerk noch über unverbrauchte Investitionsmittel aus den Vorjahren verfügte und
- ohne sich stets vor der Finanzierung von der Wirtschaftlichkeit der geplanten Investitionsmaßnahme zu überzeugen.

314 Das Ressort zahlte die Mittel auf Anforderung aus,

- ohne dass die Auszahlungen zum jeweiligen Zeitpunkt und in geleisteter Höhe erforderlich gewesen wären,
- ohne durchgängig zu berücksichtigen, dass sich Investitionsmaßnahmen und der damit verbundene Mittelbedarf - teils über mehrere Jahre - verzögert hatten, und
- ohne die vom Studierendenwerk zu leistenden Eigenbeiträge zutreffend anzusetzen, sodass sie sich erheblich reduzierten.

315 Im Ergebnis erhöhte sich die Liquidität des Studierendenwerks beträchtlich. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die genannten Mängel abzustellen.

316 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde das Studierendenwerk bitten, eine Planung für die Verwendung der bisher unverbrauchten Mittel vorzulegen. Zudem werde es das Studierendenwerk auffordern, seine bislang nicht verwendeten Mittel für die Verbesserung der Wohnsituation in Wohnanlagen einzusetzen. Das Ressort hat ferner darauf hingewiesen, investive Mittel seien unter den Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 LHO nur bedingt übertragbar, weil sie in den Folgejahren nicht mit Liquidität gedeckt seien.

317 Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest. Er weist im Übrigen darauf hin, dass nach § 62 Abs. 2 LHO sonstige Rücklagen aus nicht geleisteten Investitionsausgaben gebildet werden können, soweit und solange der im Haushaltsplan bezeichnete Zweck fort dauert. Es gehört zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltswirtschaft, unter Beachtung des Jährlichkeitsprinzips für die notwendige Liquidität Sorge zu tragen.

2 Mittel aus dem Bremen-Fonds

318 Nach dem Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 können nur Maßnahmen, die eindeutig und nachweisbar zur Bewältigung der Pandemiefolgen erforderlich sind, aus dem Bremen-Fonds kreditfinanziert werden. Bevor eine Kreditfinanzierung in Betracht gezogen wird, sind allerdings Eigenmittel einzusetzen.



- 319 Das Studierendenwerk erwartete im Oktober 2020 pandemiebedingt eine finanzielle Mehrbelastung von insgesamt rd. 4 Mio. €. Zum Ausgleich dieser finanziellen Belastung beantragte das Ressort im Oktober 2020 Mittel aus dem Bremen-Fonds in Höhe von insgesamt rd. 3,8 Mio. €. In seiner Vorlage zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (HaFA) führte es aus, das Studierendenwerk sei nicht in der Lage, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Einnahmeausfälle sowie die zusätzlich entstandenen oder noch entstehenden Kosten zu tragen. Die Eigenmittel des Studierendenwerks seien durch Projekte bzw. Zahlungsverpflichtungen gebunden. Auf dieser Grundlage bewilligte der HaFA die beantragten Mittel in voller Höhe.
- 320 Auf Nachfrage des Rechnungshofs führte das Ressort u. a. deutlich verminderte Umsatzerlöse für die Notwendigkeit einer Finanzierung aus dem Bremen-Fonds an. Insgesamt sei ein gegenüber der ursprünglichen Planung um rd. 3,5 Mio. € schlechteres Jahresergebnis zu erwarten. Das Studierendenwerk beabsichtige, eigene Rücklagen von rd. 773 T€ einzusetzen. Zudem habe es eine Übersicht zur Entwicklung seiner Liquidität vorgelegt. Daraus ergebe sich, dass die liquiden Mittel des Studierendenwerks, die sich nach dessen Planung zum Ende des Jahres 2020 auf rd. 11,5 Mio. € belaufen sollten, durch Zahlungsverpflichtungen gebunden seien und die üblicherweise vorzuhaltende Sockelliquidität von 2 Mio. € im Jahr 2020 nicht vorhanden gewesen sei.
- 321 Die für das Studierendenwerk aus dem Bremen-Fonds bewilligten Mittel waren in der beantragten Höhe nicht erforderlich. Das Studierendenwerk hatte ursprünglich für das Jahresergebnis 2020 einen Fehlbetrag von rd. 200 T€ prognostiziert. Nach seiner Schätzung aus dem Juni 2020 hätte sich das Ergebnis pandemiebedingt um rd. 3,5 Mio. € verschlechtert. Es wäre daher mit einem Fehlbetrag von rd. 3,7 Mio. € zu rechnen gewesen. Unter Berücksichtigung des Zuschusses von rd. 3,8 Mio. € aus dem Bremen-Fonds hätte das Studierendenwerk allerdings voraussichtlich einen Jahresüberschuss von rd. 143 T€ erzielt und entgegen der Planung die Rücklagen von rd. 773 T € nicht einsetzen müssen. Stattdessen hätte es mit dem erwarteten Jahresüberschuss von rd. 143 T€ die Rücklagen sogar aufstocken können. Somit wären schon nach einer Berechnung auf dieser Grundlage Mittel aus dem Bremen-Fonds in Höhe von mindestens insgesamt rd. 916 T€ nicht erforderlich gewesen.
- 322 Es überzeugt ferner nicht, dass die dem Studierendenwerk im Jahr 2020 zur Verfügung stehenden liquiden Mittel durch Zahlungsverpflichtungen gebunden gewesen sein sollten. Das Studierendenwerk ging selber davon aus, zum 31. Dezember 2020 über liquide Mittel von rd. 11,5 Mio. € zu verfügen. Im Jahr 2020 wäre das Studierendenwerk daher bereits ohne Mittel aus dem Bremen-Fonds in der Lage gewesen, seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen

nachzukommen. Aus einer dem Ressort vorgelegten Übersicht des Studierendenwerks über dessen Liquiditätsentwicklung war ebenfalls nicht ersichtlich, dass zeitnah Zahlungen in einer Höhe zu leisten gewesen wären, die eine Liquiditätsaufstockung aus dem Bremen-Fonds von 3,8 Mio. € erforderlich gemacht hätten.

- 323 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, in welcher Höhe das Studierendenwerk liquide Mittel zum Ausgleich laufender Mindereinnahmen oder höherer Ausgaben einsetzen kann.
- 324 Das Ressort hat im Januar 2021 mitgeteilt, bei der Beantragung der Mittel sei die Höhe der pandemiebedingten Bedarfe noch nicht bekannt gewesen. Inzwischen habe sich gezeigt, dass nur rd. 500 T€ der beantragten rd. 3,8 Mio. € aus dem Bremen-Fonds erforderlich gewesen seien. Die Entwicklung sei vor allem in den gastronomischen Betrieben sowie bei der Belegung der Studierendenwohnheimplätze wesentlich besser verlaufen als erwartet. Das Studierendenwerk sei aufgefordert worden, bis zum 31. März 2021 einen Verwendungsnachweis einschließlich des zugehörigen Sachberichts vorzulegen. Dem sei eine Liquiditätsübersicht beizufügen, aus der hervorgehen solle, welche darin ausgewiesenen Mittel nicht zur Kompensation pandemiebedingter Bedarfe zur Verfügung gestanden hätten. Zuviel gezahlte Mittel seien zurückzuzahlen.
- 325 Angesichts der sich als auskömmlich darstellenden Finanzausstattung des Studierendenwerks (s. Tz. 321 f.) ist es erforderlich, dass das Ressort sehr genau prüft, ob es überhaupt einer Mittelbewilligung für das Studierendenwerk aus dem Bremen-Fonds bedurft hätte.

3 Beteiligungsinformationssystem

- 326 Im Jahr 2019 führte das Finanzressort ein Beteiligungsinformationssystem (BISy) ein, um einen schnelleren Zugriff auf die Kennzahlen der Beteiligungsgesellschaften, ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts sowie der Eigenbetriebe Bremens zu gewährleisten. Der Rechnungshof hatte in einer im Jahr 2019 durchgeführten Prüfung gegenüber dem Finanzressort angeregt, Daten weiterer Institutionen in BISy einzupflegen, sofern dafür ähnliche Informationsbedarfe bestehen (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 500 ff.).
- 327 Das Finanzressort stand dieser Anregung aufgeschlossen gegenüber. Es kündigte an, dem Wissenschaftsressort Gespräche über die Aufnahme weiterer Einrichtungen anzubieten und ihm die Instrumente des Beteiligungsmanagements sowie deren Abbildung in BISy vorzustellen.



-
- 328 Der Rechnungshof hat dem Wissenschaftsressort empfohlen, mit dem Finanzressort die Aufnahme des Studierendenwerks in BiSy zu erörtern. Das Ressort hat hierzu ausgeführt, seine Prüfung sei noch nicht abgeschlossen, ob das Studierendenwerk in BiSy aufgenommen werden solle.



Wissenschaft

Erweiterungsbau der Hochschule Bremen

Für den Erweiterungsbau der Hochschule Bremen fehlten Planungsunterlagen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und detaillierte Kostenberechnungen. Die Dokumentation des Bauablaufes sowie der Kostenentwicklung war unvollständig.

Die Kosten der Baumaßnahme stiegen von der Planung bis zur Fertigstellung ohne nachvollziehbaren Grund um rund 830.000 € und damit um rund 26 %.

1 Neubau eines Seminargebäudes

- 329 Die Hochschule Bremen beabsichtigte aufgrund steigender Studierendenzahlen im Jahr 2016, an ihrem Standort Werderstraße zehn zusätzliche Seminarräume zu errichten. Um den Flächenbedarf möglichst zügig decken zu können, beauftragte die Hochschule ein Architekturbüro mit einer Machbarkeitsstudie. Darin waren verschiedene Ausführungsvarianten für einen Erweiterungsbau, der Investitionsbedarf, der Terminrahmen einer Realisierung sowie die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen darzustellen und zu bewerten. Die im August 2016 fertiggestellte Studie sah die Erweiterung der Hochschule in zwei Bauabschnitten vor. Der erste Bauabschnitt mit 1.000 m² Bruttogeschossfläche (BGF) umfasste den Neubau eines Seminargebäudes und einen Interimsbau aus Containern. Im zweiten Bauabschnitt sollte der Neubau des ersten Bauabschnitts nach Demontage der Containeranlage um 500 m² BGF erweitert werden.

2 Planungsunterlagen

- 330 Für die verlässliche Planung im vorgegebenen Finanzrahmen bedarf es einer Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau). Die ES-Bau enthält nicht zuletzt die notwendigen Informationen für die Gremien, die über Planung, Finanzierung und Fortführung der Maßnahme zu beschließen haben. Wesentlicher Inhalt ist die Bedarfsbeschreibung mit einer Kostenschätzung im Stadium einer Vorplanung. Nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben in der damals geltenden Fassung waren den Planungsunterlagen auch die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO beizufügen. Auf der Grundlage einer baufachlich genehmigten ES-Bau ist sodann eine Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau) zu erstellen. Die EW-Bau enthält die Ergebnisse der tiefergehenden Planung und eine vollständige Kostenberechnung.

- 331 Die Hochschule Bremen erstellte für den Neubau am Standort Werderstraße weder eine ES-Bau noch eine EW-Bau. Das Wissenschaftsressort forderte die genannten Unterlagen nicht an, obwohl ihm die Prüfung der Planungsunterlagen im Zusammenhang mit der Mittelfreigabe oblag. Vielmehr traf das Ressort seine Entscheidung auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie als einziger Planungsunterlage. Folglich fehlten sowohl die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO als auch die vorgeschriebene detaillierte Kostenberechnung. Die Machbarkeitsstudie enthielt lediglich einen unvollständigen „Kostenüberschlag“. Außerdem stellte sie mehrere Ausführungsvarianten einander gegenüber, die nicht ohne Weiteres miteinander verglichen werden konnten, weil die Studie dafür keine aufgeschlüsselten Kostangaben enthielt.
- 332 Eine Machbarkeitsstudie kann weder die ES-Bau noch die EW-Bau ersetzen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochschule Bremen mit ihrem Vorgehen gegen Haushaltsrecht verstieß und das Wissenschaftsressort die vorgeschriebenen Bauunterlagen nicht zur Prüfung einforderte. Er hat auf die Notwendigkeit der vorgeschriebenen Planungsunterlagen hingewiesen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Vergleich von Lösungen und Ausführungsarten sowie Kostenschätzungen und -berechnungen enthalten müssen. Die Hochschule Bremen hat zugesagt, die Vorschriften zu beachten; insoweit seien Festlegungen für künftige Vorhaben bereits getroffen worden.

3 Dokumentation

- 333 Der Ablauf der Baumaßnahme war unzureichend dokumentiert. So fehlte das Bautagebuch, in dem der Fortschritt der Arbeiten sowie festzuhaltende Ereignisse während der Ausführung möglichst lückenlos niedergeschrieben werden müssen. Verschiedene Unterlagen zur Baumaßnahme enthielten ferner widersprüchliche Angaben über die geplanten und die tatsächlich entstandenen Kosten.
- 334 Der Rechnungshof hat der Hochschule Bremen dringend empfohlen, der Dokumentation künftiger Bauvorhaben mehr Bedeutung beizumessen und die maßgeblichen Vorschriften zu beachten, um die Nachvollziehbarkeit von Angaben und Abläufen sicherzustellen. Das hat die Hochschule Bremen zugesagt.

4 Kosten des Erweiterungsbaus

- 335 In der Planungsphase im August 2016 war die Hochschule Bremen von einem „Kostenüberschlag“ in Höhe von rd. 4,779 Mio. € brutto für die beiden Bauabschnitte ausgegangen, die zusammen rd. 1.500 m² BGF umfassen sollten. Nur einen Monat später waren allein für den ersten Bauabschnitt, der



lediglich 1.000 m² BGF betraf, schon Kosten von rd. 4,772 Mio. € vorgesehen. Aus welchem Grund es in so kurzer Zeit zu diesem gravierenden Unterschied zur vorherigen Kostenschätzung für beide Bauabschnitte kam, dokumentierte die Hochschule Bremen nicht. Im März 2017 gab die Hochschule Bremen in ihrem Antrag auf Mittelbewilligung dem Wissenschaftsressort gegenüber Baukosten von knapp 4,9 Mio. € wiederum allein für den ersten Bauabschnitt des Erweiterungsbaus an. Die Summe wurde bewilligt, obwohl die Ausführungen im Antrag aufgrund nicht eindeutiger Angaben der Machbarkeitsstudie kaum nachvollziehbar waren.

- 336 Letztlich wurde der erste Bauabschnitt des Erweiterungsbaus für rd. 4,1 Mio. € gebaut. Folglich wurden rd. 84 % der bereitgestellten Mittel für nur etwa 67 % der geplanten und kalkulierten Gebäudefläche ausgegeben. Das Wissenschaftsressort hat hierzu die Auffassung vertreten, die Kosten der Baumaßnahme hätten sich aufgrund damals steigender Preise erhöht. Daher habe es beschlossen, auf den zweiten Bauabschnitt zu verzichten.
- 337 Wird nur der erste Bauabschnitt betrachtet, so ist der Erweiterungsbau von der Planung im August 2016 bis zur Fertigstellung im Jahr 2017 um rd. 830 T€ und damit um rd. 26 % teurer geworden. Die Ursache für diese Baukostensteigerung lässt sich aus den Unterlagen der Hochschule Bremen nicht aufklären. Steigende Preise allein überzeugen als Grund für die erhebliche Erhöhung der Gesamtkosten in so kurzer Zeit nicht. Schon die Planung der Kosten ist nicht nachvollziehbar, denn im August 2016 wurden für beide Bauabschnitte zusammen nahezu dieselben Kosten veranschlagt, die einen Monat später nur knapp für den ersten Bauabschnitt mit zwei Drittel der ursprünglich vorgesehenen Flächen ausreichen sollten.
- 338 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Entscheidung für die wesentliche Änderung des Bauvorhabens unzureichend begründet war und ein finanzieller Nachteil für den Haushalt entstanden ist. Ursächlich dafür sind die unzureichende Planung und Steuerung der Baumaßnahme. Dem hat die Hochschule Bremen zugestimmt und ergänzend dargelegt, eine der Ursachen für die Versäumnisse sei das damals noch nicht geregelte Verfahren für die Genehmigung von Vorhaben durch das Wissenschaftsressort gewesen. Der Rechnungshof erwartet, dass auch das Wissenschaftsressort künftig seiner Aufgabe zur ordnungsgemäßen Überprüfung der Bauunterlagen nachkommt.



Gesundheit

Lebensmittelüberwachung

Nur auf Grundlage einer belastbaren Personalbedarfsberechnung lässt sich feststellen, ob hinreichend Personal zur Verfügung steht, um die gesetzlichen Anforderungen an die Lebensmittelüberwachung erfüllen zu können.

1 Vorschriften und Zuständigkeit in Bremen

- 339 Das Lebensmittelrecht ist innerhalb der Europäischen Union (EU) weitgehend harmonisiert. Den Rahmen für amtliche Kontrollsysteme mit dem Ziel der Sicherheit von Lebensmitteln setzen EU-Verordnungen. Danach sollen Lebensmittelbehörden in den Mitgliedstaaten ihre Kontrollen wirksam und angemessen organisieren sowie regelmäßig durchführen. Die Häufigkeit von Kontrollen soll sich nach der jeweiligen Risikolage richten.
- 340 Die bundeseinheitliche „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung - AVV RÜb“ konkretisiert die europarechtlichen Regelungen. Sie gibt u. a. vor,
- ausreichend Personal für amtliche Kontrollen zur Verfügung zu stellen sowie
 - Betriebe in Risikokategorien einzustufen und die Kontrollfrequenz zu bestimmen.
- 341 In Bremen ist der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet) für die Lebensmittelsicherheit verantwortlich. Im Jahr 2019 waren im LMTVet rd. 17 Vollzeiteinheiten (VZE) für die risikobasierte amtliche Kontrolle von rd. 7.700 Betrieben zuständig. Die Dienst- und Fachaufsicht liegt beim Gesundheitsressort.

2 Kontrollhäufigkeit

- 342 Der LMTVet bewertet das von Lebensmittelbetrieben ausgehende Risiko anhand von in der AVV RÜb festgelegten Kriterien, beispielsweise Betriebsart und Qualität der Betriebsführung. Hieraus ergeben sich für Plankontrollen einzuhaltende Frequenzen, die von arbeitstäglicher Kontrolle bis hin zu einem dreijährigen Rhythmus reichen.
- 343 Neben Plankontrollen führt der LMTVet auch außerplanmäßige Kontrollen durch. Dabei handelt es sich insbesondere um

- Verdachtskontrollen, z. B. bei überregionalem Verdacht auf verunreinigte Lebensmittel,
- Beschwerdekontrollen aufgrund aktueller Verbraucherbeschwerden und
- Nachkontrollen, um zu überprüfen, ob bei Plankontrollen festgestellte Mängel behoben worden sind.

Zu weiteren Aufgaben des LMTVet gehören u. a. Probeentnahmen und die präventive Beratung von Unternehmen.

- 344 Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht aller Betriebskontrollen nach der AVV RÜb in den Jahren 2015 bis 2019.

Betriebskontrollen durch den LMTVet					
	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl der Betriebe	7.433	7.382	7.405	7.564	7.682
Anzahl der kontrollierten Betriebe	3.163	3.050	2.796	3.037	2.913
Anzahl der Kontrollbesuche	6.829	6.764	6.250	6.521	4.547

- 345 Die Übersicht zeigt eine von 2015 bis 2019 insgesamt gestiegene Anzahl der Betriebe. Sowohl die Gesamtzahl der Kontrollbesuche als auch die Menge kontrollierter Betriebe verminderten sich hingegen.
- 346 Auf Plankontrollen entfielen dabei 3.593 bzw. 2.180 Besuche in den Jahren 2018 und 2019. In beiden Jahren wären nach der Risikobewertung gemäß AVV RÜb demgegenüber 7.523 bzw. 7.092 Plankontrollen notwendig gewesen.
- 347 Das Soll für die Häufigkeit von Plankontrollen erfüllte der LMTVet in den betrachteten beiden Jahren somit nur zu rd. 48 % bzw. rd. 31 %. Er hat dazu angemerkt, die Einhaltung der vorgegebenen Kontrollhäufigkeit habe nicht im Fokus gestanden, da sich die Kontrolltätigkeit aus planmäßigen und außerplanmäßigen Kontrollen zusammensetze. Das entspreche einem risikoorientierten Kontrollansatz eher, weil die vorhandenen Kapazitäten schwerpunktmäßig in Problembetrieben und zur Überwachung amtlich angeordneter Maßnahmen eingesetzt würden.
- 348 Der LMTVet hielt gleichwohl Vorgaben der AVV RÜb nicht ein, wonach ausnahmslos alle Betriebe in jeweils definierten Zeitabständen zu kontrollieren sind. Ein risikobasierter Ansatz ist ohne Zweifel zweckmäßig. Er allein gewährleistet jedoch nicht, dass bei ausbleibenden Plankontrollen die Betriebsführung



bisherige Qualitätsstandards weiter einhält. Dementsprechend sieht der Entwurf für eine Neufassung der AVV RÜb trotz stärkerer Betonung des risikobasierten Ansatzes keine Abkehr von einzuhaltenden Kontrollfrequenzen vor. Die insgesamt rückläufige und im Ergebnis zu niedrige Kontrolldichte (s. Tz. 344 ff.) begründet die Gefahr, dass lebensmittelrechtliche Verstöße unbemerkt bleiben und sich die präventive Wirkung amtlicher Kontrollen abschwächt.

