



Jahresberichte 2022 - 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 2022



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Jahresbericht 2022

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	9
II Personalhaushalt	49
III Prüfungsergebnisse	
Informationssystem BISy erweitern	57
Inneres	
Informationstechnik des Statistischen Landesamts	63
Zentraler Objektschutz	69
Wissenschaft	
Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS)	75
Arbeit	
Landesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit	83
Wirtschaft	
Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen	89
Gebäudebewirtschaftung bei der WFB	95
Finanzen	
Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung	101
Nachversicherung und Altersgeld	105
Kontrollmitteilungen im Besteuerungsverfahren	113
Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft	
Verwendung staatlicher Geldleistungen	117
Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit	127
Dataport: Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2021)	129



Abkürzungsverzeichnis

BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 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 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 2020. 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 2020 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 Vorgänge 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, weil sie zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen führen. 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 2022 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2018 und 2019

- 12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 5. Mai 2021 für das Haushaltsjahr 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/464, Ziffer 8). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Beratung der Bremischen Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019 noch aus.



3 Rechnung des Rechnungshofs

- 13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 15. September 2021 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/548, Ziffer 2) und zum Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/548, Ziffer 3) entlastet.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 650) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 8.515.616.600 €. Sie waren damit um 2.681.714.980 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 1.150.610.150 € aufgenommen werden.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 371 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.771 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 gegenüber dem Vorjahr um 208 erhöht und auf 2.909 festgesetzt. Wie im Jahr 2019 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 14. Dezember 2021 (Drs. 20/1278) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2020 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.

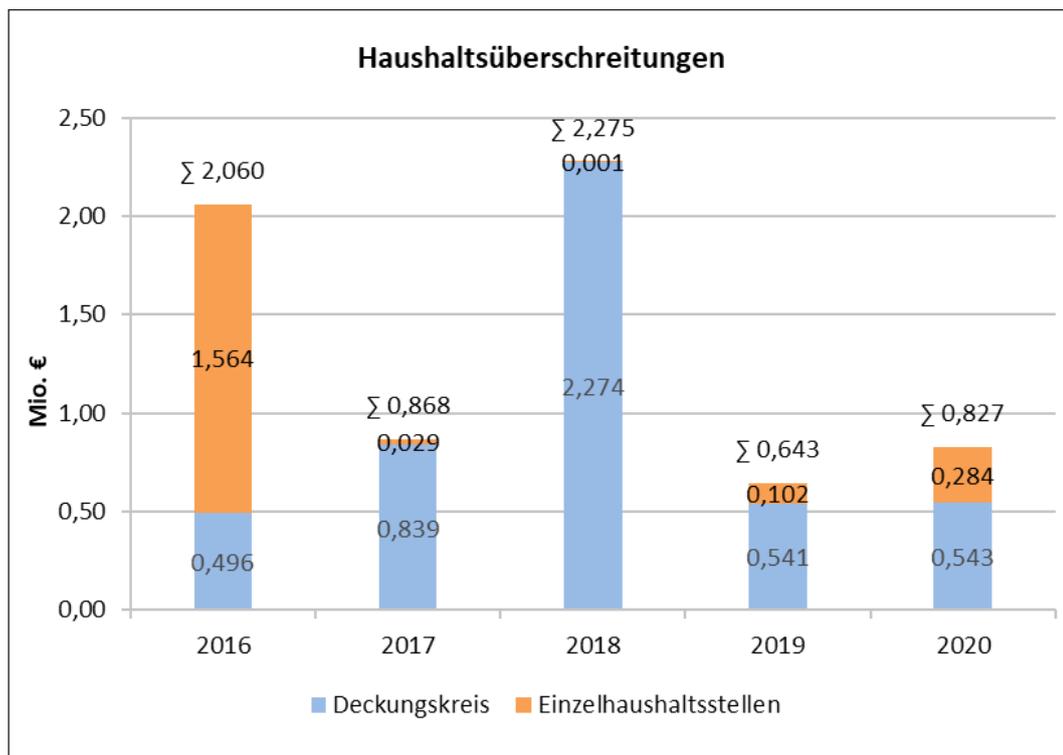
-
- 20 Mit der Haushaltsrechnung 2020 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2020. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2020 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 2020 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 2020 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.979.169.081,22 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 23 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben zu verzeichnen sind, obwohl eine haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigung dafür nicht vorhanden ist oder nicht ausreicht. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht, sondern auch eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2020 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 24 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem zugehörigen Haushaltsplan abweichen oder über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 3 HG 2020. Abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs ist dafür der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person zuständig.
- 25 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen danach so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 2 HG 2020 oder durch Haushaltsvermerk in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind.

- 26 Eine Nachbewilligung ist so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss die Deckung des zusätzlichen Bedarfs durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.
- 27 In den Jahren 2016 bis 2020 bestanden zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres stets Überschreitungen, die verschiedene Ressorts betrafen. Folgende Grafik zeigt, wie sich die Haushaltsüberschreitungen in diesem Zeitraum entwickelten.