- 349 Die sinkende Anzahl plan- und außerplanmäßiger Kontrollen hat der LMTVet auch auf Personalmangel und krankheitsbedingte Ausfälle zurückgeführt. LMTVet und Ressort gehen - allerdings ohne nachvollziehbare Berechnung - davon aus, dass jährlich durchschnittlich 400 Kontrollen pro VZE durchgeführt werden können. Danach wären mit den vorhandenen 17 VZE in der Lebensmittelkontrolle rechnerisch 6.800 Kontrollen jährlich möglich. Selbst ohne Berücksichtigung von Ausfallzeiten wäre es somit nicht möglich, die nach der AVV RÜb vorgesehenen Plankontrollen (s. Tz. 346) vollständig durchzuführen. Für außerplanmäßige Kontrollen sowie unterstützende und präventive Beratung von Unternehmen wäre rechnerisch darüber hinaus kein Raum.
- 350 Sowohl nach den maßgeblichen EU-Verordnungen als auch nach § 3 AVV RÜb tragen die zuständigen Behörden dafür Sorge, dass für amtliche Lebensmittelkontrollen ausreichend Personal zur Verfügung steht. Der LMTVet ist der Auffassung, seine Personalkapazität reiche zur Erledigung aller anfallenden Aufgaben nicht aus. Um festzustellen, welcher Personalbestand erforderlich wäre, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, bedarf es jedoch einer nachvollziehbaren und belastbaren Personalbedarfsberechnung. Nur auf ihrer Grundlage lässt sich feststellen, ob der LMTVet hinreichend mit Personal ausgestattet ist. Ergäbe sich hingegen zusätzlicher Personalbedarf, wäre das Ressort nach geltendem Recht verpflichtet, für eine angemessene Ausstattung zu sorgen.
- 351 Die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Beschäftigten des LMTVet planen ihre Arbeit und Kontrollen weitgehend nach eigenem Ermessen. Es fehlt eine verbindliche Prioritätensetzung, die über protokollierte Ergebnisse von Dienstbesprechungen hinausgeht.
- 352 Da der LMTVet davon ausgeht, dass sein Personalbestand nicht ausreicht, bedarf es einer zwischen Ressort und Leitung des LMTVet abgestimmten und verbindlich festgelegten Priorisierung der Aufgaben. Unterbleiben Vorgaben für die Beschäftigten, ist es dem LMTVet deutlich erschwert, seine Kontrollen wirksam zu gestalten und am übergeordneten Ziel der Lebensmittelsicherheit zu messen.

- 353 Der Rechnungshof hat Ressort und LMTVet aufgefordert, die Tätigkeiten der Lebensmittelüberwachung in einem Aufgabenkatalog zu dokumentieren und im Hinblick auf ihren Zeitbedarf zu analysieren. Auf dieser Grundlage lässt sich belastbar und transparent ermitteln, welche Personalausstattung notwendig ist, um die europa- und bundesrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Sofern Personal nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung steht, ist es unerlässlich, Prioritäten in der Aufgabenwahrnehmung verbindlich zu definieren.
- 354 Das Ressort hat mitgeteilt, eine verbesserte personelle Ausstattung der Lebensmittelüberwachung bleibe trotz strenger Haushaltsvorgaben sein erklärtes Ziel. Die vom LMTVet im Anschluss an die Prüfung durch den Rechnungshof bereits erstellte Personalbedarfsberechnung solle um weitere Erkenntnisse ergänzt werden, um so den erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln. Ressort und LMTVet haben zugesagt, die Aufgaben zu priorisieren und einen projektbezogenen Kontrollansatz zu etablieren, um den effizienten und zielgerichteten Einsatz des vorhandenen Personals sicherzustellen. Es sei beabsichtigt, die Anzahl der vorgeschriebenen Plankontrollen schrittweise an das Soll heranzuführen.

3 Gebühren und Kostendeckung

- 355 Bis Ende 2019 waren nach der Gesundheits-Kostenverordnung (GesundKostV) nur für bestimmte außerplanmäßige Betriebskontrollen des LMTVet Rahmengebühren zwischen 56 € und 256 € vorgesehen. Seit der Änderung der GesundKostV zum 1. Januar 2020 sind auch Plankontrollen gebührenpflichtig. Die Gebühren werden nunmehr nach Zeitaufwand erhoben und betragen unter Ansatz der maßgeblichen Stundensätze mindestens 63 € zzgl. 5 € Fahrtkostenpauschale.
- 356 In der Verfahrensrichtlinie des Finanzressorts zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung ist festgelegt, wie bei der Bemessung von Gebühren zu verfahren ist. Die Kosten sind danach grundsätzlich auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln und durch Gebühren zu decken. Die Ressorts sind zudem aufgerufen, Vorschläge zur Einführung neuer Gebühren zu unterbreiten.
- 357 Anlässlich der Änderung der GesundKostV erläuterte das Gesundheitsressort der zuständigen Deputation Ende 2019, mit der Anpassung an die allgemeine Kostenentwicklung wolle es eine kostendeckende Finanzierung des anfallenden Verwaltungsaufwands gewährleisten. Ferner beabsichtige es in Absprache mit dem Finanzressort, die Gebühren künftig auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung zu kalkulieren. Der LMTVet verfügt zwar über dieses Instrument, setzt es aber bisher nicht zur Gebührenberechnung ein.



- 358 Für das Jahr 2019 errechnete der LMTVet einen Kostendeckungsgrad für die Lebensmittelkontrolle von rd. 13 %, für das Jahr 2020 strebt er rd. 24 % an. Auch nach Neufassung der GesundKostV binden damit gebührenfreie Leistungen den weitaus überwiegenden Teil der Arbeitszeit.
- 359 Der Rechnungshof erwartet, dass der LMTVet die Kosten- und Leistungsrechnung nutzt, um mit ihrer Hilfe kostendeckende Gebühren zu kalkulieren. Er hat gebeten zu prüfen, ob sich für weitere Leistungen eine Gebührenpflicht anbietet. Das Ressort hat zugesagt, die Kosten- und Leistungsrechnung des LMTVet künftig für die Gebührenkalkulation zu nutzen.

4 Korruptionsprävention

- 360 Verwaltungsbereiche wie der LMTVet, die Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten ausüben oder über Genehmigungen und Verbote entscheiden, sind besonders korruptionsgefährdet. Davon geht auch die AVV RÜb aus. Sie schreibt Maßnahmen vor, um Korruptionsgefahren zu minimieren, z. B. die Umsetzung des Rotationsprinzips.
- 361 Mit den Zielen, Korruption nicht entstehen zu lassen bzw. aufzudecken und zu ahnden, hat der Senat die VV Antikorruption erlassen. Beteiligte an der Antikorruptionsarbeit sind danach neben der beim Innenressort angebotenen Zentralen Antikorruptionsstelle insbesondere Antikorruptionsbeauftragte in den einzelnen Ressorts.
- 362 Nach der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift dienen Antikorruptionsbeauftragte als Ansprechpersonen in Fragen der Antikorruptionsarbeit. Sie sind damit innerbehördliche Bindeglieder für alle Dienststellen im jeweiligen Ressort. Die Antikorruptionsbeauftragten beraten und unterstützen Dienststellenleitungen sowie Innenrevisionen und achten auf Korruptionsanzeichen. Außerdem stehen sie Beschäftigten aufklärend und beratend zur Verfügung. Diese Aufgaben erfordern ausgeprägte Kenntnisse über Strukturen, Verfahrensabläufe und Risiken innerhalb des jeweiligen Ressorts und seiner zugeordneten Dienststellen.
- 363 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof war die dafür vorgesehene Stelle im Ressort nicht besetzt. Damit fehlte dem LMTVet in der Antikorruptionsarbeit Unterstützung durch eine Ansprechperson im Ressort.
- 364 Der Rechnungshof hat gefordert, die Verpflichtung aus der VV Antikorruption zu erfüllen und die Stelle zeitnah zu besetzen. Dies hat das Ressort zugesagt.



Frauen

Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau

Die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben für mehrere Gebietskörperschaften erfordert die Kenntnis, welche Ressourcen dafür jeweils eingesetzt werden.

1 Aufgaben und Haushaltsmittel

- 365 Die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) engagiert sich dafür, den Verfassungsauftrag der Geschlechtergerechtigkeit in der gesellschaftlichen Realität durchzusetzen. Sie hat die gesetzliche Aufgabe, im Land Bremen darüber zu wachen, dass das Gebot der Gleichberechtigung der Frau in Arbeitswelt, Bildung und Gesellschaft erfüllt wird. Neben diesem gesetzlichen Auftrag ist sie als kommunale Frauenbeauftragte für die Städte Bremen und Bremerhaven tätig. Darüber hinaus hat die ZGF mit dem Frauenressort vereinbart, als Abteilung des Ressorts die frauenpolitischen Aufgaben wahrzunehmen.
- 366 Der Landeshaushalt weist im Einzelplan der ZGF für das Jahr 2019 Ist-Ausgaben von rd. 1,31 Mio. € und Ist-Einnahmen von rd. 354 T€ aus. Die Einnahmen resultierten im Wesentlichen aus Erstattungen des stadtbremischen Haushalts von rd. 267 T€ sowie der Seestadt Bremerhaven von 60 T€.

2 Immobilienverwaltung

- 367 Die ZGF unterhält neben ihrem Hauptsitz in der Stadt Bremen eine Außenstelle in Bremerhaven. Sie hat dafür Flächen in einem Objekt angemietet, das sich im Eigentum des Landes Bremen befindet. In diesem Objekt sind weitere Flächen vermietet, und zwar sowohl an bremische Behörden als auch an Private.
- 368 Die Vermieterfunktion nimmt Immobilien Bremen, Anstalt öffentlichen Rechts (IB) wahr, der auch die Hausverwaltung obliegt. Nach dem Mietvertrag hat IB für Betriebs- und Heizkosten Vorauszahlungen festzulegen und abzurechnen. Dieser Verpflichtung kam IB aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen jedoch nicht nach. Stattdessen übernahm die ZGF faktisch die Hausverwaltung und zahlte zunächst die Nebenkosten für das gesamte Objekt. Sie rechnete anschließend mit den anderen Mieterinnen und Mietern ab. Dies geschah zuletzt für das Jahr 2016.
- 369 Die Hausverwaltung ist nicht Aufgabe der ZGF, sondern obliegt IB. Da die ZGF aber für einige Jahre die Verwaltung faktisch übernommen hatte, hätte sie

die Abrechnung der Nebenkosten nicht ohne Absprache mit der Vermieterin beenden dürfen.

- 370 Rechnungshof und ZGF verständigten sich schon während der Prüfung darauf, dass die ZGF die Verwaltung des Objekts wieder in die Hände von IB legt und die für den nahtlosen Übergang nötigen Vereinbarungen trifft. Gleichzeitig sagte die ZGF eine Prüfung zu, inwieweit die Nebenkosten für die Jahre ab 2017 noch in Rechnung gestellt werden können.
- 371 Als Ergebnis vereinbarten ZGF und IB die Übergabe der Hausverwaltung mit Wirkung ab Juli 2020. Die Nebenkostenabrechnungen für die Jahre 2018 und 2019 konnte die ZGF nachholen, für 2017 war das nach Auskunft der ZGF nicht mehr möglich.
- 372 Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass damit möglicherweise eingetretene finanzielle Nachteile es notwendig machen zu prüfen, ob pflichtwidrige Versäumnisse zu Schadensersatzansprüchen gegen Beschäftigte führen.

3 Ressourcenbedarf

- 373 Die ZGF nimmt unterschiedliche Aufgaben sowohl für das Land Bremen als auch für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven wahr. Nach der Vereinbarung mit dem Ressort (s. Tz. 365) sind für die Tätigkeit der ZGF als Abteilung im Frauenressort 0,5 Vollzeiteinheiten sowie nicht bemessene Zeiteile für weitergehende Zuarbeit vorgesehen. Welche personellen Ressourcen für die einzelnen Aufgaben eingesetzt werden und wie sich dieser Einsatz auf das Land sowie auf die Städte Bremen und Bremerhaven verteilt, lässt sich nicht belegen. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, ob die Personalausstattung sowie die Höhe der Erstattungszahlungen angemessen ist.
- 374 Nach einem Senatsbeschluss sind die Haushalte von Land und Stadt getrennt zu steuern. Daher ist es geboten, den jeweiligen Ressourceneinsatz zu ermitteln. Das gilt auch, soweit er für Aufgaben der kommunalen Frauenbeauftragten für Bremerhaven anfällt. Die festgestellten Werte ermöglichen es, die Angemessenheit der Erstattungsleistungen der beiden Stadtgemeinden (s. Tz. 366) und des angerechneten Personalaufwands für die ministeriellen Aufgaben zu überprüfen.
- 375 Rechnungshof und ZGF haben sich darauf verständigt, dass die notwendigen Daten durch Zeitaufschreibungen erhoben werden. Die ZGF will nach einer voraussichtlich im Frühjahr 2021 abgeschlossenen Umstrukturierung ihren Ressourcenbedarf auf dieser Grundlage ermitteln.

Arbeit

Jugendberufsagentur

Mangels geeigneter Kennzahlen steht bisher nicht fest, ob die bei Gründung der Jugendberufsagentur formulierten Ziele und Refinanzierungseffekte vollständig erreicht worden sind.

1 Zusammenarbeit in der Jugendberufsagentur

- 376 Mit der im Jahr 2015 gegründeten Jugendberufsagentur verfolgt Bremen das Ziel, ein Netzwerk vorzuhalten, das die Zusammenarbeit von Schule, Jugendhilfe, Jobcenter sowie Bundesagentur für Arbeit verbessert und mit den Ausbildungsförderungsinstrumenten des Landes verknüpft. Durch frühzeitige, umfassende Beratung soll Jugendlichen der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf erleichtert werden. Ziel ist es, die Anzahl Jugendlicher mit einem qualifizierten Berufsabschluss deutlich zu steigern und auf diese Weise sowohl der Langzeitarbeitslosigkeit als auch dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.
- 377 In der Jugendberufsagentur arbeiten das Land Bremen, seine beiden Stadtgemeinden, die Jobcenter im Land und die Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung partnerschaftlich gleichberechtigt zusammen. Federführende senatorische Behörde ist das Arbeitsressort, beteiligt sind das Bildungs- und das Sozialressort.
- 378 Gremien und Facharbeitsgruppen mit unterschiedlichen Schwerpunkten begleiten und steuern die inhaltliche Zusammenarbeit. Die Agentur kooperiert auf vertraglicher Grundlage mit den Unternehmensverbänden sowie mit berufsständischen Körperschaften des öffentlichen Rechts (Kammern) des Landes.
- 379 Die Jugendberufsagentur unterhält zwei Standorte in Bremen und einen in Bremerhaven. Personell ausgestattet ist sie mit Beschäftigten der beteiligten Institutionen, die für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich die Ausgaben für Personal sowie Ausstattung tragen. Eine im Jahr 2016 vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Jahre 2015 bis 2022 bezifferte die Gesamtausgaben für das Land Bremen mit rd. 12 Mio. €.

2 Wirtschaftlichkeit, Controlling und Evaluation

- 380 Die Beteiligten entwickelten gemeinsam übergeordnete Ziele, die den Erfolg der Jugendberufsagentur überprüfbar machen und für notwendige Nachsteuerungen

durch die Gremien genutzt werden sollten. Bereits zu Beginn vereinbarten sie eine begleitende Evaluation. Im August 2016 beschloss der Senat die wissenschaftliche Begleitung durch ein externes Beratungsunternehmen. Ziel war es, die Evaluation Ende 2018 abzuschließen.

381 Ferner verständigten sich die Partner auf ein gemeinsames Controlling, das in einen jährlichen Bericht an den eingesetzten Lenkungsausschuss münden sollte. Sie vereinbarten, einen umfangreichen Kennzahlenkatalog zu erarbeiten, um die auf Aktivitäten der Jugendberufsagentur zurückzuführenden Ergebnisse zu belegen.

382 Um das Konzept der Agentur umzusetzen, war der Einsatz zusätzlichen Personals notwendig. Die Partner waren sich von Beginn an einig, dass der damit verbundene finanzielle Aufwand nur dann gerechtfertigt sein würde, wenn bei langfristiger Betrachtung die Ausgaben übersteigende Einspareffekte erzielt werden könnten.

383 Die beteiligten Ressorts legten dem Senat und den HaFA eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vor, die Personalkosten, Mieten sowie Investitions- und Gemeinkosten berücksichtigte. Finanzielle Vorteile aus Synergie- und Einspareffekten waren darin gegengerechnet. So war beabsichtigt, die Anzahl

- junger Menschen im Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- der Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige und
- der Angebote im schulischen Übergangssystem

zu verringern. Die Partner entwickelten dazu konkrete Zielzahlen. Für das Jahr 2019 erwarteten sie erstmalig, dass die aufgrund der Arbeit der Jugendberufsagentur erreichten Einsparungen höher sein würden als die durch sie verursachten Ausgaben.

384 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde in den folgenden Jahren weder fortgeschrieben noch hinsichtlich der prognostizierten Synergieeffekte überprüft. Auch ein gemeinsames Controlling zu Wirkung und Erfolg der Jugendberufsagentur bauten die beteiligten Ressorts nicht auf. Jährliche Controllingberichte wurden dem Lenkungsausschuss nicht vorgelegt. Der von den Partnern erarbeitete Kennzahlenkatalog umfasst zwar eine Vielzahl von Daten, u. a. zum Verbleib junger Menschen nach Ende ihrer Schulzeit. Ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden, weist er jedoch nicht aus.

385 Das Arbeitsressort berichtete der zuständigen Deputation zwar regelmäßig, u. a. über den Stand der Organisationsentwicklung. Auf die in der

Wirtschaftlichkeitsberechnung dargestellten Refinanzierungseffekte und Ziel-erwartungen ging es dabei aber nicht ein. Entgegen der ursprünglichen Ab-sicht (s. Tz. 380) wurden Erfolgskontrollen bereits im Herbst 2017 mit Blick auf die erst im Jahr 2018 beginnende Evaluation verschoben.

- 386 Der erste Zwischenbericht zur Evaluation legte u. a. einen inhaltlichen Schwer-punkt auf die Wirkungsanalyse. Aus ihm geht hervor, dass es mit den bishe-rigen Kennzahlen nur bedingt möglich war, von der Arbeit der Jugendberufs-agentur ausgelöste Effekte eindeutig zu bemessen. Grund hierfür sei die hohe Beeinflussbarkeit der Arbeit der Jugendberufsagentur durch sich verändern-de Rahmenbedingungen wie demografische oder wirtschaftliche Entwick-lungen. Zudem fehlten Kennzahlen für zentrale Arbeitsbereiche, die z. B. ei-ne verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Partnern auch auf operativer Ebene abbildeten. Ausgehend davon empfiehlt der Zwischenbericht, eindeu-tige und realistische Ziele für die Einrichtung eines Controllings zu formulie-ren und zu schärfen.
- 387 Der Abschlussbericht der Evaluation liegt seit Herbst 2020 vor und vertieft die im ersten Zwischenbericht genannten Empfehlungen. Darin wird dazu ge-raten, den bestehenden Kennzahlenkatalog in bisheriger Form nicht weiter-zuführen. Vielmehr sei zu empfehlen, mit Hilfe eines Monitoringsystems ei-nen Orientierungsrahmen dafür zu entwickeln, wie die gemeinsame Arbeit der Begleitung junger Menschen beim Übergang von der Schule in den Be-ruf gelingen könne.
- 388 Nach § 7 Abs. 2 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei sind bereits in der Planungsphase Umfang und Metho-de von Erfolgskontrollen und zu erhebende Daten festzulegen. Mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist zu beurteilen, ob und in welchem Maß angestrebte Ziele erreicht wurden und ob die getroffene Maßnahme geeig-net und ursächlich für die Zielerreichung war.
- 389 Die beteiligten Ressorts hatten bei Gründung der Jugendberufsagentur zwar Zielzahlen formuliert, um die zusätzlichen Ausgaben für die Arbeit der Jugend-berufsagentur durch verminderte soziale Transferleistungen auszugleichen. Inwieweit dieses Ziel erreicht werden konnte, war nach fünf Jahren Arbeit der Jugendberufsagentur jedoch nicht belegt. Wie die Evaluationsberichte zeigen, war das mit den bisher verwendeten Kennzahlen und Analysen auch nicht möglich. Zudem hatte die Evaluation erst im Oktober 2018 und damit drei Jahre nach Gründung der Agentur begonnen. Damit war es von vornherein

nicht erreichbar, Veränderungsbedarfe frühzeitig zu erkennen sowie die Wirkungs- und Refinanzierungseffekte der Jugendberufsagentur nachzuweisen.

- 390 Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort aufgefordert, die im Jahr 2015 gesetzten Ziele zu überprüfen. Es ist nunmehr geboten, die Wirtschaftlichkeit der Jugendberufsagentur zu betrachten und erreichte Refinanzierungseffekte darzulegen. Unter Einbeziehung der Empfehlungen aus der Evaluation ist es notwendig, Ziele zu benennen, die einer Überprüfung im Rahmen eines Controllings zugänglich sind.
- 391 Das Arbeitsressort hat in seiner mit den Partnern abgestimmten Stellungnahme dargelegt, im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof sei damit begonnen worden, die seinerzeit gesetzten Zielzahlen zu bewerten. Es vertritt die Auffassung, die Jugendberufsagentur habe zwei von drei der angestrebten Ziele erreicht (s. Tz. 383). So sei es gelungen, die Angebote im schulischen Übergangssystem und die Anzahl junger Menschen im Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu verringern. Veränderte Rahmenbedingungen - insbesondere durch den Zustrom geflüchteter junger Menschen in den Jahren 2015 und 2016 - hätten das allerdings zum Teil erschwert. Dennoch seien viele positive qualitative Aspekte der gemeinsamen Arbeit innerhalb der Partnerschaft umgesetzt worden.
- 392 Auf Basis der Evaluationsergebnisse hätten die Gremien der Jugendberufsagentur bereits begonnen, Maßstäbe zu entwickeln. Es sei beabsichtigt, mit deren Hilfe künftig eindeutige und realistische Ziele zu benennen. Grundsätzlich bestehe aber das Problem, dass von außen einwirkende Faktoren, wie die wirtschaftliche Gesamtsituation oder die Anzahl der Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die von der Jugendberufsagentur angestrebten Wirkungen stark beeinflussten. Ziel sei es dennoch, bis Ende 2020 ein Berichts- und Monitoringsystem zu erarbeiten und dem Senat im ersten Quartal 2021 vorzulegen.

3 Fachberatung Jugendhilfe

- 393 Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) bietet im Rahmen der Jugendberufsagentur jungen Menschen Unterstützung durch eine Fachberatung an. Es erfüllt zudem eine „Lotsenfunktion“ zwischen den verschiedenen Leistungsträgern und -angeboten. Die Fachberatung Jugendhilfe hat zum Ziel, jungen Menschen zur Selbstständigkeit zu verhelfen und Perspektiven zu entwickeln, um ihnen den Eintritt in ein Ausbildungssystem und eine eigenständige Lebensgestaltung zu ermöglichen.
- 394 Grundlage für die Fachberatung ist das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe. Da die Ratsuchenden jedoch häufig bereits volljährig sind, greifen



besondere Hilfemodelle. So gibt es für die Beratungsleistung keine Zugangsbeschränkungen wegen Alters oder laufenden Leistungsanspruchs in den sozialen Sicherungssystemen. Die Fachberatung Jugendhilfe flankiert die Regelsysteme der Berufsbildung und Arbeitsmarktförderung. Sie hilft, Probleme z. B. zur Wohnsituation, zu Finanzfragen und Behördenangelegenheiten zu lösen.

- 395 Die Partner der Jugendberufsagentur entscheiden für ihren jeweiligen Fachbereich über Umfang und Einsatz des von ihnen gestellten Personals. Auf Basis einer Bedarfsschätzung setzt das AfSD vier Vollzeiteinheiten sachbearbeitend in der Fachberatung ein. Hinzu kommt eine Führungskraft. Die Stellen wurden befristet neu geschaffen.
- 396 Die Fachberatung Jugendhilfe dokumentiert ihre Arbeit anhand der Anzahl beratener junger Menschen. Im Jahr 2019 erfasste sie rd. 530 Beratungsfälle. Damit ergab sich für jenes Jahr eine durchschnittliche Belastung von rd. 133 Fällen pro Vollzeiteinheit in der Sachbearbeitung.
- 397 Angesichts des im Vergleich zu den Kernaufgaben des Jugendamts kleineren Aufgabenspektrums erscheint die im Jahr 2019 erreichte Fallbelastung pro Vollzeiteinheit eher gering. Ob die Fallzahlen die Personalausstattung rechtfertigen, hat das Sozialressort bisher nicht untersucht. Es ist deshalb notwendig, der Bedarfsschätzung zugrundeliegende Annahmen zu überprüfen, um eine angemessene und wirtschaftliche Personalbemessung zu gewährleisten.
- 398 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, Umfang und Aufgaben des für die Fachberatung Jugendhilfe zusätzlich eingesetzten Personals zu untersuchen und ggf. anzupassen.
- 399 Das Sozialressort hat erwidert, hinter jedem Beratungsfall der Fachberatung Jugendhilfe liege eine Vielzahl umfangreicher Beratungs- und Unterstützungsprozesse. Dies sei jedoch derzeit nur begrenzt auswertbar. Mit Umstellung auf ein neues IT-Fachverfahren sei beabsichtigt, die Datenlage künftig deutlich zu verbessern. Die bisherige personelle Ausstattung sei aber ohnehin notwendig, um eine gute Erreichbarkeit in den beiden Standorten Mitte und Nord sowie die Zusammenarbeit mit den anderen Partnern der Jugendberufsagentur sicherstellen zu können.
- 400 Der Rechnungshof hält es für wenig überzeugend, dass der Personalbedarf der Fachberatung ohne ein neues Fachverfahren nicht nachvollziehbar dargestellt werden könne. Er bleibt deshalb bei seiner Aufforderung, zeitnah anhand tatsächlicher Arbeitsmengen und -inhalte die Personalausstattung zu überprüfen und ggf. zu verändern.



Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel

Mängel in der Sachbearbeitung sowie unzureichende technische Unterstützung führen zu erheblichen finanziellen Risiken.

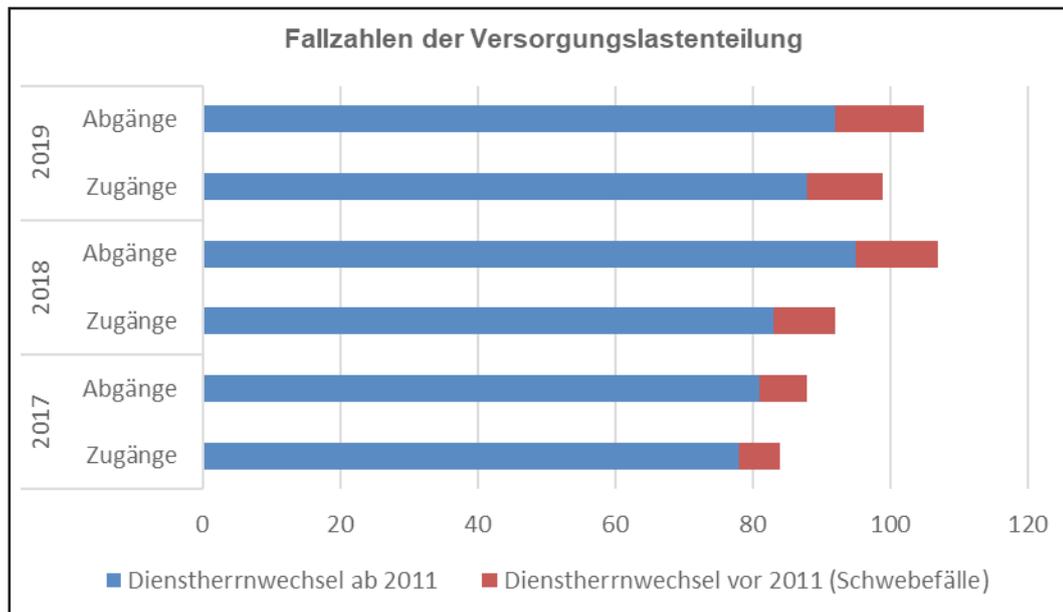
Die Rücklage zur Risikovorsorge kann aufgelöst werden.

1 Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern

- 401 Werden Beamtinnen und Beamte in den Ruhestand versetzt, haben sie gegen den letzten Dienstherrn Anspruch auf die volle Versorgung, auch wenn sie während des Berufslebens den Dienstherrn gewechselt hatten. Um frühere Dienstherrn an den Pensionsausgaben zu beteiligen, regelt seit dem Jahr 2011 der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag Ausgleichszahlungen. Das Verfahren sieht Einmalzahlungen unmittelbar nach jedem Dienstherrnwechsel vor.
- 402 Fand ein Dienstherrnwechsel vor dem Jahr 2011 statt und ist die Beamtin oder der Beamte noch nicht in den Ruhestand getreten, handelt es sich um einen sog. Schwebefall. Die anteiligen Versorgungslasten sind dann spätestens bei Eintritt in den Ruhestand vom früheren Dienstherrn in einer Summe zu zahlen. Der Betrag ist ab dem 1. Januar 2011 mit 4,5 % p. a. zu verzinsen. Die Verbindlichkeit kann jederzeit abgelöst werden.

2 Entwicklung von Fallzahlen und Ausgleichszahlungen

- 403 Die bremische Verwaltung bearbeitete in den Jahren 2017 bis 2019 insgesamt 575 Fälle der Versorgungslastenteilung. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Fallzahlen auf personelle Zu- und Abgänge.



- 404 In den Jahren 2017 bis 2019 war die Anzahl der Abgänge, für die Bremen Versorgungslasten zu zahlen hatte, höher als die der Zugänge, für die Bremen Zahlungen erhielt.
- 405 Der Entwicklung der Fallzahlen lassen sich die Einnahmen und Ausgaben aus der Versorgungslastenteilung gegenüberstellen. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe Bremen in den Jahren 2017 bis 2019 Zahlungen leistete bzw. erhielt.

Einnahmen und Ausgaben nach Versorgungslastenteilung, in Mio. €, gerundet			
	2017	2018	2019
Einnahmen	10,0	9,7	10,2
Ausgaben	7,1	8,3	9,2
Saldo	2,9	1,4	1,0

- 406 Im Saldo überstiegen in den Jahren 2017 bis 2019 die Einnahmen aus Erstattungen abgebender Dienstherrn die von Bremen zu leistenden Beträge pro Jahr um rd. 1 bis rd. 2,9 Mio. €. Da die Zahlbeträge im Einzelfall abhängig von der Höhe der Bezüge und der Dauer der vor dem Wechsel absolvierten Dienstzeit sind, entspricht die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nicht zwangsläufig dem Verhältnis von Zu- und Abgängen.



407 Die Einnahmen werden zur Deckung der im selben Jahr anfallenden Ausgaben verwendet. Etwaige Mehreinnahmen führt das Finanzressort zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahrs für den Aufbau einer Risikovorsorge an die Anstalt für Versorgungsvorsorge ab. Dabei handelt es sich um eine Rücklage, die im Jahr 2011 mit rd. 4,7 Mio. € eingerichtet worden war. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 betrug die Risikovorsorge rd. 18,5 Mio. €.

3 Verfahren

408 Das Finanzressort hat das Verfahren zur Umsetzung des Staatsvertrags durch Rundschreiben geregelt. Danach obliegt den personalverwaltenden Dienststellen die Prüfung, ob bei Zu- oder Abgängen die Voraussetzungen für eine Teilung der Versorgungslasten vorliegen. Ist das der Fall, haben sie unverzüglich die für die Abrechnung zuständige Stelle beim Eigenbetrieb Performa Nord zu informieren.

409 Die personalverwaltenden Dienststellen bearbeiteten die Vorgänge nicht immer fehlerfrei. Sie

- prüften den Tatbestand einer Versorgungslastenteilung nicht stets im notwendigen Umfang,
- dokumentierten die Prüfung nur in wenigen Fällen,
- trugen Daten zum Teil fehlerhaft im Personalverwaltungssystem ein,
- übermittelten die Vorgänge nicht wie vorgesehen an die für die Versorgungslastenteilung zuständige Stelle bei Performa Nord, sondern zusammen mit den für die Anweisung von Bezügen notwendigen Daten an die Besoldungsstelle,
- gaben die Informationen über einen Dienstherrnwechsel uneinheitlich oder gar nicht an Performa Nord weiter. In einem Einzelfall war deshalb die Versorgungslastenteilung unterblieben. Erst nach Hinweis des Rechnungshofs konnte Performa Nord das Verfahren einleiten.

410 Neben den Fehlern bei der Bearbeitung der Einzelfälle besteht eine strukturelle Schwäche des Verfahrens. Zwar erfassen die Dienststellen Daten zum Dienstherrnwechsel im Personalverwaltungssystem. Allerdings ist es nicht möglich, diese Daten elektronisch an Performa Nord zur Weiterverarbeitung zu übermitteln. Der Großteil der Dienststellen behalf sich deshalb damit, die ausgedruckten Einstellungsformulare handschriftlich zu ergänzen. Angaben zum Dienstherrnwechsel waren in den Formularen nicht vorgesehen.

- 411 Die Mängel in der Sachbearbeitung durch die Dienststellen und die unzureichende technische Unterstützung für zu bearbeitende Vorgänge bergen erhebliche finanzielle Risiken. Schon ein einziger fehlerhaft bearbeiteter Vorgang kann zu nennenswerten finanziellen Nachteilen für Bremen führen. Durchschnittlich geht es in den Einzelfällen um nahezu sechsstelligen Beträge, der während der Prüfung festgestellte Höchstwert lag sogar bei rd. 600 T€.
- 412 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Mängel zu beheben und das Verfahren neu zu gestalten. Er hat empfohlen, Prüfung und Abrechnung der Versorgungslastenteilung bei Performa Nord zu konzentrieren. Geschieht dies nicht, ist auf andere Weise zu gewährleisten, dass die Dienststellen alle Fälle vollständig und fehlerfrei bearbeiten. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, die von den Dienststellen elektronisch im Personalverwaltungssystem erfassten Daten zu einem Dienstherrnwechsel für das weitere Verfahren nutzbar zu machen. Bis dahin ist es erforderlich, die Formulare um Felder zum Dienstherrnwechsel zu ergänzen.
- 413 Das Finanzressort hat angekündigt, die Dienststellen auf verschiedenen Wegen an ihre Pflicht zur Prüfung der Voraussetzungen einer Versorgungslastenteilung und zur Weitergabe der Informationen an Performa Nord zu erinnern. Die Einstellungsformulare würden um Felder zum Dienstherrnwechsel ergänzt und die Personalstellen ausdrücklich aufgefordert, die Unterlagen an die für die Versorgungslastenteilung zuständige Stelle bei Performa Nord weiterzuleiten. Außerdem werde das Thema im Projekt „Digitalisierung der Personalarbeit“ aufgegriffen, um weitere Verbesserungen zu erzielen.
- 414 Der Empfehlung, neben der Abwicklung auch die Prüfung der Voraussetzungen einer Versorgungslastenteilung bei Performa Nord zu konzentrieren, will das Finanzressort hingegen nicht folgen. Die mit der Begründung bzw. Beendigung eines Dienstverhältnisses verbundenen Vorgänge lägen allein in der Zuständigkeit der dezentral personalverwaltenden Stellen. Dazu gehöre die Bearbeitung eines Dienstherrnwechsels. Diese Aufgabe sei Performa Nord auch nicht gesetzlich zugewiesen.
- 415 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Die getroffenen Feststellungen bieten Anlass, Zuständigkeitsregelungen in Frage zu stellen und erforderlichenfalls zu ändern. Es erscheint zweifelhaft, dass die vom Finanzressort beabsichtigten Maßnahmen ausreichen, um erhebliche finanzielle Nachteile mit der gebotenen Sicherheit auszuschließen. Eine zentrale Bearbeitung der Fälle durch Performa Nord bietet eine höhere Gewähr dafür, jeden Einzelfall einer Versorgungslastenteilung verlässlich zu erfassen und abzurechnen.



4 **Schwebefälle**

- 416 Bremen hat für Verpflichtungen aus Schwebefällen Zinslasten in Höhe von 4,5 % p. a. zu tragen (s. Tz. 402). Performa Nord begann mit Zustimmung des Finanzressorts im März 2019 damit, Verpflichtungen aus Schwebefällen vorzeitig zu erfüllen und so die Verzinsungspflicht zu beenden. Das Finanzressort hatte die Dienststellen aufgefordert, Dienstherrnwechsel aus der Zeit vor 2011 zu ermitteln und Performa Nord mitzuteilen. Bis Mai 2020 wurden 14 Fälle mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,6 Mio. € abgelöst. Performa Nord lagen 34 weitere Fälle zur Bearbeitung vor.
- 417 Die vorzeitige Ablösung von Ansprüchen ist angesichts der eingetretenen Zinsentwicklung jederzeit - und nicht erst seit März 2019 - wirtschaftlich. Deshalb hat der Rechnungshof das Finanzressort gebeten, die Zahlungsverpflichtungen aus bereits bekannten Fällen so schnell wie möglich abzulösen. Mittel dafür stehen aus der Risikovorsorge in Höhe von rd. 18,5 Mio. € (s. Tz. 407) zur Verfügung.
- 418 Das Finanzressort hat zugesagt, sich erneut darum zu bemühen, weitere Schwebefälle über die Dienststellen zu ermitteln und umgehend abzulösen.
- 419 Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass eine Prognose über die Höhe der für die Risikovorsorge künftig noch benötigten Mittel notwendig ist. In Anbetracht der auf absehbare Zeit kreditfinanzierten Haushalte bedürfen mit vorhandenen Mitteln unterlegte Rücklagen ohnehin besonderer Rechtfertigung. Der Bestand einer Risikovorsorge für möglicherweise negative Salden aus der Versorgungslastenteilung in der Zukunft darf nicht höher sein als unbedingt erforderlich. Der vorhandene Betrag von rd. 18,5 Mio. € ist nach den bisher gewonnenen Erfahrungen dafür bei weitem nicht notwendig.
- 420 Das Finanzressort hat angekündigt zu prüfen, ob die Auflösung der Rücklage schon in die Beratungen zum Haushalt 2022 eingebracht werden kann. Die notwendige Höhe einer solchen Rücklage könne nicht prognostiziert werden. Nach einer vollständigen Auflösung wären Einnahmen und Ausgaben insgesamt über den Haushalt abzuwickeln.
- 421 Der Rechnungshof befürwortet die Auflösung der Rücklage. Auch wenn künftige Fallzahlen nicht vorhersehbar sind, erfüllt angesichts vermeidbarer hoher Zinszahlungen allein die vorzeitige Ablösung von Verpflichtungen das Gebot wirtschaftlichen Handelns. Eine besondere Rücklage für Zwecke der Versorgungslastenteilung ist angesichts des im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für Versorgung geringen Mittelbedarfs ohnehin nicht notwendig.



Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung

Der Vergleich der Personalausstattung für die Personalsachbearbeitung in den Dienststellen zeigt nach wie vor Einspar- und Verbesserungspotenziale.

1 Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2012

- 422 Mit einer Querschnittsprüfung hatte der Rechnungshof im Jahr 2012 die überwiegend dezentrale Personalsachbearbeitung aller bremischen Dienststellen miteinander verglichen (vgl. Jahresbericht 2013 - Land, Tz. 255 ff.).
- 423 Die Prüfung hatte ergeben, dass die Dienststellen für mit der Personalsachbearbeitung verbundene Aufgaben in sehr unterschiedlichem Umfang Personal einsetzten. Der Rechnungshof hatte zur Effizienzsteigerung empfohlen, die Zusammenlegung von Personalstellen zu prüfen oder das schon seinerzeit bestehende Angebot von Performa Nord zur Übernahme von Aufgaben der Personalsachbearbeitung im sog. Integrierten Personalservice (IPS) zu nutzen.
- 424 Die Anzahl der Dienststellen, die den IPS mit der Personalsachbearbeitung für Angelegenheiten ihrer Beschäftigten beauftragt haben, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Während im Jahr 2012 acht Dienststellen die Dienstleistung von Performa Nord nutzten, waren es zum Stichtag 1. April 2020 bereits 23 Dienststellen.
- 425 Im Wege einer Nachschau in ausgewählten Dienststellen mit weiterhin dezentraler Personalsachbearbeitung hat der Rechnungshof nunmehr überprüft, ob und mit welchem Ergebnis sich die Wirtschaftlichkeit der Personalsachbearbeitung seit dem Jahr 2012 verändert hat. Er hat schwerpunktmäßig die Dienststellen betrachtet, die seinerzeit das größte Potenzial für Verbesserungen erkennen ließen.

2 Ergebnisse der Nachschau

2.1 Richtwert für die Personalsachbearbeitung

- 426 In der Nachschau hat der Rechnungshof die Dienststellen - wie im Jahr 2012 - anhand der sog. Personalsachbearbeitungsquote miteinander verglichen. Diese Quote gibt an, wie viele Beschäftigte eine Vollzeitkraft der Personalabteilung betreut.

- 427 Der Berechnung des Optimierungspotenzials für die Personalsachbearbeitung dient ein Richtwert, den der Rechnungshof aus der von Performa Nord erreichten Personalsachbearbeitungsquote abgeleitet hat. Da den Dienststellen die Vergabe an Performa Nord offensteht, ist die eigene Personalsachbearbeitung grundsätzlich nur wirtschaftlich, wenn dieser Wert zumindest annähernd erreicht wird oder ihre Kosten geringer wären als die von Performa Nord.
- 428 Performa Nord erreichte zum Stichtag 30. Juni 2019 für die Personalsachbearbeitung im IPS eine Quote von 296 und verbesserte sich damit gegenüber dem Jahr 2012 um den Wert von 20. Davon ausgehend hat der Rechnungshof unter Berücksichtigung von Unterschieden und Besonderheiten in der Personalstruktur den Richtwert für die dezentrale Personalsachbearbeitung von 250 aus dem Jahr 2012 auf 270 erhöht.

2.2 Entwicklung in den Dienststellen

- 429 Bei den in die Nachschau einbezogenen Dienststellen hatte sich die Personalsachbearbeitungsquote im Durchschnitt um rd. 57 % von 108 im Jahr 2012 auf 170 im Jahr 2019 erhöht. Nahezu unverändert war dabei die Menge zu betreuender Personen. Die Anzahl der für die Personalsachbearbeitung eingesetzten Vollzeiteinheiten (VZE) war hingegen deutlich gesunken, nämlich um rd. 35 % von rd. 36 VZE auf rd. 24 VZE.
- 430 Eine detaillierte Betrachtung zeigt jedoch vom Durchschnitt deutlich abweichende einzelne Werte. So gibt es Dienststellen, deren Personalsachbearbeitungsquote sich im Jahr 2019 gegenüber 2012 erhöht hatte, aber auch solche, deren Wert unter dem des Jahres 2012 lag. Die nachstehende Tabelle zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Quoten in den einzelnen Dienststellen.