- 28 Im Jahr 2016 gab es Überschreitungen bei zehn Einzelhaushaltsstellen mit insgesamt rd. 1,6 Mio. € und bei 17 Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,5 Mio. €. Die Überschreitungen erreichten im Jahr 2018 einen Höchststand; sie betragen auf drei Einzelhaushaltsstellen und in neun Deckungskreisen zusammen rd. 2,3 Mio. €. Als Haushaltsüberschreitungen wies die Haushaltsrechnung 2019 auf elf Einzelhaushaltsstellen und in neun Deckungskreisen mit insgesamt rd. 0,6 Mio. € deutlich niedrigere Ausgaben aus. Diese Summe erhöhte sich im Jahr 2020 um rd. 0,2 Mio. €. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 wurden fünf Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,5 Mio. € und Überschreitungen auf sechs Einzelhaushaltsstellen von zusammen rd. 0,3 Mio. € festgestellt. Das waren insgesamt elf Haushaltsüberschreitungen in einer Gesamthöhe von rd. 0,8 Mio. €, für

die keine Nachbewilligungen vorlagen. Die festgestellten Überschreitungen wurden jeweils nach Beschluss des HaFA rechnerisch durch verringerte Res-
te- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 29 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfü-
gung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Re-
gelungen einzuhalten. Auch wenn sämtliche Überschreitungen im Rahmen
der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausgeglichen wurden, lag zum Zeit-
punkt der Ausgabe wegen jeweils fehlender Nachbewilligung ein Verstoß ge-
gen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht vor.
- 30 Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, die haushaltsrechtlichen Be-
stimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einzuhalten.
Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist recht-
zeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächti-
gung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausga-
be verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 31 Um künftig drohende Haushaltsüberschreitungen erkennen und verhindern
zu können, stellt das Finanzressort seit dem Jahr 2021 den Ressorts - wie be-
absichtigt (vgl. Jahresbericht 2021 - Land, Tz. 31) - Übersichten zu sich abzeich-
nenden Haushaltsüberschreitungen im letzten Quartal des jeweiligen Haus-
haltsjahres zur Verfügung. Der Rechnungshof bekräftigt seine schon damals
gegebene Anregung, den Ressorts regelmäßig auch unterjährig die notwen-
digen Daten über sich abzeichnende Haushaltsüberschreitungen zu übermit-
teln. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Ressorts diese vom Finanz-
ressort bereitgestellten Informationen nutzen, um der Entstehung von Haus-
haltsüberschreitungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 32 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das
jeweils nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen
Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt
werden diese Daten auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfas-
senden Produktgruppenhaushalts, und zwar zum Zeitpunkt des buchungs-
technisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Werden die veranschlag-
ten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben
die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle
erhaltenen Mehreinnahmen sowie Minderausgaben auszuweisen. Die so be-
anspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von
Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.



- 33 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen durch gesetzliche Regelungen vorgesehen ist. Die gebildeten Reste bleiben dann bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Allerdings dürfen diese Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags im neuen Haushaltsjahr liquiditätswirksam ausgeglichen werden können. Wie in den Vorjahren wurden im Jahr 2020 die nicht verausgabten Mittel der übertragbaren Ausgaben für Personal und konsumtive Zwecke im Folgejahr als Haushaltsrest wieder zur Verfügung gestellt. Ebenso verfuhr das Finanzressort mit den zum ersten Mal im Jahr 2020 - anstelle von Rücklagen - gebildeten Resten für investive Ausgaben.
- 34 Die Ausgabereste betragen zum Ende des Jahres 2020 insgesamt rd. 196 Mio. €. Die erstmals gebildeten investiven Reste beliefen sich dabei auf rd. 97 Mio. €. Die in das Jahr 2021 übertragenen Haushaltsreste für Personalausgaben, für konsumtive und verschiedene andere Ausgaben machten einen Betrag von insgesamt rd. 99 Mio. € aus.
- 35 Begründet wurde die Umstellung bei den investiven Ausgabeermächtigungen - weg von der Rücklagenbildung hin zum Einsatz von Resten - mit den Auswirkungen auf das ab dem Jahr 2020 geltende Nettoneuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse. Die Bildung von Ausgaberesten hat keine Auswirkungen auf die Höhe der Nettokreditaufnahme. Das gilt auch für die Inanspruchnahme von Resten, wenn der erforderliche Liquiditätsausgleich vorgenommen wurde. Demgegenüber stellt die Entnahme aus den Rücklagen eine Einnahme und damit eine Verbesserung für den Haushalt dar. Eine Zuführung zu den Rücklagen wirkt wiederum wie eine Ausgabe, erhöht also die Nettokreditaufnahme. Deshalb verzichtete der Senator für Finanzen entgegen den Anträgen von Ressorts teilweise auf die Bildung von Rücklagen. Statt investive Rücklagen von rd. 96 Mio. € und die Sonderrücklage Digitale Dividende von rd. 1 Mio. € zu bilden, übertrug er die Reste in Höhe von insgesamt rd. 97 Mio. € für investive Ausgaben in das Jahr 2021. Den Tilgungspflichten nachzukommen und die Schuldenbremse einzuhalten, sind Voraussetzungen dafür, dass der Bund die Sanierungshilfen für Bremen leistet.
- 36 Gebildete Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Es handelt sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Im Gegensatz zu den Vorjahren enthält das HG 2020, mit Ausnahme der Bestimmungen zu der Rücklage für

Versorgungsvorsorge in § 6, erstmals keine § 62 LHO ergänzenden Regelungen für die Bildung von Rücklagen. Zu ihrer Bildung müssen nicht oder nicht in voller Höhe benötigte Ausgabeermächtigungen oder Mehreinnahmen zur Verfügung stehen.