Personalsachbearbeitungsquoten in den Dienststellen (Stand: 30.06.2019)			
Entwicklung	Dienststelle	2012	2019
Erhöhung der Quote	Hanseatisches Oberlandesgericht Bremen	122	272
	Senator für Finanzen inkl. Finanzämter	102	222
	Stadtbibliothek	135	189
	Justizzentrum	84	186
	Umweltbetrieb Bremen	117	172
	Hochschule Bremerhaven	120	139
	Hochschule für Künste	52	111
Verringerung der Quote	Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	139	123
	Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen (seit dem 1.4.2020 beim IPS)	117	113
	Amt für Versorgung und Integration Bremen	146	107
	Bremische Bürgerschaft	96	91

- 431 Die Mehrzahl der in die Nachschau einbezogenen Dienststellen konnte ihre Personalsachbearbeitungsquote steigern. Einzig dem Hanseatischen Oberlandesgericht gelang es aber, mit einem Wert von 272 den aktualisierten Richtwert zu übertreffen. Die anderen Dienststellen erreichten nicht einmal den Richtwert des Jahres 2012 von 250, bei vier von ihnen verringerte sich die Quote sogar.
- 432 Höhere Quoten konnten vor allem Dienststellen vorweisen, die seit dem Jahr 2012 die Organisation ihrer Personalsachbearbeitung verändert hatten und die Aufgaben nunmehr gebündelt auch für andere Dienststellen wahrnehmen. So hatten im Jahr 2012 fünf Finanzämter noch zu den Dienststellen mit den niedrigsten Personalsachbearbeitungsquoten gezählt und nur rund ein Drittel des damaligen Richtwerts von 250 erreicht. Seit dem Jahr 2014 nimmt das zentrale Personalbüro des Finanzressorts die Personalsachbearbeitung für die bremischen Finanzämter wahr. Im Ergebnis erhöhte sich die Quote des Finanzressorts einschließlich der Finanzämter deutlich, und zwar von 102 im Jahr 2012 auf 222 im Jahr 2019. Aufgrund der Umorganisation wird im Vergleich zum Jahr 2012 nur noch etwa halb so viel Personal eingesetzt.

- 433 Würden alle in der Nachschau betrachteten Dienststellen ihre Personalsachbearbeitungsquote so erhöhen, dass sie den Richtwert erreichen, ergäbe sich rechnerisch ein Einsparvolumen von fast neun VZE bzw. von rd. 543 T€ jährlich. Das größte Potenzial liegt mit rd. 208 T€ im Geschäftsbereich der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

2.3 Kosten der Personalsachbearbeitung

- 434 Für die Personalsachbearbeitung setzten die in die Nachschau einbezogenen Dienststellen unterschiedlich vergütete bzw. besoldete Beschäftigte ein. Der Rechnungshof hat anhand der Personalsachbearbeitungskosten berechnet, wie hoch die Kosten für die Personalsachbearbeitung je VZE waren.
- 435 Diese Kosten reichten von rd. 56 T€ bis zu rd. 70 T€ im Jahr. Der Höchstwert lag damit um rd. 24 % über dem niedrigsten Wert. Die Spannweite bei den Personalkosten lässt sich nicht allein auf Größenunterschiede der Dienststellen oder unterschiedliche Anforderungen aufgrund ihrer Struktur zurückführen. Vielmehr deutet sie auf unerschlossene Wirtschaftlichkeitspotenziale hin.

2.4 Würdigung und Handlungsbedarf

- 436 Bereits in der Prüfung im Jahr 2012 hatte der Rechnungshof empfohlen, die Personalsachbearbeitung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in größeren Organisationseinheiten zusammenzufassen. Inzwischen sind einige Dienststellen dieser Empfehlung gefolgt.
- 437 Sowohl die Übertragung der Personalsachbearbeitung an Performa Nord als auch die Zusammenlegung innerhalb eines Ressortbereichs haben jeweils die erwarteten deutlich positiven Effekte in der Entwicklung der Personalsachbearbeitungsquote gezeigt. In den Dienststellen, in denen sich wenig an den Strukturen geändert hat, haben sich demgegenüber auch die Quoten nicht wesentlich verändert, in Einzelfällen sogar verringert. Da somit nach wie vor erhebliche Einsparpotenziale bestehen, empfiehlt der Rechnungshof erneut, seine damaligen Vorschläge umzusetzen.
- 438 Es ist nicht nur möglich, sondern auch wirtschaftlich geboten, die Entwicklung der Quoten zu verbessern. Insbesondere Dienststellen mit weiterhin großen Abweichungen vom Richtwert können die Wirtschaftlichkeit nennenswert steigern. Der Rechnungshof hat deshalb das Finanzressort gebeten, die organisatorischen Maßnahmen und Projekte zur wirtschaftlicheren Wahrnehmung der Personalsachbearbeitung weiterhin zu koordinieren und mit einem Controlling zu begleiten.



- 439 Das Finanzressort hat dargelegt, es habe mit den Projekten „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ und „Zukunftsorientierte Verwaltung“ bereits die Initiative zur Bündelung der Personalsachbearbeitung ergriffen. Zudem beabsichtige es, mit der Digitalisierungsoffensive eine wirtschaftlichere Wahrnehmung der Aufgaben zu gewährleisten. Um eine effizientere Personalsachbearbeitung zu ermöglichen, sei die elektronische Personalakte zu realisieren. Darüber hinaus sei geplant, bestehende Verfahren der Personalarbeit technisch zu aktualisieren und mit der elektronischen Personalakte in ein Gesamtverfahren zu integrieren.



Besteuerung nicht entnommener Gewinne

**Vom Rechnungshof festgestellte Fehler wurden korrigiert, sodass Steuer-
ausfälle von mehr als 20 Millionen € vermieden werden konnten.**

**Die Praxis der Besteuerung nicht entnommener Gewinne ist dringend ver-
besserungsbedürftig.**

1 Begünstigung nicht entnommener Gewinne

- 440 Nach § 34a Einkommensteuergesetz können Steuerpflichtige beantragen, dass die Einkommensteuer für nicht entnommene Gewinne aus Einzelunternehmen oder aus Beteiligungen an einer Personengesellschaft zunächst mit einem ermäßigten Steuersatz in Höhe von 28,25 % festgesetzt wird. Zum Ende eines jeden Jahres werden in einem vorgegebenen Verfahren nachversteuerungspflichtige Beträge festgestellt und in späteren Jahren unter bestimmten Voraussetzungen pauschal mit weiteren 25 % nachversteuert. Die zeitlich verschobene Steuerbelastung soll zu einer höheren Eigenkapitalausstattung von Unternehmen führen. Insbesondere Steuerpflichtige mit hohen Gewinneinkünften nehmen die Steuerbegünstigung in Anspruch.
- 441 In den vom Rechnungshof geprüften Vorgängen zu 60 Steuernummern hatte das Finanzamt auf den 31. Dezember 2017 nachversteuerungspflichtige Beträge in Höhe von mehr als 362 Mio. € festgestellt.

2 Bearbeitung der Steuererklärungen

- 442 Die Finanzämter bearbeiten Einkommensteuererklärungen mithilfe des Risikomanagementsystems (RMS). Das RMS gibt automatisch Hinweise zu bestimmten Sachverhalten mit mutmaßlich erheblicher steuerlicher Auswirkung, die das zuständige Finanzamt überprüft. Das RMS unterstützt die Bearbeitung von Steuerfällen mit begünstigt besteuerten Gewinnen aber nur eingeschränkt. Eine Dienstanweisung für die Bearbeitung dieser speziellen Steuerfälle fehlt.
- 443 Die Prüfung durch den Rechnungshof deckte zahlreiche Fehler bei der Bearbeitung betroffener Einkommensteuererklärungen auf. Teilweise war nicht auf die Vollständigkeit erforderlicher Angaben in der Steuererklärung geachtet worden. Zudem waren die Angaben in den Steuererklärungen in mehreren Fällen nicht sorgfältig überprüft worden. In annähernd einem Drittel der eingesehenen Steuerakten fehlten überdies Vergleichsdaten, die für die Bearbeitung

der Steuererklärung notwendig gewesen wären. Die Einkommensteuerveranlagungen beruhten vielmehr auf ungeprüften Angaben der Steuerpflichtigen.

- 444 Aufgrund fehlerhafter Bearbeitung hatte das Finanzamt in mehreren Fällen Sachverhalte nicht erkannt, die zu einer Nachversteuerung des zuvor begünstigt besteuerten Gewinns hätten führen müssen. Der damit drohende Steuerausfall war nur durch nachträgliche Korrekturen und zusätzlichen Arbeitsaufwand zu vermeiden. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen änderte das Finanzamt betroffene Einkommensteuerveranlagungen und setzte Mehrsteuern in Höhe von rd. 457 T€ fest.

3 Fortschreibung des nachversteuerungspflichtigen Betrags

- 445 Um zu gewährleisten, dass begünstigt besteuerte Gewinne in späteren Veranlagungszeiträumen nachversteuert werden, ist jeweils zum 31. Dezember der nachversteuerungspflichtige Betrag festzustellen. Dieser Betrag wird bei der jeweils folgenden Einkommensteuerveranlagung als Anfangsbestand erfasst.
- 446 Das RMS überwacht die Fortschreibung eines nachversteuerungspflichtigen Betrags und erzeugt hierzu einen Prüfhinweis. Dies geschieht jedoch nur bei einer Folgeveranlagung unter derselben Steuernummer. Wird eine steuerpflichtige Person im Folgejahr unter einer anderen Steuernummer zur Einkommensteuer veranlagt, unterbleibt der Prüfhinweis. Die steuerpflichtige Person muss in der Steuererklärung zu der neuen Steuernummer die im Vorjahr festgestellten nachversteuerungspflichtigen Beträge auch nicht angeben. In diesen Fällen haben die Beschäftigten die zur alten Steuernummer festgestellten Beträge zu ermitteln und manuell auf die neue Steuernummer zu übertragen. Geschieht das nicht, drohen Steuerausfälle.
- 447 In sechs geprüften Fällen war der zum 31. Dezember des Vorjahres festgestellte nachversteuerungspflichtige Betrag nicht auf die jeweils neue Steuernummer übertragen worden. Insgesamt wären deshalb ohne die Prüfung durch den Rechnungshof künftig nachzuversteuernde Beträge in Höhe von rd. 78 Mio. € unberücksichtigt geblieben. Nach Korrektur durch die Finanzverwaltung konnte ein künftiger Steuerausfall in Höhe von mehr als 19 Mio. € vermieden werden.
- 448 Unabhängig von einem Steuernummernwechsel können sich die maßgeblichen Besteuerungsgrundlagen auch nach der Einkommensteuerveranlagung noch ändern, z. B. durch Betriebsprüfungen oder Einspruchsverfahren. In diesen Fällen weist das RMS zwar darauf hin, dass Auswirkungen auf die Folgejahre zu prüfen sind, gleicht jedoch die fortgeschriebenen Werte nicht automatisch ab.



- 449 Bei mehreren Steuernummern hatten die Beschäftigten die Änderungen nicht in allen Folgejahren fortgeschrieben. Dadurch waren die nachversteuerungspflichtigen Beträge um insgesamt rd. 825 T€ zu gering ausgefallen. Die Finanzverwaltung hat die Fehler inzwischen korrigiert und damit einen künftigen Steuerausfall in Höhe von rd. 206 T€ vermieden.

4 Empfehlungen

- 450 Die steuerliche Bearbeitung nicht entnommener Gewinne ist dringend verbesserungsbedürftig. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, auf eine sorgfältige Bearbeitung solcher Fälle hinzuwirken.
- 451 Zudem hält der Rechnungshof es für geboten, in einer Dienstanweisung klarzustellen, dass die Veranlagung dieser Fälle neben der genauen Beachtung vom RMS erzeugter Risikohinweise manuelle Prüfungsschritte erfordert. So ist durchgehend auf die Vollständigkeit der Angaben in den Steuererklärungen zu achten. Außerdem sind die Angaben in den Steuererklärungen stets mit den der Finanzverwaltung zur Verfügung stehenden Daten sorgfältig abzugleichen. Schließlich ist es erforderlich, in der Dienstanweisung ebenfalls ein Verfahren festzulegen, das nachversteuerungspflichtige Beträge auch bei einem Wechsel der Steuernummern berücksichtigt.
- 452 Das Ressort hat sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen und zugesagt, die notwendigen Korrekturen des Verfahrens durch Handlungs- und Dienstanweisungen sicherzustellen. Zudem will das Ressort Fälle begünstigter Gewinnbesteuerung zentralisiert bearbeiten lassen und dem Zeichnungsrechtsvorbehalt der Sachgebietsleitungen unterstellen.



Finanzen

Betriebsnahe Veranlagung

Die Finanzverwaltung führt entgegen ihrer Zusage keine betriebsnahe Veranlagung durch, obwohl sich damit die Bearbeitungsqualität von Steuererklärungen verbessern ließe.

1 Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2016

- 453 Eine Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2016 hatte Mängel bei der Aufklärung von Sachverhalten in Besteuerungsverfahren ergeben (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 527 ff.). Der Innendienst der Finanzämter hatte sich regelmäßig auf eine Prüfung von Belegen beschränkt, sodass in etlichen Fällen nach Aktenlage unklare Sachverhalte auch unaufgeklärt geblieben waren. Der Rechnungshof hatte empfohlen, eine zentrale Stelle mit der Zuständigkeit einzurichten, die erklärten Angaben der Steuerpflichtigen zum Sachverhalt vor Ort zu überprüfen und mit den Ergebnissen das Veranlagungsverfahren zu unterstützen (sog. betriebsnahe Veranlagung).
- 454 Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte sich den Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen. Er hatte das Ressort gebeten, das Instrument der betriebsnahen Veranlagung zügig einzusetzen, die Ergebnisse zu evaluieren und dem Rechnungsprüfungsausschuss darüber zu berichten. Dieser Berichtspflicht war das Ressort im November 2018 nachgekommen. Aus einem halbjährigen Pilotversuch zur betriebsnahen Veranlagung hatte sich ergeben, dass in sieben von 17 überprüften Fällen die Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen zu korrigieren waren. Daher hatte das Ressort gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss die Effekte der betriebsnahen Veranlagung insgesamt als positiv beurteilt und angekündigt, die betriebsnahe Veranlagung als feste Einrichtung zu etablieren.

2 Entwicklung seit 2018

- 455 Entgegen dieser Ankündigung war das Instrument der betriebsnahen Veranlagung im Jahr 2020 noch immer nicht eingesetzt worden. Das Ressort erläuterte dazu, die Planung sei nach dem November 2018 wegen erheblichen Personalrückgangs nicht fortgesetzt worden. Dem Innendienst habe gerade so viel Personal zur Verfügung gestanden, dass es die Zielvorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die laufenden Veranlagungsarbeiten lediglich quantitativ habe erfüllen können. Da selbst dies nur mit Sonderaktionen und

freiwilliger Samstagsarbeit habe bewältigt werden können, sei für die Einrichtung der betriebsnahen Veranlagung keine Kapazität verblieben.

- 456 Der Pilotversuch des Jahres 2018 war ohne zusätzliches Personal ausgekommen. Beschäftigte einer im Finanzamt schon bestehenden Einheit hatten die Aufgaben miterledigt. Nach den Protokollen hierüber geführter Besprechungen hatte die betriebsnahe Veranlagung insbesondere dann größeren Aufwand ausgelöst, wenn die Fälle nicht hinreichend vorermittelt worden waren. Zwar waren insgesamt nur 17 Fälle überprüft worden, doch schon davon waren sieben Fälle zu korrigieren gewesen. In einigen Fällen hatten die Steuerpflichtigen ihre Angaben nach Ankündigung einer Ortsbesichtigung bereits von sich aus berichtet, in anderen Fällen wurden die Steuererklärungen nach dem Ortstermin korrigiert.

3 Bewertung

- 457 Das Ressort hielt seine Ankündigung vom November 2018 nicht ein, die betriebsnahe Veranlagung als feste Einrichtung in der Finanzverwaltung zu etablieren. Zur Begründung hat es auf den zu geringen Personalbestand verwiesen, der Mitte des Jahres 2019 seinen Tiefpunkt erreicht hatte.
- 458 Diese Begründung überzeugt nicht. Zum Zeitpunkt der Äußerung des Ressorts gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss Ende 2018 war die weitere Entwicklung des Personalbestands nämlich bereits absehbar. Dies gilt sowohl für den Engpass im Sommer 2019 wie für die vom Ressort eingeräumte sich anschließende Zunahme.
- 459 Unabhängig davon hatte das Ressort nach Abschluss des Pilotversuchs im Jahr 2018 aber auch nicht ermittelt, wieviel zusätzliches Personal für die betriebsnahe Veranlagung im Finanzamt langfristig erforderlich wäre. Dies wäre aber notwendig gewesen, um die betriebsnahe Veranlagung erfolgreich in die Arbeitsabläufe des Finanzamts eingliedern zu können.
- 460 Es ist erforderlich, neben der rein quantitativen Bewältigung der Arbeit durch die Finanzämter auch deren Qualität im Auge zu behalten. Um die qualitative Bearbeitung der Steuererklärungen zu verbessern, bietet sich die in anderen Ländern bereits eingesetzte betriebsnahe Veranlagung an. Schon das bloße Wissen um eine mögliche Prüfung vor Ort ist dazu geeignet, Steuerpflichtige zu steuerehrlicherem Verhalten zu bewegen. Dies zeigte bereits der Pilotversuch im Jahr 2018.
- 461 Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die betriebsnahe Veranlagung in der Finanzverwaltung einzurichten.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2021

Sokol
Dr. Otten

Meyer-Stender
Helberg

Jahresbericht 2021

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Überwachung des ruhenden Verkehrs	15
Häfen	
Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals	21
Kultur	
Informationstechnik der Bremer Volkshochschule	25
Jugend	
Sozialpädagogische Familienhilfe	31
Umwelt	
Budget für Straßenbaumpflege	37
Wirtschaft	
Abrechnung der Erschließung von Gewerbeflächen	43



Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 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 2019. 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 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2021 - Land gelten auch für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2021 - Land, Abschnitt II.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2021 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2017 und 2018

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 12. Mai 2020 für das Haushaltsjahr 2017 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 20/80 S, Ziffer 1). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 12. Dezember 2017 (Brem.GBl. S. 663) beschlossen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 286) betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.447.509.080 €. Sie waren damit um 969.500.800 € niedriger als im Vorjahr. Die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurde auf einen Höchstbetrag von 423.793.430 € festgelegt.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 11 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.448 festgesetzt. Wie im Jahr 2018 belief sich der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, auf 1,29. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen nach der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 8 Mit einer Mitteilung vom 8. Dezember 2020 (Drs. 20/368 S) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2019 mit Erläuterungen vor.
- 9 Die Haushaltsrechnung 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 Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 10 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO aus. 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 2019 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis

zum 31. Dezember 2019. Damit wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Diesen Nachweis für 2019 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

- 12 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2019 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 13 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2019 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.646.508.718,33 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen und Überschussverwendung

- 14 Wenn die im Haushaltsgesetz und im dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzten Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder Bedarfe bestehen, für die keine Mittel vorgesehen sind, hat die Verwaltung rechtzeitig vor der Leistung dieser Ausgaben eine Nachbewilligung einzuholen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 HG 2019).
- 15 Über- und außerplanmäßige Ausgaben, für die keine Nachbewilligungen eingeholt wurden, führen zu Haushaltsüberschreitungen. Sie verstoßen gegen das Budgetrecht des Parlaments. Um eine überplanmäßige Ausgabe handelt es sich, wenn der für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz überschritten wird und andere haushaltsrechtliche Ermächtigungen für die Mehrausgaben nicht vorhanden sind. Außerplanmäßig sind Ausgaben, für die der Zweckbestimmung nach ein Ausgabenansatz im Haushaltsplan überhaupt nicht vorgesehen ist.
- 16 Haushaltsüberschreitungen können sowohl Einzelhaushaltsstellen als auch Deckungskreise betreffen, in denen nach § 4 HG 2019 oder durch Haushaltsvermerk mehrere Ausgabehaushaltsstellen gebündelt sind. In Deckungskreisen entsteht nur dann eine Haushaltsüberschreitung, wenn die Ermächtigungen der dort zusammengefassten Haushaltsstellen in der Gesamtsumme nicht ausreichen.
- 17 Überschreitungen waren sowohl zeitweilig als auch zum Ende des Haushaltsjahres zu verzeichnen. Die zeitweiligen Haushaltsüberschreitungen wurden



im laufenden Haushaltsjahr durch parlamentarische Nachbewilligungen ausgeglichen. Am Ende des Haushaltsjahres 2019 waren noch 18 Überschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 1.145.987,57 € vorhanden, die in der jährlich zu erstellenden Übersicht in der Haushaltsrechnung dargestellt sind. Dabei handelte es sich um Überschreitungen in fünf Deckungskreisen mit einer Gesamthöhe von 344.003,27 € und auf 13 Einzelhaushaltsstellen von insgesamt 801.984,30 €.