- 37 Rücklagenentnahmen, -zuführungen und -neubildungen dienen u. a. dazu, den notwendigen Ausgleich des Haushalts herbeizuführen. So wurde der zentralen Sonderrücklage ein Betrag von 35 Mio. € entnommen, um den Haushalt 2020 auszugleichen.
- 38 Nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklage und der Sonderrücklagen rd. 439,3 Mio. €. Er verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 104,7 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage veränderte sich von rd. 23,6 Mio. € um rd. 3,6 Mio. € auf rd. 27,2 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage in Höhe von rd. 0,4 Mio. € wurde aufgelöst. Der investiven Rücklage waren saldiert rd. 65,4 Mio. € entnommen worden, wodurch sich der neue Bestand zum Jahresende auf rd. 0,4 Mio. € belief.
- 39 Die Sonderrücklagen betrugen insgesamt rd. 411,7 Mio. € und verringerten sich um rd. 42,6 Mio. €, wovon 35 Mio. € auf die Entnahme aus der zentralen Sonderrücklage entfielen. Ende 2020 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 300 Mio. €. Der Kassenverstärkungsrücklage wurden saldiert rd. 0,4 Mio. € entnommen, sodass sich ihr Bestand auf rd. 7 Mio. € belief. Außerdem verringerten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 7,2 Mio. € auf rd. 104,7 Mio. €.
- 40 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen werden Verlustvorträge überjährig fortgeschrieben.
- 41 Im Jahr 2020 verringerten sich die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um rd. 1,1 Mio. € auf rd. 37 Mio. €. Diese Verbesserung ist wesentlich auf die Abrechnung verschiedener EU-Förderprogramme zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 42 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2020 wurden zum



Ausgleich des Haushaltsplans globale Einsparungen in Höhe von rd. 45 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 0,8 Mio. € veranschlagt. Insgesamt waren somit rd. 45,8 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.

- 43 Einnahmeanschlüsse, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlüsse, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2020 rd. 6,8 Mio. €.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Kamerale und doppelte Systematik

- 44 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellten erstmals für das Jahr 2010 und seitdem jährlich neben dem kameralem Vermögensnachweis auch eine doppelte Vermögensrechnung. Der kamerale Vermögensnachweis wird nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt ausgewiesen. Letztmalig für das Jahr 2020 wurde die doppelte Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammengefasst dargestellt. Seit dem 1. Januar 2021 sind die Vermögen nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt auszuweisen. Durch den getrennten Ausweis wird eine Grundlage für die Konsolidierung der Abschlüsse dieser beiden Gebietskörperschaften mit ihren jeweiligen Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem Konzernabschluss geschaffen. Zudem können die Jahresabschlussdaten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen mit denen anderer Gebietskörperschaften verglichen werden.
- 45 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Übersichten über Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen und Flächenangaben zum Grundbesitz. Außerdem enthält er Angaben zu Schulden sowie Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen.
- 46 Der doppelten Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen liegt eine andere, eher ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Erfasst werden davon alle Erträge und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebniswirksam verbucht sind, werden doppelt jährlich Abschreibungen ausgewiesen, um den Aufwand über die Nutzungsdauer zu verteilen. Der doppelte Ausweis vermittelt eine

Übersicht über das vorhandene Vermögen. Ferner ermöglicht die Doppik einen Gesamtüberblick über die Anschaffungskosten, die bisherigen Abschreibungen und den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag.

- 47 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt die Mittelverwendung. Sie umfasst Anlagevermögen, Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten und den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die Passivseite zeigt die Mittelherkunft. Sie enthält Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

- 48 Nach dem doppisch erstellten Jahresabschluss betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände des Landes und der Stadtgemeinde Bremen am 31. Dezember 2020 knapp 1,62 Mrd. €. Er verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 32 Mio. €. Bremen aktiviert seit dem Jahr 2015 ihm geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur noch, soweit es entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände ausschließlich zulässig, wenn die jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im Zuwendungsbescheid exakt benannt sind.
- 49 Kameral wird das immaterielle Vermögen nicht berücksichtigt, weil die geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse im Jahr des Mittelabflusses als Ausgaben erfasst werden.

4.2.2 Sachanlagen

- 50 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.
- 51 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Diese Anzahlungen betragen am 31. Dezember 2020 rd. 20 Mio. €. Das in der Bilanz ausgewiesene Sachanlagevermögen umfasste insgesamt rd. 117 Mio. €.



Dies bedeutete eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von rd. 58 %. Die Erhöhung war insbesondere auf Zugänge bei Hardware zurückzuführen.

4.2.3 Finanzanlagen

- 52 Die doppische Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnungen wird ebenfalls über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen diese Vermögensnachweise den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart sowie Flächengröße in Quadratmetern der in den Sondervermögen erfassten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.
- 53 Etwa drei Viertel des doppisch ausgewiesenen Anlagevermögens entfiel auf die Finanzanlagen. Sie betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 4,58 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich ihr Wert um rd. 803 Mio. €, also um rd. 14,9 %.