- 18 Einen Betrag von 1.176.449,53 € wies das Finanzressort nicht in der Übersicht aus. Diesen Betrag hatte es als im Jahr 2019 verbliebenen Überschuss ohne Ermächtigung durch die Bürgerschaft zur Kredittilgung eingesetzt. Die Tilgungsausgabe von 1.176.449,53 € stellte eine überplanmäßige Ausgabe dar und wäre daher auch als Haushaltsüberschreitung auszuweisen gewesen.
- 19 Das Finanzressort meint, nach § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO ermächtigt gewesen zu sein, diese Tilgungsausgabe zu leisten. Die Verwendung des Überschusses für Tilgungsausgaben unterliege nicht dem Budgetrecht des Parlaments und stelle deshalb auch keine Haushaltsüberschreitung dar.
- 20 Der Rechnungshof tritt dieser Auffassung entgegen. Die Ausgabe überstieg den im Haushaltsplan vorgesehenen Ansatz für Tilgungsausgaben; es lagen auch keine anderen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen vor. § 25 Abs. 2 Satz 1 LHO als Regelung im Teil II der LHO bezieht sich nicht auf die Bewirtschaftung des laufenden Haushalts, sondern auf die Haushaltsaufstellung. Die Vorschrift ermächtigt die Verwaltung nicht, ohne Erlaubnis des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu entscheiden. Die Entscheidung darüber unterliegt allein dem Budgetrecht des Parlaments. Die Verwendung der Überschüsse zur Tilgung von Schulden über den Ausgabeansatz hinaus bedarf zumindest eines dazu ermächtigenden Haushaltsvermerks.
- 21 Das Finanzressort wies alle Ressorts auch im Laufe des Jahres 2019 mehrfach auf das Verbot von Haushaltsüberschreitungen hin. Obwohl die Ressorts sämtliche Überschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausglich, verstießen die Ausgaben jeweils wegen fehlender Nachbewilligung gegen das Budgetrecht des Parlaments.
- 22 Das Finanzressort beabsichtigte im Jahr 2019, für die Dienststellen einen Report im HKR-System einzurichten, um Haushaltsüberschreitungen früh erkennen und auswerten zu können (vgl. Jahresbericht 2020 - Stadt, Tz. 24). Inzwischen will es diesen Report nicht mehr erstellen, weil er keinen signifikanten Mehrwert gegenüber den bisher bestehenden Auswertungsmöglichkeiten im HKR-System habe. Stattdessen plant das Finanzressort, im Sinne eines

Frühwarnsystems den Ressorts im letzten Quartal eines Jahres eine Übersicht zu sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

- 23 Der Rechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den ersten drei Quartalen Haushaltsüberschreitungen zu verzeichnen waren. Um zeitweilige Haushaltsüberschreitungen effektiv zu verhindern, muss ihre drohende Entstehung frühzeitig erkannt werden. Eine erst im vierten Quartal zur Verfügung gestellte Übersicht erfüllt diesen Zweck nicht.

3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 24 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen für konsumtive Zwecke durch gesetzliche Regelungen zugelassen ist. Die Übertragungen bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf ihre Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Liquidität für zu übertragende Ausgabereste ist nicht hinterlegt. Daher setzt deren Inanspruchnahme voraus, den erforderlichen Betrag an anderer Stelle durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei Haushaltsanschlägen auszugleichen.
- 25 Insgesamt wurden Haushaltsreste in Höhe von rd. 48,2 Mio. € aus dem Jahr 2019 in das Jahr 2020 übertragen. Für das Jahr 2018 hatte die Summe der nach 2019 transferierten Haushaltsreste bei rd. 45,5 Mio. € gelegen.
- 26 Bei Rücklagen handelt es sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Sie dürfen gebildet werden, wenn die Ermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe genutzt werden. Rücklagen werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt. Es ist möglich, Rücklagen auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben heranzuziehen. Entnahmen aus Rücklagen sind grundsätzlich im Haushalt als Einnahme zu veranschlagen. Bei einer nicht veranschlagten Inanspruchnahme ist der Betrag an einer anderen Stelle des Haushalts auszugleichen.
- 27 Zum Jahresende 2019 beliefen sich die produktplanbezogenen Rücklagen auf einen Gesamtbestand von rd. 57,2 Mio. €. Sie setzen sich zusammen aus der allgemeinen Budgetrücklage (rd. 17,3 Mio. €), der Altersteilzeitrücklage (rd. 1,6 T€) und der investiven Rücklage (rd. 39,9 Mio. €). Der Gesamtbestand erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,5 Mio. €. Die Veränderung war im Wesentlichen auf die Steigerungen der allgemeinen Budgetrücklage sowie der investiven Rücklage zurückzuführen.



- 28 Die Sonderrücklagen sanken um rd. 19,8 Mio. € auf rd. 261,8 Mio. € im Jahr 2019. Darin enthalten war die um 20 Mio. € verringerte zentrale Sonderrücklage von 195 Mio. €, die zur Abfederung konjunktureller Schwankungen bzw. zum Ausgleich unerwarteter Entwicklungen dient. Die Kassenverstärkungsrücklage nahm saldiert um rd. 6,6 Mio. € ab, sodass sich ihr Bestand auf rd. 8,9 Mio. € verringerte. Außerdem erhöhten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 6,8 Mio. € auf rd. 57,9 Mio. €. Hierin enthalten war die Zuführung von 5,5 Mio. € an die erstmals im Vorjahr gebildete Rücklage zur Stabilisierung der Sozialleistungen.
- 29 Im Jahr 2019 konnte von den rechnerisch möglichen bzw. von den Ressorts beantragten Rücklagenzuführungen ein Betrag von rd. 36,4 Mio. € wegen fehlender Liquidität nicht gedeckt werden. Ursächlich waren vor allem die gegenüber den Planungen erheblich geringer ausgefallenen Steuereinnahmen. Aufgrund der Regelungen zur Schuldenbremse war es nicht möglich, die fehlende Liquidität durch Kreditaufnahmen zu kompensieren. Zum Ausgleich verzichtete Bremen auf verschiedene Rücklagenzuführungen von insgesamt rd. 16,4 Mio. €. Zusätzlich wurden 20 Mio. € der zentralen Sonderrücklage entnommen, um andere Rücklagen aufzustocken. Insgesamt verringerte sich der Bestand aller Rücklagen zum Jahresende um rd. 12,3 Mio. € auf rd. 319 Mio. €.
- 30 Verlustvorträge entstehen in Höhe der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht gedeckt werden können. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Verlustvorträge werden überjährig unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen fortgeschrieben.
- 31 Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Verlustvorträge um rd. 5,9 Mio. € auf rd. 30,5 Mio. €. Diese Veränderung war im Wesentlichen auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts, insbesondere beim Rettungsdienst, zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 32 Die im Haushaltsplan veranschlagten globalen Minderausgaben sind im Laufe eines Haushaltsjahres auszugleichen. Es besteht grundsätzlich die Verpflichtung, Einsparungen in Höhe dieser negativen Ausgabeanschlüsse zu erbringen. Zur Deckung können auch Mehreinnahmen herangezogen werden.
- 33 Im Haushaltsjahr 2019 waren Ausgleichs für 11,5 Mio. € investiv und 0,2 Mio. € konsumtiv veranschlagter Minderausgaben zu erwirtschaften. Der Betrag von 11,7 Mio. € wurde im Laufe des Jahres vollständig erbracht.

- 34 Die Ausgleichsverpflichtung gilt ebenfalls für nicht erreichte Einnahmeanschläge, also für den Fall, dass die erwarteten Einnahmen teilweise oder in voller Höhe ausfallen. Die Ressorts haben Mindereinnahmen durch Einsparungen, Mehreinnahmen oder verringerte Bildung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen auszugleichen. Das Finanzressort überwacht, ob die Ressorts ihrer Einnahmeverantwortung nachkommen. Soweit die Ressorts die fehlenden Beträge trotz Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Ausgleichsmöglichkeiten nicht kompensieren können, werden diese Einnahmeausfälle als Verlust in das nächste Haushaltsjahr vorgetragen und sind in den Folgejahren auszugleichen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2019 rd. 6,3 Mio. €.

4 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung

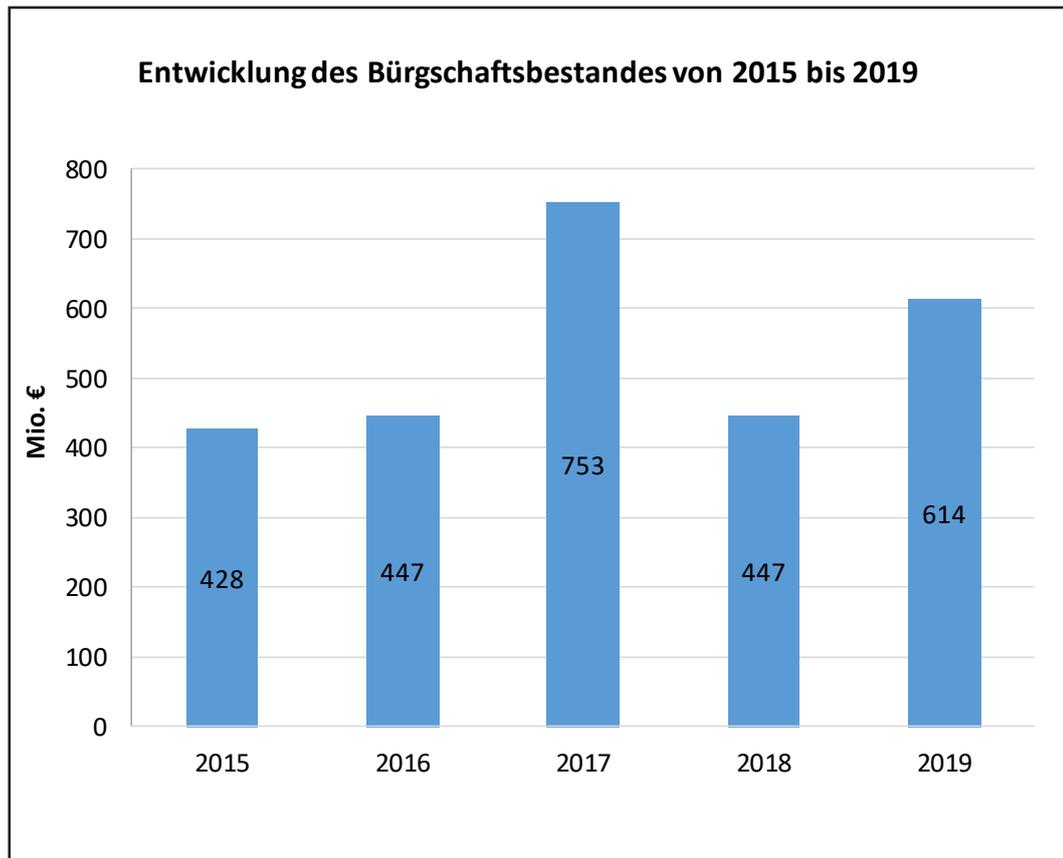
- 35 Die Haushaltsgesetzgebung für das Jahr 2019 ermächtigte das Finanzressort, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von rd. 423,8 Mio. € aufzunehmen. Auf diese Ermächtigung anzurechnen war der nach dem Haushaltsgesetz 2018 zulässige Vorgriff aus dem Jahr 2018 auf die Ermächtigung des Jahres 2019 in Höhe von rd. 0,6 Mio. €.
- 36 Überdies bestand die Möglichkeit, im Vorgriff auf die Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2019 Kredite in Höhe von 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019, also rd. 206,9 Mio. €, aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung wurde im Umfang von rd. 0,4 Mio. € Gebrauch gemacht, sodass der Gesamtbetrag der zu berücksichtigenden Kreditaufnahmen im Jahr 2019 bei rd. 423,6 Mio. € lag. Das Finanzressort hielt den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.
- 37 Der Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden durften, betrug 8 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2019 und damit rd. 275,8 Mio. €. Das Finanzressort hielt auch diesen Rahmen ein.
- 38 Das Finanzressort nutzte die im Nachtragshaushaltsgesetz eingeräumte Ermächtigung in vollem Umfang, um Kredite der Gesundheit Nord gGmbH von 33 Mio. € zu übernehmen und zu verlängern. Die weiteren Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für verschiedene Zwecke nahm es nicht oder nicht in voller Höhe in Anspruch.

5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 39 Das Finanzressort war nach dem Haushaltsgesetz 2019 befugt, neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € zu

übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen von bis zu 391 Mio. € eingegangen werden durften, und die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten von bis zu 310 Mio. €.

- 40 Die Bürgschaften entwickelten sich im Zeitraum von 2015 bis 2019 wie folgt.



- 41 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2019 rd. 614 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 260 Mio. € standen Abgänge von rd. 78 Mio. € und Tilgungen von über 15 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 167 Mio. € erhöhte.



II Prüfungsergebnisse

Inneres

Überwachung des ruhenden Verkehrs

Der ruhende Verkehr ließe sich mit überschaubarem Aufwand wirksamer und wirtschaftlicher überwachen.

Die Gebührenerhebung für Abschleppmaßnahmen wird derzeit gesetzlichen Anforderungen nicht vollständig gerecht.

1 Verkehrsüberwachung im Stadtgebiet

- 42 Den ruhenden Verkehr überwachen in Bremen überwiegend Kräfte des Ordnungsamts. Sein Referat Verkehrsüberwachung hat insbesondere die Aufgabe, Verstöße gegen angeordnete oder gesetzliche Halte- oder Parkverbote festzustellen. Daneben werden auch Kräfte des Polizeivollzugs tätig - häufig dann, wenn das Abschleppen von Fahrzeugen geboten ist, um Gefahren abzuwenden.
- 43 Die Zuständigkeit des Ordnungsamts erstreckt sich auf das gesamte Stadtgebiet. Da eine vollständige Überwachung des ruhenden Verkehrs und die Ahndung aller Verkehrsverstöße flächendeckend nicht möglich ist, bedarf es Prioritäten für den Einsatz der Überwachungskräfte. Maßgeblich dafür ist insbesondere der Parkdruck in den Stadtteilen und die Notwendigkeit, Kreuzungs- und Einmündungsbereiche frei zu halten. Das Ordnungsamt strebt an, alle Stadtteile angemessen zu überwachen. Es hat große Teile des Stadtgebiets in Überwachungsbezirke aufgeteilt, auf die es seine Kräfte nach Einsatzplänen verteilt. Die Bezirkseinteilung umfasst jedoch nicht das gesamte Stadtgebiet.
- 44 Ohne Auswertung spezifischer Daten für das Stadtgebiet insgesamt lässt sich nicht belastbar beurteilen, ob es aus Gründen der Verkehrssicherheit sinnvoll und zudem wirtschaftlich wäre, den Einsatz der Kräfte zu modifizieren. Das gilt zum Beispiel für die Überwachungshäufigkeit und den damit verbundenen Aufwand. Der Rechnungshof hat dem Ordnungsamt daher empfohlen, Daten zu Verkehrsverstößen flächendeckend zu erheben, regelmäßig auszuwerten und seine Einsatzpläne daran auszurichten.
- 45 Das Innenressort hat darauf hingewiesen, dass Daten zu Verkehrsverstößen bereits flächendeckend erhoben werden. Mit weiterer personeller Verstärkung und zunehmender Fokussierung auf Quartiere mit hohem Parkdruck

würden Auswertungen und Vergleiche an Bedeutung gewinnen. Dabei will es die Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigen.

2 Personal

2.1 Refinanzierung des Personalbestands

- 46 Ein großer Teil der für die Überwachungskräfte geführten Stellen gilt als refinanziert. Durch die Überwachungstätigkeit erzielte Einnahmen sollen die durch die Stellen ausgelösten Kosten decken. Die Kalkulationen dazu beruhen auf einem Konzept des Ressorts, das nicht mehr vorliegt. Daher lässt sich nicht beurteilen, ob die der Kalkulation zugrunde liegenden Daten und Annahmen noch zutreffen. Insoweit kann das Ressort den Refinanzierungsgrad des Personaleinsatzes für die Überwachung des ruhenden Verkehrs nicht verlässlich feststellen.
- 47 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auf belastbarer Datengrundlage zu ermitteln, ob die Stellen der Überwachungskräfte vollständig refinanziert sind. Das Ressort hat das zugesagt. Zwar verfüge es nicht mehr über die ursprünglichen Kalkulationsgrundlagen, eine Nachkalkulation für das Jahr 2019 habe aber eine vollständige Kostendeckung ergeben. Künftig werde es die notwendigen Daten dokumentieren und evaluieren sowie die Ergebnisse in Überlegungen zur Personalplanung einbeziehen.

2.2 Ausbildung und Einsatz der Überwachungskräfte

- 48 Bevor neu eingestellte Überwachungskräfte ihre Tätigkeit im Außendienst beginnen, werden sie im Aus- und Fortbildungszentrum der bremischen Verwaltung über mehrere Tage fachlich geschult. Danach begleiten erfahrene Beschäftigte die neuen Kräfte im Außendienst und arbeiten sie dabei in die Praxis ein. In diesem sog. Patenmodell werden nicht nur Kenntnisse über zu ahndende Regelverstöße, sondern auch Eigenarten in den Gegebenheiten unterschiedlicher Bezirke vermittelt. Die neuen Kräfte erhalten dabei in den ersten sechs Wochen noch kein eigenes Gerät zur digitalisierten Erfassung der Verkehrsverstöße.
- 49 In bestimmten Teilen des Stadtgebiets - u. a. in der Umgebung des Hauptbahnhofs - setzt das Referat seine Überwachungskräfte aus Sicherheits- und Fürsorgegründen in Doppelstreifen ein, d. h. zwei Kräfte arbeiten in Sicht- und Rufweite. Es würde sich anbieten, die im Patenmodell ohnehin eingesetzten Doppelstreifen vorwiegend für solche Bezirke einzuplanen. Das Ordnungsamt hält es jedoch aus Eigensicherungsgründen, Fürsorgeaspekten sowie vor dem



Hintergrund einer möglichst effektiven Einarbeitung für geboten, neue Kräfte zunächst nicht in problematischen Überwachungsbezirken einzusetzen.

- 50 Das Patenmodell ist zweifellos geeignet, neue Überwachungskräfte in die Praxis einzuarbeiten. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass der Einsatz von zwei Kräften am selben Ort unnötig Personalkapazitäten bindet, solange nur ein Erfassungsgerät genutzt wird. Zudem gehört es zur Einarbeitung, neben rechtlichen Kenntnissen auch Sicherheit im praktischen Umgang mit der Technik durch eigene Erfahrungen unter Anleitung erfahrener Kräfte zu erlangen. Angesichts dessen erscheint ein Einarbeitungszeitraum von sechs Wochen ohne eigenes Erfassungsgerät zu lang.
- 51 Kein Zweifel besteht daran, dass neue Kräfte bestimmte Besonderheiten der Überwachungsbezirke kennenlernen müssen, auch wenn die anzuwendenden rechtlichen Regelungen überall gleich sind. Das spricht aber gerade nicht dagegen, Doppelstreifen mit neuen Kräften in problematischen Gebieten einzusetzen. Eigensicherung und Fürsorgeaspekte hindern den ergänzenden Einsatz neuer Kräfte nicht. In problematischen Überwachungsbezirken kommt es auf die gleichzeitige Anwesenheit von zwei Personen an, aber nicht darauf, dass beide vollständig eingearbeitet sind.
- 52 Der Rechnungshof hat dem Referat daher empfohlen zu überprüfen, ob
- die neuen Überwachungskräfte frühzeitiger ein Erfassungsgerät erhalten können, um sich mit der Eingabep Praxis vertraut zu machen, und
 - neue Kräfte verstärkt dort eingearbeitet werden können, wo der ruhende Verkehr ohnehin mit einer Doppelstreife überwacht wird.
- 53 Das Ressort hat mitgeteilt, das Ordnungsamt wolle prüfen, ob der Zeitpunkt vorgezogen werden könne, zu dem neue Kräfte ein eigenes Erfassungsgerät erhalten. Es seien allerdings vermehrt zu stornierende Fehlbuchungen zu erwarten, wenn dies zu früh geschähe. Beim Einsatz in problematischen Überwachungsbezirken gelte es, alle maßgeblichen Aspekte - und dabei vorrangig die Eigensicherung - zu berücksichtigen und auszugleichen.

2.3 Aufwand für Wegezeiten

- 54 Die Überwachungskräfte beginnen und beenden ihren Dienst ausschließlich in der Innenstadt am Sitz des Referats Verkehrsüberwachung. Andere dem Innenressort zugeordnete Dienststellen befinden sich an verschiedenen Standorten, die dezentral über das Stadtgebiet verteilt sind. Überwachungskräfte werden auch in Stadtteilen eingesetzt, die näher an solch dezentralen Stand-

orten als am Sitz des Referats liegen. Es wäre dann wirtschaftlich, sie dort ihren Dienst beginnen und beenden zu lassen. Dadurch ließe sich der Zeitaufwand für den Hin- und Rückweg zwischen der Innenstadt und entfernten Einsatzbezirken verringern. Im Ergebnis stünde so mehr Zeit für die Überwachungstätigkeit vor Ort zur Verfügung.

- 55 Der Rechnungshof hat angeregt, die Arbeit der Überwachungskräfte dezentral beginnen und enden zu lassen und dies als Modellversuch in Bremen-Nord zu erproben. Dort könnte der höchste Aufwand für Fahrzeiten vom und zum Sitz des Referats eingespart werden. Die durch einen Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse ließen sich dann auf andere Stadtteile Bremens übertragen.
- 56 Das Ressort hat darauf verwiesen, es seien auch arbeitsrechtliche und fürsorgebezogene Gesichtspunkte zu beachten. Eine dezentrale Arbeitsweise biete sich perspektivisch bei einer weiteren personellen Aufstockung an, z. B. in einer noch auszustattenden Außenstelle in Bremen-Nord.
- 57 Der Rechnungshof hält eine Erprobung unabhängig von einer personellen Aufstockung schon jetzt für zweckmäßig. Danach ließe sich beurteilen, inwieweit erwartete wirtschaftliche Effekte eingetreten sind und ob sich die vom Ressort vorgetragenen Bedenken ausräumen lassen.

3 Gebühren für Abschleppmaßnahmen

3.1 Rechtsgrundlagen

- 58 Grundlage für die Kalkulation, Festsetzung und Erhebung von Gebühren ist das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Außerdem ist die Verfahrensrichtlinie zur Überprüfung der Gebühren auf ihre Kostendeckung zu beachten. Danach sind sämtliche Gebühren mindestens alle zwei Jahre zu überprüfen.
- 59 Gebühren fallen sowohl für durchgeführte als auch für abgebrochene Abschleppvorgänge und sog. Leerfahrten an. Die Gebührenhöhe richtet sich nach der Anlage zur Allgemeinen Kostenverordnung (AllKostV) sowie nach dem Kostenverzeichnis zur Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV). Darin sind für verschiedene Amtshandlungen Gebührenhöhen und - bei Gebührenbemessung nach Zeitaufwand - auch Stundensätze festgelegt.



3.2 Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge

- 60 Das Ordnungsamt erhebt für das Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge eine pauschale Gebühr, die den jeweils tatsächlich angefallenen Zeitaufwand nicht berücksichtigt. Allerdings ist weder in der Anlage zur AllKostV noch im Kostenverzeichnis der InKostV eine Pauschale für das Abschleppen nicht zugelassener Fahrzeuge vorgesehen. Deshalb ist die Gebühr nach dem dafür benötigten Zeitaufwand zu bemessen.
- 61 Zwar vermindert eine pauschale Gebühr den Aufwand für ihre Festsetzung deutlich und ist deshalb zweckmäßig. Sie setzt jedoch - neben einer sachgerechten Kalkulation - Änderungen des Kostenrechts voraus. Bis eine gesetzliche Grundlage für eine Pauschale vorliegt, ist die Gebührenhöhe am abzugeltenden Aufwand im Einzelfall auszurichten.
- 62 Der Rechnungshof hat angeregt, eine Pauschalgebühr für diese Fallgruppe in die Kostenverordnung aufzunehmen. Das Ressort will dem folgen und prüfen, wie bis dahin der tatsächliche Aufwand im Einzelfall geltend gemacht werden kann.

3.3 Abschleppen zugelassener Fahrzeuge

- 63 Für das Abschleppen zugelassener Fahrzeuge ist nach der Anlage zur AllKostV eine pauschale Gebühr vorgesehen. Sie gilt unabhängig davon, ob Abschleppmaßnahmen von Kräften des Ordnungsamts oder von Polizeivollzugskräften angeordnet wurden. Die Kalkulation der seit dem Jahr 2012 unveränderten und offenbar bisher nicht überprüften Pauschale ist mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar. Weder das Ressort noch das Ordnungsamt verfügen über dafür erforderliche Daten. So können sie nicht belastbar beurteilen, ob die Gebühr ordnungsgemäß kalkuliert ist und den rechtlichen Vorgaben entspricht.
- 64 Der Rechnungshof hat die Versäumnisse kritisiert und auf die Notwendigkeit hingewiesen, für einen Abschleppfall durchschnittlich entstehende Kosten umfassend zu ermitteln. Er hat das Ressort aufgefordert, die Kosten für Abschleppmaßnahmen ordnungsgemäß zu kalkulieren. Anschließend ist es notwendig, abgestimmt mit dem Finanzressort auf eine Anpassung der Gebührensätze für Abschleppmaßnahmen hinzuwirken. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass von im Vergleich höher besoldeten Polizeivollzugskräften veranlasste Abschleppvorgänge (s. Tz. 42) auch höhere Kosten auslösen.

- 65 Das Ressort hat zugesichert, sich mit dem Finanzressort abzustimmen, damit die Gebührenhöhe auf Grundlage einer sachgerechten Kalkulation festgesetzt wird.

3.4 Gebühreneinzug

- 66 Um Abschleppmaßnahmen durchzuführen, bedienen sich Überwachungs- und Polizeivollzugskräfte im Regelfall eines vertraglich gebundenen Abschleppunternehmens. Sofern ein zu dessen Verwahrgelände abgeschlepptes Fahrzeug dort von einer berechtigten Person abgeholt wird, zieht das Abschleppunternehmen neben dem Entgelt für seine Dienstleistung regelmäßig auch die angefallene Verwaltungsgebühr ein. Die eingenommenen Gebühren leitet das Unternehmen monatlich gesammelt dem Ordnungsamt zu. Diese Praxis beruht auf einer informellen Absprache zwischen dem ehemaligen Stadtamt und dem Abschleppunternehmen und bezweckt, Verwaltungsaufwand der Behörde zu reduzieren.
- 67 Der Einzug der Verwaltungsgebühr und weiterer Kosten durch das Abschleppunternehmen ist zwar effektiv und wirtschaftlich, entspricht derzeit aber nicht den rechtlichen Anforderungen.
- 68 Der Rechnungshof hat Innenressort und Ordnungsamt geraten, einen im Bremischen Polizeigesetz eröffneten Weg einzuschlagen. Danach kann das Abschleppunternehmen, dem die Verwahrung abgeschleppter Fahrzeuge übertragen worden ist, förmlich ermächtigt werden, Zahlungen der voraussichtlichen Kosten für die Behörde in Empfang zu nehmen. Das Ressort will das sicherstellen.

Häfen

Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals

Bei der Bewirtschaftung des Kreuzfahrtterminals in Bremerhaven werden die Belange des Sondervermögens Hafen und damit die finanziellen Interessen Bremens nicht hinreichend gewahrt.

1 Kreuzfahrtgeschäft in Bremerhaven

- 69 Die Columbuskaje in Bremerhaven dient in erster Linie dem Kreuzfahrtgeschäft. Die Kaje sowie die Columbusinsel mit ihren Gebäuden und Anlagen sind Bestandteile des sonstigen Sondervermögens Hafen und stehen im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen. Das Sondervermögen wird seit der Errichtung 2002 im Auftrag des Häfenressorts durch die bremenports GmbH & Co. KG bewirtschaftet.
- 70 Im Jahr 1998 wurde die Columbus Cruise Center Bremerhaven GmbH (CCCB) mit dem Ziel gegründet, das Kreuzfahrtgeschäft zu beleben und die touristische Attraktivität Bremerhavens zu stärken. Seit dem Jahr 2005 betreibt die CCCB das Kreuzfahrtterminal auf eigene Rechnung. Hierzu schloss sie mit dem Sondervermögen einen Betreiber- und einen Kajenutzungsvertrag.
- 71 Die Stadtgemeinde Bremen hält 43 % der Anteile an der CCCB. Die übrigen 57 % der Gesellschaftsanteile verteilen sich nahezu gleichmäßig auf sieben private Unternehmen.

2 Betreibervertrag

- 72 Mit dem Betreibervertrag, der ursprünglich eine Laufzeit bis zum 31.12.2014 vorsah, überließ das Sondervermögen der CCCB die Anlagen des Kreuzfahrtterminals zur Bewirtschaftung. Ein Nutzungsentgelt für die Überlassung des Terminalgebäudes vereinbarten die Vertragspartner nicht, obwohl das Gebäude im Jahr 2003 für mehr als 21 Mio. € erneuert worden war. Allerdings verpflichtete sich die CCCB, die Verbrauchs- und Betriebskosten sowie - auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt - die Bewirtschaftungs- und Wartungskosten der Anlagen zu übernehmen.
- 73 Im Jahr 2014 wurde der Betreibervertrag um zehn Jahre verlängert. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich das Kreuzfahrtgeschäft gut entwickelt, die CCCB hatte in den Jahren 2005 bis 2013 Ergebnisse vor Steuern in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mio. € erzielt. Trotz dieser Entwicklung vereinbarten die Vertragspartner

wiederum kein Entgelt für die Nutzung des Terminalgebäudes. Dem Sondervermögen fließen somit keine Erträge aus der Überlassung der Anlagen zu. Nach wie vor hat es aber die laufenden Bewirtschaftungs- und Wartungskosten der Anlagen zu übernehmen, soweit sie über den von der CCCB zu tragenden jährlichen Höchstbetrag hinausgehen.

- 74 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen Interessen des Sondervermögens bei einer künftigen Änderung oder Neufassung des Betreibervertrags durch Vereinbarung eines angemessenen Nutzungsentgelts hinreichend berücksichtigt werden. Das Ressort hat zugesagt, dies zu beachten.

3 Kajenutzungsvertrag

- 75 Für die Dauer der Nutzung des Kreuzfahrtterminals durch die CCCB wurde im Jahr 2005 auch ein Kajenutzungsvertrag geschlossen. Die CCCB und bremenports vereinbarten ein jährliches Kajenutzungsentgelt in sechsstelliger Höhe, das regelmäßig überprüft und gegebenenfalls erhöht werden sollte.
- 76 In einem Schreiben von bremenports vor Vertragsschluss hieß es jedoch: „Zahlungsverpflichtungen aus dem Kajenutzungsvertrag werden erst wirksam, wenn im Drittgeschäft nach Ausgleich evtl. Verluste bzw. Aufwendungen für den Fahrgastbereich noch nennenswerte Überschüsse vorhanden sind.“ Eine solche Vereinbarung zur Bemessung des Entgelts war in dem schriftlichen Vertrag weder enthalten noch in Bezug genommen.
- 77 Bis einschließlich des Jahres 2019 zahlte die CCCB anders als im schriftlichen Vertrag vorgesehen keine Kajenutzungsentgelte. Zudem forderte bremenports auch keine Aufstellungen über die Erträge aus dem Drittgeschäft der CCCB an, die als Bemessungsgrundlage für den Umfang der Zahlungsverpflichtung hätten herangezogen werden können. Das Häfenressort vertritt die Auffassung, mangels Erträgen aus Drittgeschäften habe keine Zahlungsverpflichtung der CCCB bestanden.
- 78 Im Jahr 2019 bat die CCCB um außerplanmäßige Investitionen. Die Klimaanlage des Terminals sollte modernisiert und ein Passagierleitsystem sowie neue Bussteiganzeigen installiert werden. Im Gegenzug für die Finanzierung dieser Investitionsmaßnahmen und wegen des guten Geschäftsverlaufs sagte die CCCB Kajenutzungsentgelte zu und entrichtete sie im Jahr 2020 nachträglich für das Jahr 2018 zur Hälfte und für das Jahr 2019 in vollem Umfang.
- 79 Diese Vorgehensweise entspricht nicht den vertraglichen Absprachen. Die Zahlung der Kajenutzungsentgelte für die Hälfte des Jahres 2018 und für 2019



diente nunmehr als Gegenleistung für die Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen im Kreuzfahrtterminal. Das Kajenutzungsentgelt war aber unabhängig von Investitionen zu zahlen. Darüber hinaus hätte die positive wirtschaftliche Entwicklung des Fahrgastgeschäfts Anlass gegeben, die Bedingungen des Kajenutzungsvertrags bei der Vertragsverlängerung im Jahr 2014 anzupassen.

- 80 Der Rechnungshof hat die intransparente Vertragsgestaltung gerügt. Aus dem schriftlichen Kajenutzungsvertrag geht keine Vereinbarung hervor, die das Kajenutzungsentgelt von Erträgen aus einem Drittgeschäft abhängig machen könnte. Diese vom Vertragstext abweichende Vereinbarung ist überdies nicht hinreichend bestimmt, weil sie nicht definiert, was unter einem Drittgeschäft der CCCB zu verstehen ist.
- 81 Der Rechnungshof hat unabhängig davon beanstandet, dass bremenports sich keinen Überblick über die nach Fahrgast- und Drittgeschäft aufzuteilenden Erträge der CCCB verschafft und die Zuordnung dieser Erträge nicht überprüft hatte. Er hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass bremenports seinen Obliegenheiten bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens Hafen nachkommt und eine klare, schriftlich fixierte Vertragslage schafft. Das Ressort hat das zugesagt.

4 Beteiligung Bremens an der CCCB

- 82 Im Jahr 2013 leistete die CCCB aus ihrem Jahresüberschuss und den Kapitalrücklagen erstmals eine Ausschüttung an die Gesellschafterinnen in Höhe von insgesamt 200 T€. Ein gegen die Stimmen Bremens gefasster Beschluss vom September 2014 sieht vor, Gewinne in Zukunft grundsätzlich vollständig an die Gesellschafterinnen auszuschütten. Infolge dieses Beschlusses kann die CCCB für künftige Risiken keine Rücklagen bilden.
- 83 Die Interessen der Gesellschafterinnen sind nicht vollständig deckungsgleich. Während die übrigen Gesellschafterinnen der CCCB primär ihr Ertragsinteresse verfolgen, richtet sich das Interesse der Stadtgemeinde Bremen in ihrer Doppelfunktion als Gesellschafterin und Eigentümerin des Sondervermögens zugleich darauf, mit der CCCB einen dauerhaft leistungsfähigen Kreuzfahrtterminal zu erhalten. Der Gesellschaftsvertrag enthält keine Regelungen, um Konflikten aus unterschiedlichen Interessen der Gesellschafterinnen zu begegnen. Bremen ist Mehrheitsentscheidungen unterworfen, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die Stadtgemeinde führen können.
- 84 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, künftig bei Minderheitsbeteiligungen Abreden zu treffen, die solche Interessenkonflikte vermeiden oder einen angemessenen Ausgleich schaffen. Das Ressort hat das zugesagt.



Kultur

Informationstechnik der Bremer Volkshochschule

Die Bremer Volkshochschule erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nicht vollständig. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig.

1 IT-Konzepte und IT-Sicherheitsbeauftragte

- 85 Der Eigenbetrieb Bremer Volkshochschule (VHS) bietet Weiterbildung in Bremen mit jährlich rd. 5.000 zielgruppenorientierten Veranstaltungen an. Zur Verwaltung der Veranstaltungen betreibt die VHS mit eigenem Personal und eigenen Technikräumen eine umfangreiche IT-Infrastruktur.
- 86 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 ist u. a. ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und fortzuschreiben, in dem insbesondere der Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten festgelegt wird. Zudem ist es nach den Anforderungen des BSI erforderlich, einen IT-Notfallplan zu erarbeiten und eine Beauftragte oder einen Beauftragten für IT-Sicherheit zu bestellen.
- 87 Die VHS hat weder den Schutzbedarf ihrer Daten ermittelt noch ein Sicherheitskonzept erarbeitet. Sie verfügt zwar über einen IT-Notfallplan. Dieser Plan sieht allerdings ausschließlich Maßnahmen bei einem Ausfall der gesamten IT vor, lässt jedoch weitere mögliche Ereignisse unberücksichtigt. Außerdem sind das Szenario eines Totalausfalls der IT sowie die in diesem Fall zu ergreifenden Maßnahmen nicht detailliert genug dargestellt. Ferner hat die VHS bisher keine IT-Sicherheitsbeauftragte bzw. keinen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt.
- 88 Die VHS beabsichtigt, einen externen Dienstleister mit der Wahrnehmung der IT-Sicherheitsaufgaben zu betrauen. Angebote dafür hole sie bereits ein. Das Informationssicherheitsmanagement befinde sich noch im Aufbau. Die VHS hat zugesagt, den IT-Notfallplan zu überarbeiten und um weitere Ausfallszenarien zu ergänzen sowie das IT-Sicherheitskonzept zu erstellen.

2 Smartphones und Tablets

- 89 Vernetzungs- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten von Smartphones und Tablets sind denen von Notebooks mittlerweile vergleichbar und bergen dieselben Risiken. Wegen ihrer geringen Größe sind solche Geräte darüber hinaus besonders verlust- und diebstahlgefährdet. Nach dem IT-Grundschutzkompendium des BSI sind Regelungen für den Umgang mit Smartphones und Tablets erforderlich, die u. a. die Aktualisierung von Betriebssystemen, Zugangsmöglichkeiten zu behördeneigenen Netzen sowie Sicherheitsaspekte zu umfassen haben.
- 90 Die Nutzerinnen und Nutzer der 14 von der VHS beschafften Smartphones können auf das Verwaltungsnetz der VHS zugreifen und ihre E-Mails mit diesen Geräten synchronisieren. Welche Daten sich auf den Smartphones befinden, ist der IT-Abteilung der VHS nicht bekannt. Ebenso wenig hat sie Kenntnis über den Stand der Betriebssysteme und über Apps, da Entscheidungen über deren Installation allein der nutzenden Person überlassen bleiben.
- 91 Updates für das Betriebssystem der sieben Tablets sind bisher nicht durchgeführt worden. Die VHS plant, in naher Zukunft im Schulungsbereich deutlich mehr Tablets einzusetzen, z. B. für Online-Kurse. Dadurch wird absehbar nicht nur der Administrationsaufwand für die Geräte stark ansteigen, sondern ihre Einsatzmöglichkeiten werden auch erheblich ausgeweitet.
- 92 Die genutzten Smartphones und Tablets werden nicht IT-gestützt verwaltet, etwa mit einem Mobile-Device-Management. Auch gibt es weder ein Sicherheitskonzept für die mobilen Endgeräte noch anderweitige Nutzungsvorgaben der VHS, z. B. für das Durchführen von Updates, für die Installation und Verwendung von Apps, für Sicherheitseinstellungen oder hinsichtlich einer beschränkten Datenhaltung. Deshalb besteht ein erhebliches Sicherheitsrisiko.
- 93 Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, ein umfassendes Sicherheitskonzept mit Schutzbedarfsfeststellung auch für Smartphones und Tablets zu erarbeiten sowie Nutzungsregelungen festzulegen. Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, zeitnah ein Mobile-Device-Management einzuführen.
- 94 Die VHS hat zugesagt, das Sicherheitskonzept zu erstellen, Nutzungsregelungen zu treffen und mit steigender Gerätezahl ein Mobile-Device-Management einzuführen. Sie habe bereits begonnen, den Markt zu sondieren.



3 Inventarisierung von Endgeräten

- 95 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Anzahl und Art der IT-Geräte zu haben, bedarf es ihrer Inventarisierung. Bei der stichprobenhaften Prüfung der Anlagenbestandsliste waren nach einer zufälligen Auswahl von 16 der dort aufgeführten Geräte nur drei tatsächlich noch vorhanden. Davon war ein Gerät bereits ausgesondert und lagerte im Keller. In dieser Liste wurden somit viele IT-Geräte geführt, die es tatsächlich nicht mehr gab und die der Buchhaltung nicht durchgängig und verlässlich als ausgemustert gemeldet worden waren.
- 96 Es gibt kein Formular für einen Gerätezugang, mit dessen Hilfe es der Anlagenbuchhaltung möglich wäre, ein Gerät dem Bestand in der IT-Abteilung eindeutig zuzuordnen. Fehlen im Anlagenstammsatz der Anlagenbuchhaltung solche Informationen, besteht kein Überblick über den tatsächlichen Bestand. Ein Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Bestand bleibt erfolglos. Die Mängel der Inventarisierung führen auch zu einem fehlerhaft ausgewiesenen Anlagevermögen im Anlagenspiegel. Zudem besteht das Risiko einer unrichtigen Bilanzierung.
- 97 Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, einen Abgleich zwischen den im Anlagenbestand ausgewiesenen und den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten vorzunehmen und den Anlagenbestand zu korrigieren. Ferner hat er empfohlen, für die Gerätezugänge ein standardisiertes Formular zu nutzen, das auch Merkmale zur eindeutigen Identifizierbarkeit des jeweiligen IT-Geräts enthält, z. B. die Seriennummer. Werden der Anlagenbuchhaltung Informationen dieser Art standardisiert gemeldet, können sie im Anlagenstammsatz erfasst werden.
- 98 Die VHS beabsichtigt, bei der zum 1. Januar 2021 geplanten Umstellung auf eine neue Buchhaltungssoftware den Anlagenbestand vollständig zu aktualisieren und die für eine eindeutige Identifizierbarkeit von IT-Geräten notwendigen Informationen in der Anlagenbuchhaltung nachzupflegen. Mit Beginn des Jahres 2021 werde sie zudem neu erarbeitete und standardisierte Formulare für Zu- und Abgänge von Geräten verwenden.

4 Freigabeerfordernis der Kursverwaltungssoftware

- 99 Nach Anlage 3 zu VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO bedarf es vor dem Einsatz oder der Änderung automatisierter Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ihrer Freigabe durch das Finanzressort. Vor einer Freigabe ist das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder

geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme darauf prüft, ob verschiedene Mindestanforderungen eingehalten sind.

100 Mit der Kursverwaltungssoftware Kufer werden u. a. Zahlungen veranlasst. Die Software wurde im Januar 2019 ohne das notwendige Freigabeverfahren und damit unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht in den Produktivbetrieb übernommen. Der Rechnungshof hat die VHS aufgefordert, das Freigabeverfahren unverzüglich nachzuholen.

101 Die VHS hat dies zugesagt. Das Verfahren habe sie bereits eingeleitet.

5 Vergabeverfahren für eine Buchhaltungssoftware

102 Bei Vergaben von Lieferungen und Leistungen gelten in Bremen u. a. die Vorschriften des Tariftreue- und Vergabegesetzes, der Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabeverordnung. Nach der Vergabeverordnung bildet für die Entscheidung über die Vergabeart der von Auftraggebenden eigenverantwortlich geschätzte Auftragswert die Grundlage. Im Falle unangemessen niedriger Angebotspreise oder Lohnkosten ist das Angebot vertieft zu prüfen.