4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 54 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 Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2020 betrug die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände rd. 1,86 Mrd. €. Im Vorjahr lag sie bei rd. 1,52 Mrd. €.
- 55 Der kameraler 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 betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 76 Mio. €. Sie werden kameral nicht dargestellt.

4.2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 56 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, Agio und Disagio sowie Mietaufwand des Folgejahres.

- 57 Zum 31. Dezember 2020 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung rd. 85 Mio. €. Damit war sie um rd. 45 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung nicht vor.

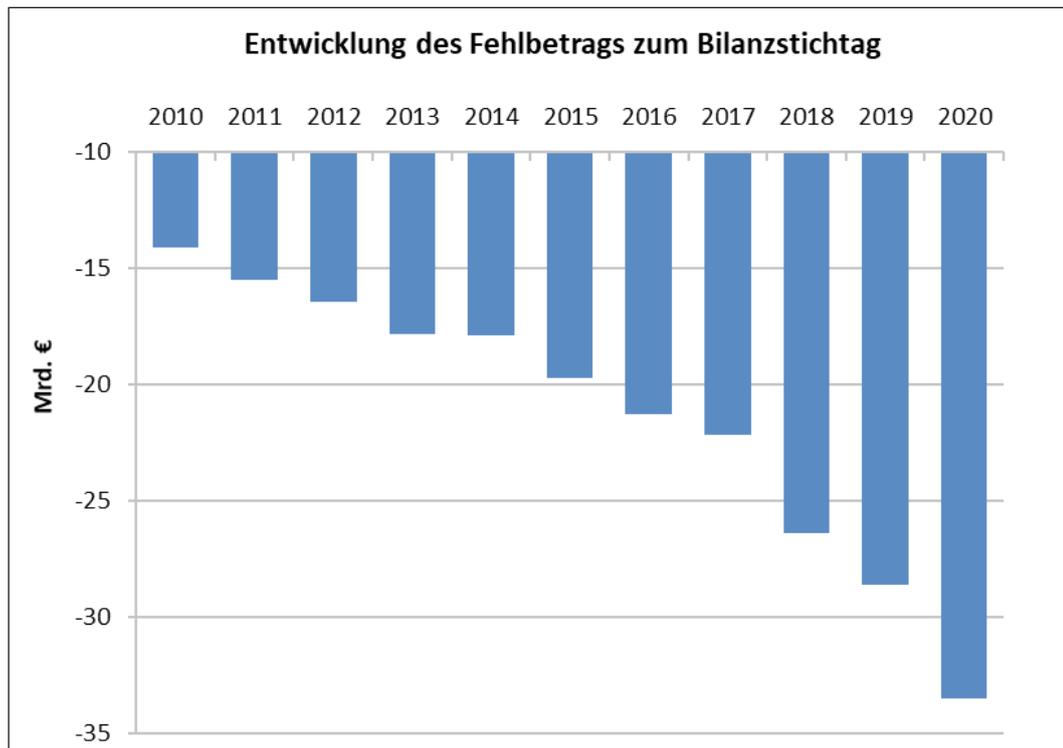
4.2.6 Eigenkapital

- 58 Die Vermögensrechnung wies zum 31. Dezember 2020 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 33,51 Mrd. € aus. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 59 Auf der Passivseite der doppelischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Die zum 31. Dezember 2020 ausgewiesene Bilanzsumme des Landes und der Stadtgemeinde Bremen belief sich auf rd. 61,93 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr stieg sie um rd. 14 Mrd. €, was einem Zuwachs von rd. 29,2 % entspricht. In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, die Schulden aber nur teilweise erfasst.
- 60 Grundsätzlich wird auf der Passivseite der Bilanz auch das Eigenkapital abgebildet. Bremen konnte seit Beginn der doppelischen Rechnungslegung im Jahr 2010 kein positives Eigenkapital ausweisen. Die Entwicklung des Fehlbetrags zeigt die folgende Grafik.



- 61 Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs von rd. 14,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 33,51 Mrd. € im Jahr 2020. Er stieg damit seit Beginn der Bilanzierung auf mehr als das 2,3-fache an. Die Schulden erhöhten sich über den Bilanzierungszeitraum jährlich um durchschnittlich rd. 1,94 Mrd. €. Für das Jahr 2020 war die Steigerung mit rd. 4,9 Mrd. € überdurchschnittlich.