103 Die VHS beauftragte im Jahr 2020 ein Softwarehaus mit der Überlassung von Software für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie für die Verarbeitung elektronischer Rechnungen. Im Vergabevermerk führte die VHS aus, sie habe im Rahmen der Markterkundung festgestellt, „dass die Wertgrenze, ab der eine formalisierte Ausschreibung erfolgen muss, nicht erreicht wird.“ Ausweislich des Vermerks hatte sie in einem freihändigen Vergabeverfahren drei Angebote eingeholt, die alle die vorgegebenen inhaltlichen Kriterien hätten erfüllen können. Die Entscheidung für das Softwarehaus sei nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen worden. Aus den Angeboten ergibt sich, dass der vom Softwarehaus kalkulierte einmalige Umstellungsaufwand von rd. 14 T€ um rd. 118 T€ niedriger war als das höchste Angebot und um rd. 86 T€ niedriger als das zweithöchste Angebot. Die laufenden Kosten pro Jahr kalkulierte das Softwarehaus um rd. 10 T€ bzw. rd. 6 T€ niedriger als die beiden anderen Anbieter.

104 Anders als nach der Vergabeverordnung vorgesehen, hatte die VHS den Auftragswert nicht geschätzt. Somit ist die Wahl der Vergabeart nicht nachvollziehbar. Auch mangelte es der VHS wegen der fehlenden Schätzung des Auftragswerts an einem eigenen Maßstab für die Beurteilung, ob Angebote unangemessen niedrig waren und daher vertiefte Preisprüfungen erforderlich gewesen wären. Eine vertiefte Prüfung der Angebote, insbesondere im Hinblick auf die naheliegende Frage, ob die günstigen Preise des gewählten Anbieters hätten auskömmlich sein können, ist nicht dokumentiert. Klärungsbedarf



hätte insoweit schon wegen der extremen Spreizung der in den Angeboten ausgewiesenen Preise bestanden. Die gebotene Prüfung von Eignung der Anbieter und Vergleichbarkeit der Angebote wurde ebensowenig dokumentiert.

105 Die VHS hat zugesagt, die Vergabevorschriften künftig zu beachten.



Jugend

Sozialpädagogische Familienhilfe

Entgeltvereinbarungen setzen Kalkulationen voraus, die vereinbarte Leistungen und Standards realistisch und überprüfbar abbilden.

Es bietet sich an, das Leistungsangebot der Familienhilfe um stärker am Bedarf orientierte und kostengünstigere Maßnahmen zu erweitern.

1 Hilfen für Familien

- 106 Die sozialpädagogische Familienhilfe umfasst als Teil der Hilfe zur Erziehung ambulante Maßnahmen für Familien mit Minderjährigen. Nach § 31 SGB VIII - Kinder und Jugendhilfe - soll die sozialpädagogische Familienhilfe durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben. Sie ist in der Regel auf längere Dauer angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familie.
- 107 In der Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen Sozialzentren für die Hilfestellung im Einzelfall zuständig. Die Fachaufsicht obliegt dem Jugendressort. Geleistet wird die sozialpädagogische Familienhilfe durch freie Träger. Sie erhalten Entgelte auf Grundlage von mit dem Ressort geschlossenen Vereinbarungen.
- 108 Fallzahlen und Ausgaben sind seit Jahren relativ konstant. Ende des Jahres 2019 erhielten in der Stadtgemeinde Bremen rd. 1.100 Familien sozialpädagogische Familienhilfe. Die Ausgaben betragen in jenem Jahr rd. 19,5 Mio. €.

2 Sachbearbeitung im Amt für Soziale Dienste

- 109 Eine fachliche Weisung des AfSD aus dem Jahr 2005 setzt den inhaltlichen Rahmen für die Bewilligung der Familienhilfe. Danach werden zwei Fallgruppen unterschieden. In Fallgruppe I sind im Durchschnitt wöchentlich drei Kontakte mit der Familie vorgesehen. In Fallgruppe II, die bei umfangreicherem Unterstützungsbedarf und erhöhter Kindeswohlgefährdung zu wählen ist, steigt die Zahl auf durchschnittlich fünf Kontakte. Die gesamte Maßnahmendauer soll in der Regel 17 Monate nicht überschreiten.

-
- 110 Die mit den einzelnen Trägern für die jeweilige Fallgruppe vereinbarten Entgelte weichen stark voneinander ab, u. a. wegen unterschiedlicher Personalkosten. Laut fachlicher Weisung sind im Einzelfall bei der Auswahl des freien Trägers sowohl die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch etwaige Wünsche der Familien zu berücksichtigen.
- 111 Im Zuge der vorgesehenen halbjährlichen Überprüfung des Hilfeplans im Einzelfall berichtet der beauftragte freie Träger dem AfSD, wie die Maßnahmen umgesetzt und inwieweit die Ziele erreicht wurden. Das AfSD nutzt diese Entwicklungsberichte für seine Entscheidung über die weitere Hilfeplanung.
- 112 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das AfSD in seinem Verfahren diesen Vorgaben nicht in gebotem Maße nachgekommen:
- Entgegen der fachlichen Weisung hatte das AfSD Hilfepläne nicht nach sechs Monaten, sondern nur jährlich überprüft. Maßnahmen liefen häufig deutlich länger als 17 Monate, teils sogar über mehrere Jahre. Eine Prüfung von Ausnahmetatbeständen oder Alternativen war in keinem Fall ersichtlich.
 - Gründe für die Wahl des jeweiligen freien Trägers wurden nur in wenigen Fällen benannt und Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht dokumentiert.
 - Entwicklungsberichte freier Träger über die Hilfe im Einzelfall waren teilweise wenig ausführlich und aussagekräftig. Eine einheitliche Form für diese Berichte war nicht vorgesehen.
- 113 Überprüft das AfSD Hilfepläne später als vorgeschrieben, kann das zu einer längeren Laufzeit der Maßnahme als notwendig führen. Außerdem wird es erschwert, den Hilfeverlauf engmaschig zu begleiten. Solange kein direkter Kontakt des AfSD zur Familie besteht, lassen sich verlässliche Informationen zum Erfolg der Maßnahme nicht unmittelbar gewinnen. Das AfSD bleibt dann bei der Entscheidung über eine Weiterbewilligung der sozialpädagogischen Familienhilfe maßgeblich auf die Beurteilung der entgeltfinanzierten freien Träger angewiesen.
- 114 Wird die in der fachlichen Weisung verankerte regelhafte Dauer der Maßnahme ohne Begründung überschritten, unterbleibt auch die notwendige Prüfung, ob die sozialpädagogische Familienhilfe weiterhin im bisherigen Ausmaß erforderlich ist oder sogar ganz entfallen könnte. Es besteht das Risiko erhöhter Kosten, wenn die Unterstützung der Familie nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich wäre oder sich auf andere Weise preisgünstiger leisten ließe. Falls weniger als durchschnittlich drei Kontakte wöchentlich ausreichen, wäre die



sozialpädagogische Familienhilfe nicht mehr das Mittel der Wahl, da eine geringere Kontaktfrequenz in den Vereinbarungen mit den freien Trägern nicht vorgesehen ist. Es vermag allerdings nicht zu überzeugen, dass die fachliche Weisung unterhalb einer Frequenz von durchschnittlich drei Kontakten mit der hilfsbedürftigen Familie pro Woche kein Hilfsangebot vorsieht, um stärker am Bedarf orientierte und weniger aufwendige Maßnahmen zu ermöglichen.

- 115 Finanzielle Nachteile drohen der Stadtgemeinde auch dann, wenn nicht der preisgünstigste geeignete Träger für eine Maßnahme ausgewählt wird. Die Gründe für die Auswahl bedürfen schon deshalb der Dokumentation. Während der Maßnahmedauer benötigt das AfSD aussagekräftige Berichte der freien Träger, um Eignung und Erforderlichkeit der Hilfen sachgerecht beurteilen zu können.
- 116 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen,
- die Vorgaben der fachlichen Weisung, insbesondere zur Überprüfung des Hilfeplans und zur maximalen Hilfedauer, zu beachten,
 - in Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden freien Trägern zu prüfen, ob das Leistungsangebot der sozialpädagogischen Familienhilfe um Maßnahmen mit geringerer Kontaktfrequenz ergänzt werden kann, um Hilfsangebote bedarfsgerecht und dabei wirtschaftlich günstiger anbieten zu können,
 - bei der Auswahl freier Träger auch die Kosten zu berücksichtigen und die Auswahlgründe zu dokumentieren sowie
 - in Abstimmung mit freien Trägern darauf hinzuwirken, die Berichte zu vereinheitlichen und so dafür zu sorgen, dass die für die Steuerung des Hilfeprozesses erforderlichen Informationen vorliegen.
- 117 Das Jugendressort hat in seiner Stellungnahme erläutert, es werde die fachliche Weisung ändern, die Vorgaben zur maximalen Hilfedauer präzisieren und künftig halbjährlich Hilfepläne überprüfen. Es beabsichtigt, ein nach Fachleistungsstunden abzurechnendes Angebot zu entwickeln und hat zugesagt, die Dokumentation der Trägerauswahl zu verbessern. Außerdem seien Jugendressort und freie Träger zurzeit dabei, einen verbindlichen Rahmen für das Berichtswesen zu erstellen.

3 Vereinbarungen mit freien Trägern

- 118 Nach den zwischen Jugendressort und freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen bemessen sich die Entgelte abhängig von den durchschnittlichen wöchentlichen Kontaktdichten. Daneben werden grundsätzliche Festlegungen zu Leistungszeiten und zur Auslastung der Träger berücksichtigt. Darüber hinaus enthalten die Vereinbarungen u. a. Regelungen zur persönlichen Eignung des Personals sowie zu Qualitätsentwicklung, Dokumentation und Prüfungen. Freie Träger sind verpflichtet, jährlich zu einem Stichtag Daten über ihren Personalbestand zu erstellen, etwa zu Berufsgruppe, Qualifikation, Stellenanteil und Eingruppierung. Das Jugendressort hat das Recht, nach vorheriger Ankündigung diese Unterlagen beim Träger zu prüfen.
- 119 Das Jugendressort vereinbarte ferner mit den freien Trägern, ihm alle zwei Jahre Qualitätsentwicklungsberichte anhand eines einheitlichen Rasters vorzulegen. Die Inhalte sollen anschließend zwischen Jugendressort und freien Trägern erörtert werden und als Grundlage für Dialoge über die Qualitätsentwicklung der sozialpädagogischen Familienhilfe in der bremischen Jugendhilfe dienen.
- 120 Das Ressort nutzte die aus den Vereinbarungen folgenden Möglichkeiten nicht hinreichend, um die Entgelte zu bemessen und die Familienhilfe fachlich weiterzuentwickeln:
- Als Grundlage für die Höhe künftiger Entgelte dienten ausschließlich die zum Zeitpunkt der Vereinbarung aktuellen Informationen zur personellen Ausstattung und tatsächlichen Auslastung der Träger. Seine Prüfrechte nahm das Ressort nicht wahr.
 - Die Qualitätsentwicklungsberichte der Träger fielen in Inhalt und Umfang sehr unterschiedlich aus. Informationen zu Personal und Leistungserbringung waren nicht immer vollständig vorhanden. Gespräche über Qualitätsentwicklungsberichte fanden mit den freien Trägern zuletzt im Jahr 2017 statt.
- 121 Kann das Jugendressort anfallende Kosten beim Abschluss neuer Entgeltvereinbarungen nur stichtagsbezogen prüfen, drohen Fehler in der Kalkulation. Allein mit auf einen längeren Zeitraum bezogenen Daten lässt sich ein angemessenes Entgelt für die Zukunft ermitteln, weil sonst stichtagsbezogene Sondereffekte das Bild verfälschen können. Außerdem kann das Jugendressort mit Stichtagsdaten nicht beurteilen, ob der jeweilige freie Träger die für die Kalkulation vereinbarten Standards, z. B. für den Personaleinsatz oder



zur Dauer der Maßnahmen, in der Vergangenheit einhielt. Legen freie Träger die Listen zu Entwicklung und Einsatz des Personals nicht jährlich vor und nimmt das Jugendressort seine festgelegten Prüfrechte vor Ort nicht wahr, ist es kaum möglich, die Angemessenheit der Entgelte zu prüfen. Unvollständige Qualitätsentwicklungsberichte erschweren deren Bewertung nach einheitlichen Maßstäben deutlich.

- 122 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Entgelte nicht anhand rein stichtagsbezogener Kalkulationen festzulegen, sondern dafür über angemessene Zeiträume erhobene Daten zu berücksichtigen. Er hält es ferner im Interesse der Qualitätssicherung für unerlässlich, in Zusammenarbeit mit den Trägern ein neues, einheitliches Format für die Qualitätsentwicklungsberichte zu erarbeiten und den Dialog zur Qualitätsentwicklung erneut aufzunehmen. Er hat das Jugendressort gebeten, sich zeitnah mit den freien Trägern über deren Informationspflichten zu verständigen. Dabei ist es erforderlich, dass die Träger regelmäßig Listen zur Entwicklung und zum Einsatz ihres Personals vorlegen. Ferner hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, vereinbarte Prüfrechte auch wahrzunehmen.
- 123 Das Jugendressort hat erläutert, es entwickle derzeit ein einheitliches Raster für die Qualitätsentwicklungsberichte. Es sei geplant, ein standardisiertes Verfahren für die Qualitätsdialoge zu vereinbaren. Ziel sei es, die Qualität des Personaleinsatzes durch die freien Träger für das Ressort nachvollziehbar zu machen. Das Ressort hat eingeräumt, Informationen aus den Qualitätsentwicklungsberichten müssten geeignet sein, die Personalausstattung der Träger transparenter zu gestalten, um eine Grundlage für die Bemessung der Entgelte zu bilden.

4 Controlling

- 124 Das AfSD erfasst systemgestützt Fallzahlen und Kosten der sozialpädagogischen Familienhilfe. Das Fachcontrolling des Jugendressorts führt die Werte regelmäßig für seine Berichterstattung zusammen und nutzt sie u. a. für seinen „Quartalsbenchmark für die Hilfen zur Erziehung“ und den „Bericht über die Entwicklung der Sozialleistungen“. Darüber hinaus erheben AfSD und Jugendressort keine Kennzahlen. Weder im Einzelfall noch insgesamt werden Dauer oder Erfolg der Maßnahmen erfasst. Auch für einzelne Träger liegen solche Informationen nicht vor.
- 125 Es reicht für ein Fachcontrolling nicht aus, lediglich Fallzahlen und Kosten zu ermitteln. Findet im Einzelfall kein kennzahlenbasiertes Controlling zu Dauer und Wirkung der sozialpädagogischen Familienhilfe statt, lässt sich der Erfolg

der Maßnahmen nicht bemessen. So ist nicht erkennbar, ob Veränderungen notwendig werden. Auch Rückschlüsse auf Qualität und Quantität der Arbeit freier Träger sind nicht möglich. Das erschwert es, die Arbeit der Träger zu vergleichen und Erkenntnisse im Sinne einer Best Practice daraus nutzbar zu machen.

- 126 Der Rechnungshof hat Jugendressort und AfSD aufgefordert, das Fachcontrolling auf Dauer und Wirkung der Hilfe auszudehnen und dafür Kennzahlen zu entwickeln. Er hält es für zweckmäßig, Kennzahlen auch trägerspezifisch zu erheben, um Erkenntnisse im Wege einer Analyse der Best Practice für die Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Familienhilfe zu gewinnen.
- 127 Das Jugendressort hat erläutert, die Entwicklung von Wirkungskennzahlen sei sein ausdrückliches Ziel. Mit Einführung einer neuen IT-Fachanwendung werde es prüfen, in welcher Form die dann bestehenden Auswertungsmöglichkeiten dem Fachcontrolling Zugriff auf wirkungsrelevante Daten bieten.

Umwelt

Budget für Straßenbaumpflege

Für die Pflege und Kontrolle von Straßenbäumen fehlt nach wie vor eine an Prioritäten ausgerichtete Finanzplanung, die eine verlässliche Budgetbemessung erleichtert.

1 Prüfungsanlass

- 128 In Bremen ist das Umweltressort für die Pflege und die Erhaltung der Verkehrssicherheit von etwa 71.000 Straßenbäumen zuständig. Es trägt die Budgetverantwortung. Mit den auszuführenden Arbeiten ist seit 2010 der Umweltbetrieb Bremen (UBB) beauftragt.
- 129 Bereits in den Jahren 2012 und 2013 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass der UBB die Baumkontrolle und -pflege nicht ausreichend durchgeführt und das Ressort seine Steuerungspflichten nur teilweise erfüllt hatte (vgl. Jahresbericht 2014 - Stadt, Tz. 268 ff.). Die damals getroffenen Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass für eine erneute Prüfung im Jahr 2020 genommen und dabei zusätzlich das Controlling sowie die Budgetbemessung untersucht.

2 Ergebnisse der Nachschau

- 130 Wie im Jahr 2013 vom Rechnungshof gefordert, setzte der UBB zwar eine Dienstanweisung zu den Verkehrssicherungspflichten in Kraft. Sie ist aber noch nicht vollständig. So stehen die im Anhang erwähnten Verfahrensanweisungen zu Baumpflegearbeiten und Baumfällungen sowie zur Verkehrssicherheit bei Baustelleneinrichtungen aus. Außerdem wendet der UBB die Verfahrensanweisung Verkehrssicherheitskontrolle an Bäumen weiterhin an, obwohl sie bis zum 31. Dezember 2018 befristet war.
- 131 Der UBB hat dazu vorgetragen, er habe die Dienstanweisung aus arbeitsökonomischen Gründen noch nicht vervollständigt, weil er die Novellierung hierfür maßgeblicher Richtlinien habe abwarten wollen. Da deren Neufassungen mittlerweile vorliegen, hat der Rechnungshof den UBB gebeten, nunmehr die Anweisungen schnellstmöglich fertigzustellen und die seit mehr als zwei Jahren nicht mehr geltende Verfahrensanweisung zu erneuern.
- 132 Offen ist zudem immer noch die vom Rechnungshof geforderte langfristige Planung der Straßenbaumbewirtschaftung. Bis heute wird das Haushaltsbudget

für die Pflege der Straßenbäume im Zwei-Jahres-Rhythmus aufgestellt. Die Finanzplanung erstreckt sich lediglich auf zwei weitere Jahre.

- 133 Zurzeit erarbeitet das Umweltressort ein umfangreiches Handlungskonzept für alle Stadtbäume einschließlich der Straßenbäume. Das Handlungskonzept ist nach Angaben des Ressorts übergeordneter und strategischer Natur. Es sei nicht geplant, einzelnen Bedarfsträgern entstehende Kosten zuzuordnen. Die Unterhaltungspflege durch den UBB und deren langfristige Finanzplanung seien nicht Gegenstand des Handlungskonzepts.
- 134 Nur wenn das Handlungskonzept auch die Kosten einschließlich der Folgekosten von Maßnahmen und deren Zuordnung berücksichtigt, lässt sich beurteilen, ob die Maßnahmen finanzierbar und damit auch umsetzbar sind. Der Rechnungshof hält daher nach wie vor eine längerfristige Finanzplanung für erforderlich.

3 Controlling und Budgetbemessung durch das Ressort

3.1 Jährliche Vorlage von Kostenanalysen

- 135 Das Budget für Pflege und Kontrolle der Straßenbäume sowie damit zusammenhängender Leistungen legt das Ressort jeweils in einem Jahresauftrag an den UBB fest. Die Jahresaufträge für 2016 bis 2019 gaben dem UBB u. a. auf, dem Ressort als Nachweis für die erbrachten Leistungen und die dafür entstandenen Kosten jährlich einen sog. Verwendungsnachweis in Form einer Kostenanalyse vorzulegen. Daraus sollte insbesondere der geleistete Aufwand für die einzelnen Aufgaben hervorgehen. Zwar erstellte der UBB seit 2016 jährlich die Kostenanalysen für Pflege und Kontrolle der Straßenbäume, legte die Unterlagen aber dem Ressort erst aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof im August 2020 vor. Das Ressort seinerseits hatte die Kostenanalysen vorher auch nicht eingefordert.
- 136 Schon aus der Budgetverantwortung des Ressorts folgt aber die Pflicht, die Vorlage von Kostenanalysen nicht nur zu vereinbaren, sondern auch darauf zu bestehen, dass diese tatsächlich vorgelegt werden. Als Erklärung für sein Versäumnis berief sich das Ressort darauf, es habe zum Zwecke des Controlling-Gespräche mit dem UBB geführt. Solche mündlichen Abstimmungen ersetzen jedoch keine Kostenanalyse, weil sie nicht abbilden, wo und wofür sowie in welcher Höhe Kosten angefallen sind.
- 137 Der Rechnungshof hat das Ressort und den UBB aufgefordert, für die jährliche Vorlage der nach dem Jahresauftrag zu erstellenden Unterlagen zu sorgen. Ressort und UBB haben das zugesagt.



3.2 Bemessung des Budgets

- 138 Auf Grundlage der Kostenanalysen und Unterhaltungsberichte hat der Rechnungshof die nachfolgende Gegenüberstellung des Budgets zu den Kosten der Straßenbaumpflege durch den UBB erstellt.