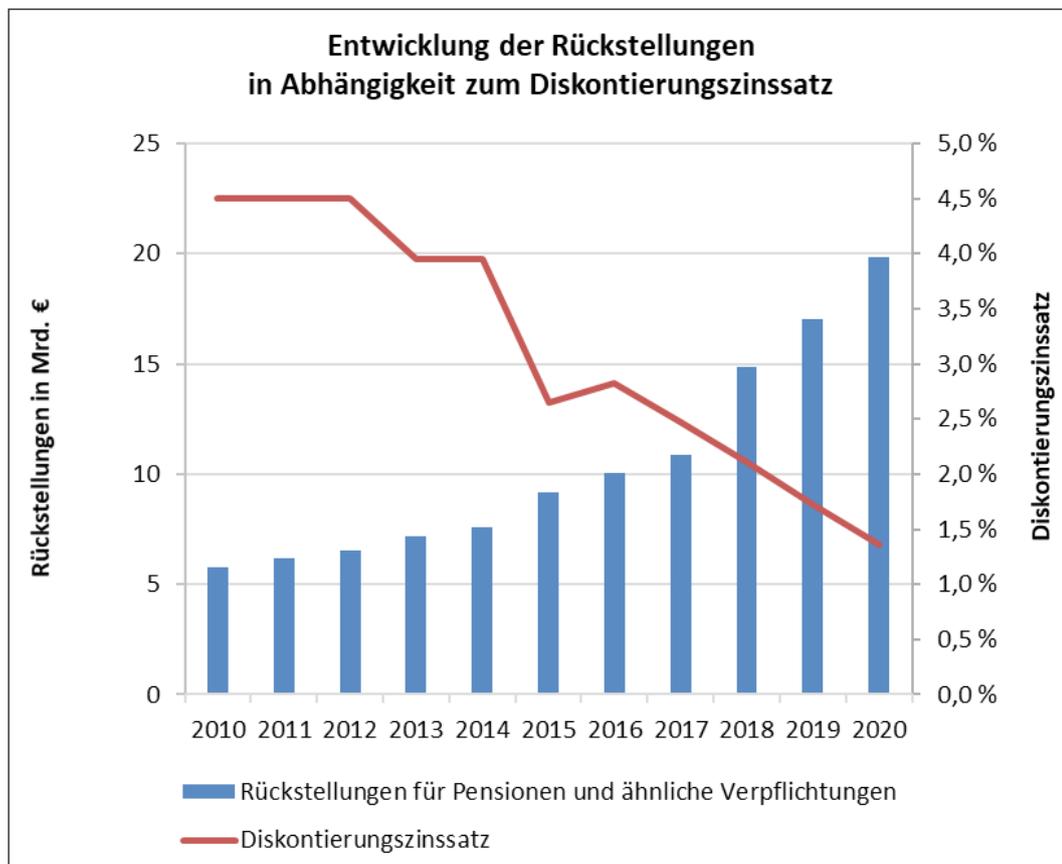
4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 62 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 2020 betrug der Sonderposten für Investitionen rd. 528 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

- 63 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, Jubiläen, Sabbaticals sowie für ausstehende Rechnungen.

- 64 Wie in den Vorjahren waren die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen die größte Position auf der Passivseite. Sie umfassen Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Diese Rückstellungen bilden den von den verbeamteten Beschäftigten bereits erworbenen zukünftigen Versorgungsanspruch ab. Sie sind in besonderem Maße abhängig von der Entwicklung des Diskontierungszinssatzes. Der Zinssatz und die Höhe der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen entwickeln sich dabei gegenläufig. Die folgende Grafik zeigt, dass bei sinkendem Diskontierungszinssatz diese Rückstellungen steigen.



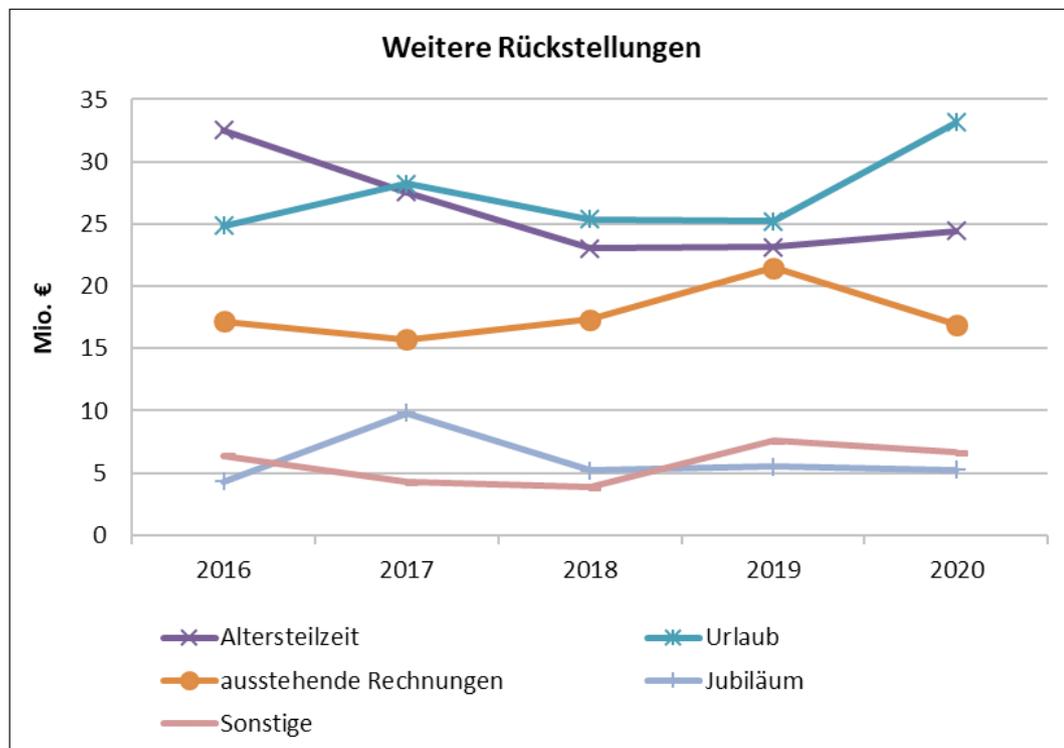
- 65 Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 19,85 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,85 Mrd. €. Der Zinssatz sank im Zeitraum 2010 bis 2020 von 4,5 % auf 1,36 %. Allein im Jahr 2020 reduzierte sich der Abzinsungssatz um 0,36 Prozentpunkte.
- 66 Zum Stichtag 31. Dezember 2020 überstiegen die Pensionsrückstellungen für aktiv Beschäftigte wie schon im Vorjahr die Rückstellungen für Versorgungsberechtigte, und zwar um rd. 2,01 Mrd. €. Während die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte von rd. 3,98 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 8,17 Mrd. €

im Jahr 2020 stiegen und sich damit mehr als verdoppelten, erhöhte sich der Betrag für aktiv Beschäftigte um etwa das 9,2-fache von rd. 1,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 10,19 Mrd. € im Jahr 2020.

- 67 Die Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen beliefen sich zum Stichtag 31. Dezember 2020 auf rd. 1,49 Mrd. €. Sie wuchsen gegenüber dem Vorjahr um rd. 599 Mio. €.

4.3.4 Weitere Rückstellungen

- 68 Die weiteren Rückstellungen betragen zum Bilanzstichtag knapp 99 Mio. €. Sie waren gegenüber dem Vorjahr in der Summe nahezu unverändert. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der weiteren Rückstellungen im Zeitraum 2016 bis 2020.



- 69 Die Rückstellung für nicht genommenen Urlaub im Jahr 2020 erhöhte sich um rd. 8 Mio. € auf rd. 33 Mio. €, die Rückstellung für Altersteilzeit um rd. 1 Mio. € auf rd. 24 Mio. €. Unter den weiteren Rückstellungen werden auch solche für Überstunden und Mehrarbeitsstunden, ausstehende Rechnungen, Gewährleistungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, Prozesskosten, Schadenersatzverpflichtungen und Haftungsansprüche sowie Steuerrückstellungen erfasst.

4.3.5 Schuldenbremse

- 70 Bremen hat die grundgesetzlich vorgegebene Schuldenbremse mit der Aufnahme von Bestimmungen in die Bremische Verfassung und die Haushaltsordnung landesrechtlich ausgestaltet. Seit dem Haushaltsjahr 2020 gilt es danach, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Neue Schulden aufzunehmen, ist somit nur in streng zu verstehenden Ausnahmefällen zulässig, etwa bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch können ausnahmsweise bei einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung zum Ausgleich des Haushalts Kredite aufgenommen werden, die allerdings im Aufschwung gleichermaßen zu tilgen sind. Zudem ermöglichen finanzielle Transaktionen eine Aufnahme neuer Kredite, soweit die Ausgaben die Einnahmen insgesamt übersteigen.

4.3.6 Bremen-Fonds

- 71 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 ein neuer Produktplan mit einer globalen Ausgabeermächtigung in Höhe von 900 Mio. € geschaffen, zu deren Finanzierung auf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse gestützte Notlagenkredite aufgenommen werden durften. Die tatsächlichen Ist-Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds beliefen sich nach Abschluss des Haushaltsjahres auf rd. 442,3 Mio. €. Dem standen Einnahmen aus Bundesmitteln in Höhe von rd. 263,7 Mio. € gegenüber.
- 72 Anders als bei der Haushaltsaufstellung geplant, ergaben sich zum Jahresende im Haushaltsvollzug anderweitige Deckungsmöglichkeiten insbesondere, weil durch die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung zusätzliche Kredite aufgenommen werden durften. Daher konnten die Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds ohne die Inanspruchnahme von Notlagenkrediten finanziert werden.

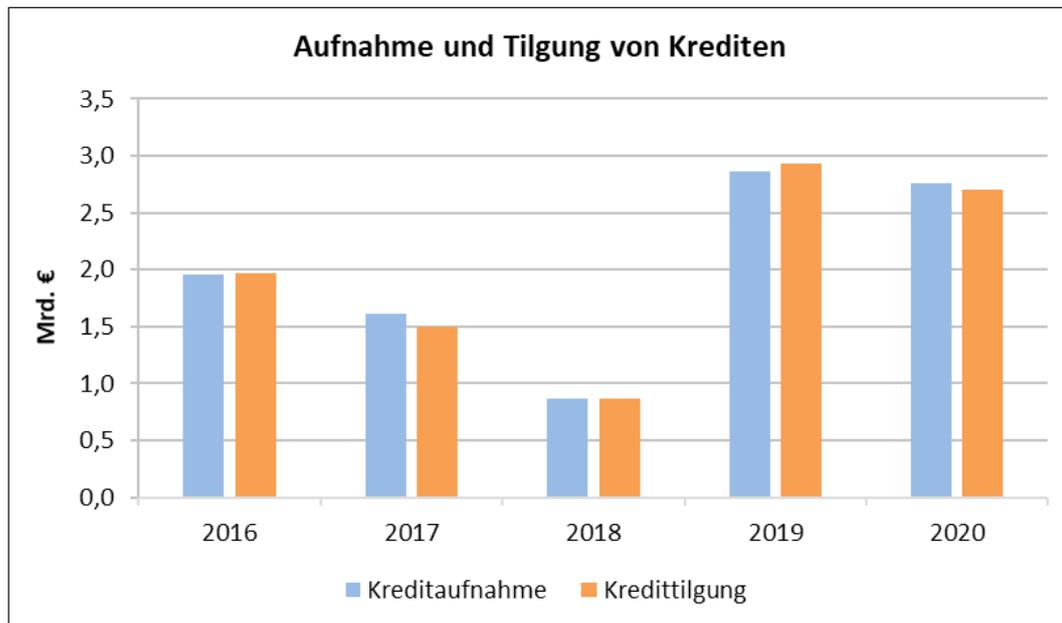
4.3.7 Kreditermächtigungen für das Jahr 2020