Budget und Mittelabfluss, in Mio. €				
	2016	2017	2018	2019
Straßenbäume (Anzahl)	70.201	69.510	69.294	71.168
Ursprüngliches Jahresbudget	3,46	3,50	3,31	3,25
Genehmigter Mehrbedarf		1,01		0,40
Mittelabfluss	2,70	2,77	2,77	3,97
Über-/Unterschreitung des Budgets (ohne / mit Mehrbedarf)	-0,76 / -	-0,73 / -1,74	-0,54 / -	0,72 / 0,32

- 139 Der Jahresauftrag 2016 wies ein Budget von 3,46 Mio. € für die Pflege und Kontrolle von rd. 70.000 Straßenbäumen aus. Dem standen tatsächlich angefallene Kosten in Höhe von rd. 2,70 Mio. € gegenüber. Es ergab sich also für dieses Jahr eine Unterschreitung des Budgets um rd. 0,76 Mio. €. Auch im Jahr 2017, in dem für den UBB ein Mehrbedarf wegen gestiegener Lohnkosten aus Tarifierhöhungen und Beseitigung von Sturmschäden an Straßenbäumen in Höhe von 1,01 Mio. € anerkannt worden war, und im Jahr 2018 unterschritt der UBB jeweils sein für die Arbeit zur Verfügung stehendes ursprüngliches Budget. Die Differenz im Jahr 2017 ist noch höher, wenn der genehmigte Mehrbedarf in die Berechnung miteinbezogen wird. Nur im Jahr 2019 überschritt der UBB das ihm für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume ursprünglich zugewiesene Budget, und zwar um rd. 0,72 Mio. €.
- 140 Das Ressort hat sich darauf berufen, der Doppelhaushalt 2016/2017 sei erst Mitte 2016 verabschiedet worden. Deshalb hätten die Mittel für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume nicht vollständig ausgegeben werden können. Der UBB sei in beiden Jahren bereits Verbindlichkeiten eingegangen, die erst im Folgejahr erfolgs- und zahlungswirksam aufgelöst worden seien. Die entsprechenden Beträge seien ins Folgejahr übertragen worden.
- 141 Der vom Ressort behauptete Übertrag auf die Jahre 2017 und 2018 ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht nachvollziehbar. Sofern der UBB bereits in den Jahren 2016 und 2017 Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit

unerledigten Pflegebedarfen aus dem jeweiligen Vorjahr eingegangen wäre, hätte dies im Jahr 2017 bzw. 2018 zu einem signifikant erhöhten Mittelabfluss führen müssen. Das gilt umso mehr, als 2016 bis 2019 mehr Aufgaben zu erfüllen waren, weil nach den Jahresberichten des UBB die Anzahl derjenigen Bäume gestiegen war, die jeweils zum Jahresende unerledigte Pflegebedarfe aufgewiesen hatten. Hätten dem Ressort die Kostenanalysen des UBB vorgelegen, hätte es erkennen können, dass die dargestellten Mittelabflüsse ebensowenig plausibel waren wie der für 2017 geltend gemachte Mehrbedarf.

- 142 Die Zahlen zeigen, wie wichtig die Auswertung von Kostenanalysen für die Budgetbemessung durch das Ressort ist. Nur wenn dem Ressort die Kosten für die Pflege und Kontrolle der Straßenbäume bekannt sind, kann es ein am Bedarf orientiertes Budget bilden (s. Tz. 136).
- 143 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sowohl die Budgethöhe als auch den Mittelabfluss regelmäßig zu analysieren. Überdies hat er empfohlen zu untersuchen, aus welchen Gründen seit 2016 trotz bewilligter Budgetmehrbedarfe die Anzahl der unerledigten Pflegebedarfe angestiegen ist. Hierzu hat sich das Ressort nicht geäußert.

4 Controlling beim Umweltbetrieb

- 144 Nach dem Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinden haben Eigenbetriebe ihre Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu führen sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen.
- 145 Aus der Kosten- und Leistungsrechnung des UBB lassen sich nur mit aufwendigen manuellen Zusatzrechnungen Erkenntnisse darüber gewinnen, wie hoch beispielsweise die Kosten für das Wässern der Bäume oder das Entfernen von Totholz sind. Solche Zusatzrechnungen sind fehleranfällig und binden Personalkapazitäten.
- 146 Trotz gleicher Datenbasis weichen die Werte einzelner Positionen, z. B. zu den vom Ressort erhaltenen Mitteln, in den Kostenanalysen und Unterhaltungsberichten voneinander ab. Auch die ausgewiesenen Stundensätze stimmen nicht überein, ohne dass sich die Differenzen und die Berechnungsgrundlagen aufklären ließen.
- 147 Der UBB benötigt für eine effiziente Aufgabenerledigung ein funktionierendes Controllingssystem. Eine Voraussetzung dafür ist eine transparente und verlässliche Datenlage mit widerspruchsfreien Zahlen. Zurzeit unterstützt das



Controlling die fachliche Steuerung nicht hinreichend. Der Rechnungshof hat gefordert, die aufgezeigten Fehler zu beheben.

- 148 Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, der UBB habe mittlerweile eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der fachlichen und finanziellen Steuerung nach Leistungsmerkmalen beschäftige sowie die bestehenden Berichte überprüfe bzw. weitere Berichte konzipiere.

5 Abrechnung der Rahmenverträge

- 149 Baumfällungen und Baumpflegearbeiten, für die dem Eigenbetrieb Personalkapazitäten fehlen oder für die er nicht über die notwendige Ausrüstung verfügt, z. B. Baumstubbenfräsen oder spezielle Hubarbeitsbühnen, schreibt der UBB als Rahmenvereinbarungen aus. In den Rahmenvereinbarungen sowie den dazu gehörenden Auftrags- und Leistungsverzeichnissen ist vorgesehen, Leistungen je Einzelauftrag und Maßnahme abzurechnen.
- 150 Der Rechnungshof wollte mittels einer repräsentativen Stichprobe das Abrechnungsverfahren sowie den Mittelabfluss zu den Rahmenvereinbarungen prüfen. Die vorhandenen Unterlagen ermöglichten die Zuordnung der einzelnen Zahlungsvorgänge im SAP-Buchungssystem zu den Rahmenvereinbarungen jedoch nicht. Infolgedessen bleibt offen, ob den Rechnungen die zahlungsbegründenden Unterlagen, wie Aufmaße und Leistungsnachweise, zum Zeitpunkt der Zahlung vollständig beigelegt waren. Ob vor der Anordnung von Zahlungen die kassenrechtlichen Voraussetzungen geprüft worden waren, kann aus diesem Grund nicht beantwortet werden.
- 151 Der UBB hat hierzu geäußert, für sämtliche Rechnungen lägen die zahlungsbegründenden Unterlagen vollständig vor. Sie würden i. d. R. auch zusammen mit den Rechnungen eingescannt.
- 152 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Buchführung des UBB dennoch nicht lückenlos prüfbar ist, weil die Zahlungsvorgänge den Rahmenverträgen nicht zugeordnet werden können. Der UBB hat die fehlende Zuordnungsmöglichkeit eingeräumt und mitgeteilt, er arbeite derzeit an einer Verfahrensanweisung, um den Mangel zu beheben.



Wirtschaft

Abrechnung der Erschließung von Gewerbeflächen

Für die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen bilden zuverlässige Aufmaße und eine aussagekräftige Dokumentation die zentrale Grundlage, um überhöhte Vergütungen zu vermeiden.

1 Erschließungsmaßnahmen

- 153 Die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) betreibt im Auftrag Bremens die Entwicklung, Stärkung und Vermarktung des Wirtschafts- und Erlebnisstandorts Bremen. Zu ihren Aufgaben gehört es u. a., Gewerbeflächen zu erschließen. Dabei hat sie die einschlägigen Bestimmungen der LHO einschließlich der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben zu beachten und ist auch an die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) gebunden.
- 154 Der Rechnungshof hat die Abrechnung von vier Erschließungsmaßnahmen der WFB im Sondervermögen Gewerbeflächen (Stadt) geprüft:
- Nebenanlagen im Bereich Carl-Benz-Straße und August-Horch-Straße,
 - Straßen- und Kanalbau, Neuerschließung Maria-Cunitz-Straße, Flughafenausfahrt, Flughafendamm (Flughafen),
 - Sanierung der Richard-Dunkel-Straße und
 - Kanalbau in der Senator-Mester-Straße.
- 155 Die Ausschreibungsunterlagen zu den Maßnahmen waren von Ingenieurbüros erarbeitet worden. Die Büros nahmen ebenfalls die Bauoberleitung und die örtliche Bauüberwachung wahr. Dazu gehört es auch, die Aufmaße zu bestätigen und die Rechnungen der Bauunternehmen zu prüfen.

2 Vertragliche Regelungen

- 156 Um Baumaßnahmen durchführen zu lassen, schließen öffentliche Auftraggebende Verträge mit Bauunternehmen ab. Darin werden neben dem herzustellenden Bauwerk auch die Regelungen für die Abrechnung festgelegt. Zumeist umfasst ein Bauvertrag zur Herstellung einer Straßenbaumaßnahme hunderte Einzelleistungen, für die jeweils Einheitspreise vereinbart sind. Zu

den einzelnen Leistungspositionen treffen die Vertragsparteien verbindliche Absprachen für die Abrechnung. Bestandteil des Bauvertrags sind stets die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen sowie die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen. Diese Regelwerke enthalten unter anderem Vorgaben für die Abrechnung und Vergütung von Bauleistungen.

- 157 Nach der VOB sind der Abrechnung als Nachweis für Art und Umfang der Leistungen die erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege, z. B. Aufmaßblätter, beizufügen. Die tatsächlich erbrachten Leistungen werden durch Unterschriften der Vertragsparteien auf den Aufmaßblättern bestätigt und verbindlich festgestellt. Darin sind bestimmte Eintragungen notwendig, beispielsweise die „Bezeichnung der Bauleistung“ und die „Ordnungszahlen der Leistung“. Die Angaben über die Leistungen in den Aufmaßblättern müssen eindeutig und übersichtlich sein.
- 158 Die Aufmaßerstellungen und die sich darauf beziehenden Abrechnungen der geprüften Maßnahmen waren teilweise unzureichend:
- Abrechnungsunterlagen der Maßnahme Richard-Dunkel-Straße enthielten Aufmaßblätter, die nur mit dem Hinweis „zur Kenntnis“ unterschrieben waren. Diese waren für die gemeinsamen Feststellungen der Leistungen und damit als Abrechnungsgrundlagen nicht ausreichend. Vieles spricht dafür, dass die Vertragsparteien die erbrachten Leistungen nicht gemeinsam aufgemessen hatten.
 - Andere Aufmaße kennzeichneten die örtliche Lage der Leistungen nicht eindeutig. So konnten Leistungen für das Verlegen von Anschlussleitungen und zwei Entwässerungsrinnen an einem Sportplatz nicht eindeutig einer Örtlichkeit zugeordnet werden. Mehrfachabrechnungen ließen sich nicht ausschließen, weil die Leistungen in verschiedenen Positionen mit jeweils anderen Referenzörtlichkeiten in den Aufmaßblättern enthalten waren.
 - Die Erstellung der digitalen Aufmaße wurde nicht im notwendigen Umfang dokumentiert. Gerade bei einem digitalen Aufmaß ist zu beachten, dass hinsichtlich der aufzumessenden Punkte in der Örtlichkeit und der Kalibrierung der Systeme Fehler entstehen können. Vor Ort unterblieb es, die festgestellten Werte direkt auszudrucken und die Messdaten übersichtlich zu dokumentieren sowie zu unterschreiben.
 - Abrechnungszeichnungen enthielten nicht immer die notwendigen Angaben, um Berechnungen nachvollziehen zu können; so fehlten beispielsweise Maßangaben.



- 159 Die Sorgfalt, mit der Aufmaße erstellt werden, ist von entscheidender Bedeutung für korrekte Abrechnungen. Der WFB obliegt es daher, auf eine sorgfältige Aufmaßerstellung hinzuwirken.
- 160 Der Rechnungshof hat weitere Verstöße gegen vertragliche Regelungen zur Abrechnung kritisiert. So wurden im Vertrag bereits vereinbarte Leistungen zusätzlich noch nach Stundenlohnsätzen vergütet. In einem Fall wurden für den Einbau von Wasserbausteinen zusätzliche Stundenlohnarbeiten in Höhe von netto rd. 9 T€ abgerechnet, obwohl die erforderlichen Leistungen bereits mit einer Leistungsposition vergütet worden waren.
- 161 Die WFB hat dazu dargestellt, es seien nachträgliche Regulierungsarbeiten an der Steinschüttung erforderlich gewesen. Diese Begründung überzeugt nicht, weil der fachlich korrekte Einbau bereits in der vereinbarten Position enthalten und damit vergütet worden war. Der Rechnungshof erwartet, dass die WFB künftig Abrechnungen besonders darauf prüft, ob Leistungen mehrfach erfasst sind.
- 162 Die WFB hatte in den Verträgen für die Überschreitung vorgesehener Ausführungsfristen Vertragsstrafen vereinbart. Halten Bauunternehmen die Fristen für ihre Leistungen nicht ein, werden bei der Abrechnung zu berücksichtigende Strafzahlungen fällig. Bei drei Maßnahmen wären Vertragsstrafen in Höhe von insgesamt rd. 65 T€ zu berücksichtigen gewesen. Dazu hatte die WFB in den Abrechnungsunterlagen nichts vermerkt.
- 163 Die WFB hat dazu ausgeführt, in einem Fall seien durch Eingabefehler falsche Fristen vorgegeben gewesen. Bei einer anderen Maßnahme hätte sie sich mit dem Bauunternehmen während der Ausführung geeinigt, die Vertragsstrafen unbeachtet zu lassen, weil sich bei den Bauarbeiten durch im Boden vorhandene Leitungen erhöhter Aufwand ergeben hätte. Dokumentiert worden waren diese Gründe in den Abrechnungsunterlagen aber nicht.
- 164 Der Rechnungshof hat die WFB gebeten, die vorgesehenen Vertragsstrafen bei der Abrechnung zu beachten und Änderungen dazu lückenlos zu dokumentieren. Die WFB hat das zugesagt.

3 Abrechnung von Erdarbeiten

- 165 Der Umgang mit dem Baustoff Boden ist komplex und stellt hohe Anforderungen an die Planung und Ausführung von Erdarbeiten, weil Boden im Bestand inhomogen sein kann. Die tatsächlichen Bodenverhältnisse werden trotz aller Voruntersuchungen erst im Zuge der Arbeiten offenkundig. Eine sorgfältige Überwachung der auf der Baustelle vorgenommenen Erdarbeiten und eine

aussagekräftige Dokumentation über die Vorgänge im Baugeschehen sind unerlässlich, um die vertragsgemäße fachgerechte Ausführung, die ordnungsgemäße Abrechnung und die regelgerechte Entsorgung von belastetem Boden gewährleisten zu können. Dabei müssen Informationen zur Qualität des Bodens, zu den Örtlichkeiten der Entnahme, zur Lagerung und zum Einbau sowie zur Abfuhr festgehalten und die Bodenmengen genau erfasst werden. Nach Beendigung einer Maßnahme sind die zuvor durchgeführten Bodenbewegungen vor Ort kaum noch nachvollziehbar. Die Vertragsparteien sind daher gehalten, die für die Abrechnung notwendigen Feststellungen dem Fortgang der Arbeiten entsprechend zu treffen und solche Leistungen gemeinsam aufzumessen, die im Nachhinein nicht festgestellt werden können. Die Vorgaben dafür finden sich in der VOB.

- 166 Die Anforderungen an eine aussagekräftige Dokumentation erfüllte die WFB nicht durchgehend. So war bei der Maßnahme am Flughafen in der Ausschreibung für Erdarbeiten im Kanalbau vorgesehen, 850 m³ Kleiboden auszubauen. Davon sollten 200 m³ vor Ort wieder eingebaut werden, die übrigen 650 m³ waren zu entsorgen. Allerdings war die Abrechnung hinsichtlich des Kleibodens nicht plausibel: Danach wurden etwa 1.000 m³ ausgebaut, aber 1.280 m³ abgefahren und entsorgt. Der Rechnungshof hat bei dieser Maßnahme bemängelt, dass Bodeneinbau, Bodenabbau, Transport sowie Lagerung nicht vollumfänglich und nachvollziehbar dokumentiert worden waren.
- 167 Das für die geprüfte Stelle tätige Ingenieurbüro hat mitgeteilt, die Abrechnungsmengen seien nicht nur auf den Kleiboden, sondern auf den gesamten Bodenaushub beim Kanalbau zu beziehen. Diese Darstellung überzeugt nicht, weil für die unterschiedlichen Böden in den hier maßgeblichen Positionen verschiedene Preise vereinbart worden waren. Überdies können einige Aufmaße nicht vollumfänglich geprüft werden, weil Angaben zum Gelände - wie die Mächtigkeit der angetroffenen Kleischicht oder Grabenoberkanten - auf den Abrechnungsunterlagen nicht angegeben waren. Eine ordnungsgemäße Abrechnungsgrundlage liegt somit nicht vor.
- 168 Es ist unabdingbar, wesentliche Vorgänge auf der Baustelle vollständig zu dokumentieren, sodass Bodenbewegungen mit Ausbau, Wiedereinbau, Lagerung und Abfuhr damit auch im Nachhinein eindeutig nachvollzogen werden können.
- 169 Ebenfalls bei der Maßnahme am Flughafen wurde die Position „Boden lösen, laden und verwerten für den Straßenbau“ in Höhe von netto etwa 40 T€ in mehrfacher Hinsicht nicht korrekt abgerechnet. Nach dem Vertrag war die feste und verdichtete Masse im Abtragsprofil in Kubikmetern abzurechnen. Abrechnungsgrundlage bildete hingegen ein Bodenhaufwerk, das mit dem



ausgebauten Boden aufgeschüttet worden war. Der Rauminhalt des aufgeschütteten Materials wurde berechnet und in Rechnung gestellt. Der Umstand, dass sich durch eine lockere Lagerung die Menge im Raummaß erhöht, hätte bei der Abrechnung erkennbar berücksichtigt werden müssen.

- 170 Das für die geprüfte Stelle tätige Ingenieurbüro hat mitgeteilt, bei dem als Haufwerk gelagerten Boden habe es sich um Bodenaushub nach Arbeiten des Kampfmittelräumdienstes gehandelt, die parallel zu den Aushubarbeiten stattgefunden hätten. Abtragsprofile hätten daher nicht erstellt werden können. Der Boden sei jedoch lagenweise auf das Haufwerk verbracht und dort verdichtet worden. Allerdings geht dieser Sachverhalt aus den Abrechnungsunterlagen nicht hervor. Der Rechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass bodenbearbeitende Maßnahmen aus den Abrechnungsunterlagen erkennbar sind, um Erdbewegungen fachgerecht abrechnen zu können.
- 171 Nach den Abrechnungsunterlagen war das Haufwerk zur Entsorgung abgefahren worden. Die an der Entsorgungsstelle angelieferten Bodenmengen vergütete die WFB dem Bauunterunternehmen ein zweites Mal, obwohl die Position nur einmal hätte abgerechnet werden dürfen. Im Ergebnis bezahlte die WFB netto rd. 14 T€ zu viel.
- 172 Bei Abrechnungen von Erdarbeiten zur Herstellung neuer Kanäle und Leitungen sind die bauvertraglichen Regelungen zu den Mindestmaßen zu beachten. Soll eine Rohrleitung verlegt werden, ist ein Graben auszuheben, der nach dem Einbau der neuen Leitungen wieder verfüllt wird. Nach der VOB werden dabei die notwendigen Erdarbeiten in der Regel nach den erforderlichen Mindestmaßen abgerechnet. Die Mindestmaße sind abhängig von den Abmessungen der Leitungen, den Einbautiefen und den Bodenbeschaffenheiten. Für Erdarbeiten, die über die jeweiligen Mindestanforderungen hinausgehen, hat das ausführende Bauunternehmen keinen Anspruch auf Vergütung. Insbesondere aus diesem Grund sind die korrekten und vollständigen Aufmaße für die rechnerische Ermittlung der Mindestmaße zwingend notwendig.
- 173 Die Aufmaße für die Abrechnung der Baumaßnahme am Flughafen waren nicht hinreichend detailliert. Um eine vertragsgemäße Abrechnung sicherzustellen, fehlten notwendige Angaben, insbesondere zu den Abmessungen der Leitungen und den Bodenverhältnissen. Ferner wurden teilweise Rohrgrabenweiten abgerechnet, die über die vertraglich vereinbarten Mindestmaße hinausgingen.
- 174 Auch bei der Kanalbaumaßnahme Senator-Mester-Straße war die Abrechnung der Erdarbeiten für den Kanal nicht nachvollziehbar dargelegt. In den



Aufmaßen fehlten für die Abrechnung bedeutsame Angaben, insbesondere die genaue Lage der Leitungen in den hergestellten Gräben. Es war daher größtenteils nicht vollständig nachvollziehbar, ob tatsächlich nur die Mindestmaße abgerechnet worden waren.

- 175 Der Rechnungshof hat die WFB darauf hingewiesen, dass die Aufmaße in den genannten Fällen nicht die notwendigen Informationen für eine ordnungsgemäße Abrechnung nach den Mindestmaßen enthielten.
- 176 Ursächlich für die wesentlichen Mängel bei den Abrechnungen war das Vorgehen der bauaufsichtführenden Büros. Daher hat der Rechnungshof der WFB dringend empfohlen, bei den für die Bauüberwachung und Abrechnung tätigen Ingenieurbüros auf eine bessere Aufgabenerfüllung hinzuwirken. Die WFB hat das zugesagt.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2021

Sokol
Dr. Otten

Meyer-Stender
Helberg