- 73 Seit dem Jahr 2020 ist das Finanzressort neben den oben genannten Ausnahmen nur zur Aufnahme von Krediten befugt, wenn die Kreditaufnahmen haushaltsrechtlich nicht als Einnahmen gelten oder aus weiteren Gründen nicht vom Nettoneuverschuldungsverbot erfasst werden.



4.3.8 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 74 Haushaltsrechtlich waren für das Jahr 2020 Kreditaufnahmen u. a. für Ausgaben sowie Tilgungen bereits bestehender Schulden zulässig. Außerdem wurden hierfür Vorgriffe auf die Kreditermächtigung des Folgejahres gestattet.
- 75 Zur Deckung von Ausgaben ermächtigte das Haushaltsgesetz das Finanzressort, für das Jahr 2020 neue Kredite bis zu einem Höchstbetrag von rd. 1.150,6 Mio. € aufzunehmen. In dieser Kreditermächtigung waren auch die Mittel für den Bremen-Fonds in Höhe von 900 Mio. € enthalten. Einbußen aufgrund des Konjunkturabschwungs durften durch die Inanspruchnahme von Krediten in Höhe von rd. 307,8 Mio. € kompensiert werden. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen wirkte sich erhöhend auf die Kreditermächtigung aus. Die im Ergebnis zulässige Kreditaufnahme wurde um die nach der Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz zu erbringende Tilgung von 80 Mio. € gemindert. Neben dem Betrag von rd. 1.150,6 Mio. € durften Kreditverpflichtungen zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2020 fällig werdenden Krediten von bis zu rd. 2.786,3 Mio. € eingegangen werden.
- 76 Von dem sich hieraus ergebenden Gesamtbetrag von rd. 3.936,9 Mio. € waren Vorgriffe auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2020 in Höhe von rd. 109,2 Mio. € abzuziehen. Zugleich durften von Oktober bis Dezember 2020 im Vorgriff auf das Folgejahr 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2020 zusätzlich in Anspruch genommen werden. So lag die Grenze des erlaubten Vorgriffs bei rd. 510,9 Mio. €. Insgesamt ergab sich damit für das Jahr 2020 eine Kreditermächtigung von rd. 4.338,6 Mio. €.
- 77 Da im Jahr 2020 sämtliche pandemiebedingten Ausgaben ohne Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Bremen-Fonds finanziert werden konnten, verblieb danach ein Kreditrahmen von rd. 3.438,6 Mio. €. Diesen hielt das Finanzressort mit einer tatsächlichen Kreditaufnahme von rd. 2.761,4 Mio. € ein. Die Kreditaufnahmen wurden ausschließlich über Schuldverschreibungen des Landes umgesetzt.
- 78 Inwieweit sich aus den tatsächlichen Inanspruchnahmen der jeweiligen Kreditermächtigungen unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen eine Erhöhung oder Minderung der Schulden ergab, zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung der Jahre 2016 bis 2020.



- 79 In den Jahren 2017 und 2020 überstiegen die Kreditaufnahmen die Tilgungen. Im Jahr 2017 wurden Kredite von rd. 1,61 Mrd. € aufgenommen und von rd. 1,50 Mrd. € getilgt. Den im Jahr 2020 tatsächlich aufgenommenen Krediten von rd. 2,76 Mrd. € standen Tilgungen von rd. 2,70 Mrd. € gegenüber. Hieraus ergab sich ein Schuldzuwachs im Jahr 2017 von rd. 0,11 Mrd. € und im Jahr 2020 von rd. 0,06 Mrd. €. In den Jahren 2016 und 2018 überstiegen die Tilgungen die Kreditneuverpflichtungen mit Beträgen von rd. 4,63 Mio. € für 2016 und rd. 4,46 Mio. € für 2018. Im Jahr 2019 konnten die Schulden um rd. 0,07 Mrd. € vermindert werden, weil den Kreditaufnahmen von rd. 2,86 Mrd. € höhere Tilgungen von rd. 2,93 Mrd. € gegenüberstanden.

4.3.9 Gemeinsame Kreditaufnahmen

- 80 Außerdem hatte das Land die Möglichkeit, zur Erzielung günstigerer Konditionen Kredite nicht nur für den eigenen Bedarf, sondern auch für den der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufzunehmen. Derartige Kredite durfte das Land als eigene Schulden mit übernehmen, während Zins- und Tilgungsleistungen sowie weitere Kreditkosten wirtschaftlich von den Stadtgemeinden zu tragen sind. Im Jahr 2020 nahm das Land Kredite in Höhe von 250 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremen auf. Demgegenüber nutzte die Stadtgemeinde Bremerhaven die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch das Land im Jahr 2020 nicht.



4.3.10 Cashmanagement

- 81 Mit der Ermächtigung zum zentralen Cashmanagement war es dem Finanzressort möglich, eine aktive, zielorientierte Steuerung, Planung und Kontrolle der Zahlungsfähigkeit zu betreiben. Durch das Cashmanagement sollen die Liquidität sichergestellt und der reibungslose Zahlungsverkehr gewährleistet werden.
- 82 Das Cashmanagement umfasst neben dem Kernhaushalt die Eigenbetriebe, Sondervermögen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts, angegliederte Hochschulinstitute sowie Eigengesellschaften, die zuvor Teile des Landes Bremen waren oder dessen Aufgaben wahrnehmen. Ausgenommen sind Aktiengesellschaften und die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB). Ziel ist es, die Liquidität der teilnehmenden Einheiten zu nutzen und folglich weniger Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu müssen. Ferner soll der teilnehmende Kreis an der besseren Bonität Bremens und somit an besseren Zinskonditionen teilhaben.
- 83 Grundsätzlich überlassen die teilnehmenden Einheiten ihr jeweiliges Guthaben der Landeshauptkasse. In Ausnahmefällen kann ihnen nach Zustimmung des HaFA eine Kreditlinie eingeräumt werden.
- 84 Vor dem Hintergrund der erwarteten pandemiebedingten Einnahmeausfälle beschloss der HaFA in seiner Sitzung am 18. März 2020 erleichterte Bedingungen für die Teilnahme am Cashmanagement. Den mehrheitlich von Bremen beherrschten Beteiligungen wurde die Möglichkeit eröffnet, an einem sogenannten temporären Cash-Pooling (TCP) teilzunehmen. Ziel dieses TCP war es, pandemiebedingte Liquiditätsengpässe abzufedern. Eine Finanzierung struktureller Defizite war unzulässig. Die Gesellschaften, die bereits am regulären Cashmanagement teilnahmen, konnten ebenfalls das TCP nutzen. Das Volumen wurde zunächst auf 50 Mio. € begrenzt. Mit Beschluss vom 5. Juni 2020 erhöhte der HaFA das Volumen auf 120 Mio. €.
- 85 Zum 31. Dezember 2020 bestanden Kreditlinien von insgesamt rd. 95,8 Mio. €. Tatsächlich in Anspruch genommen waren zu diesem Stichtag 13,2 Mio. €. Sämtliche Kredite aus dem TCP 2020 wurden entsprechend den Vorgaben zum 31. Juli 2021 zurückgeführt.
- 86 Da die Pandemie weiter anhielt, beschloss der HaFA in seiner Sitzung am 19. März 2021 erneut ein TCP in Höhe von wiederum 120 Mio. € anzubieten. Die Mittel aus diesem TCP sollten zunächst bis zum 31. Juli 2022 zurückgeführt werden. Um in Einzelfällen eine bilanzielle Überschuldung und drohende Zahlungsunfähigkeit von Gesellschaften zu verhindern, beschloss

der HaFA am 10. September 2021, die Rückzahlungsfrist bis zum 30. November 2022 zu verlängern.

4.3.11 Kassenverstärkungskredite

- 87 Das Finanzressort war ebenfalls ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.021,9 Mio. € aufzunehmen, was 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2020 für Einnahmen und Ausgaben aufgeführten Summe entspricht. Diese Kredite dienen zur Sicherstellung der Liquidität des Landes. Ihre Laufzeit ist auf 18 Monate begrenzt. Da das Finanzressort die Liquidität ausschließlich im Rahmen des Cashmanagements sicherstellte, nahm es im Jahr 2020 keine Kassenverstärkungskredite auf.

4.3.12 Derivate

- 88 Die Ermächtigung, neue Derivatgeschäfte zur Absicherung künftiger Zinszahlungen abzuschließen, nahm Bremen im Jahr 2020 nicht in Anspruch. Zinskonditionen für Altverträge waren weiterhin über bereits bestehende Derivate abgesichert. Das Finanzressort nahm ausschließlich neue Besicherungen für Altverträge vor. Die Besicherungen wurden über Kredite mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren finanziert.

4.3.13 Weitere Kreditermächtigungen

- 89 Das Finanzressort nahm auch die Ermächtigungen nicht in Anspruch, die es ihm erlaubt hätten, unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke einzugehen, beispielsweise zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.14 Entschuldung der Stadtgemeinden

- 90 In Bremen gilt die Schuldenbremse nicht nur für das Land, sondern auch für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Das Land entschuldete beide Stadtgemeinden zum 1. Januar 2020. Es übernahm Schulden der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von rd. 8,6 Mrd. € und der Stadtgemeinde Bremerhaven in Höhe von rd. 1,7 Mrd. €. Das Land hat seit dem 1. Januar 2020 den für diese Verbindlichkeiten fällig werdenden Schuldendienst zu tragen.

4.3.15 Staatsschuldbuch

- 91 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

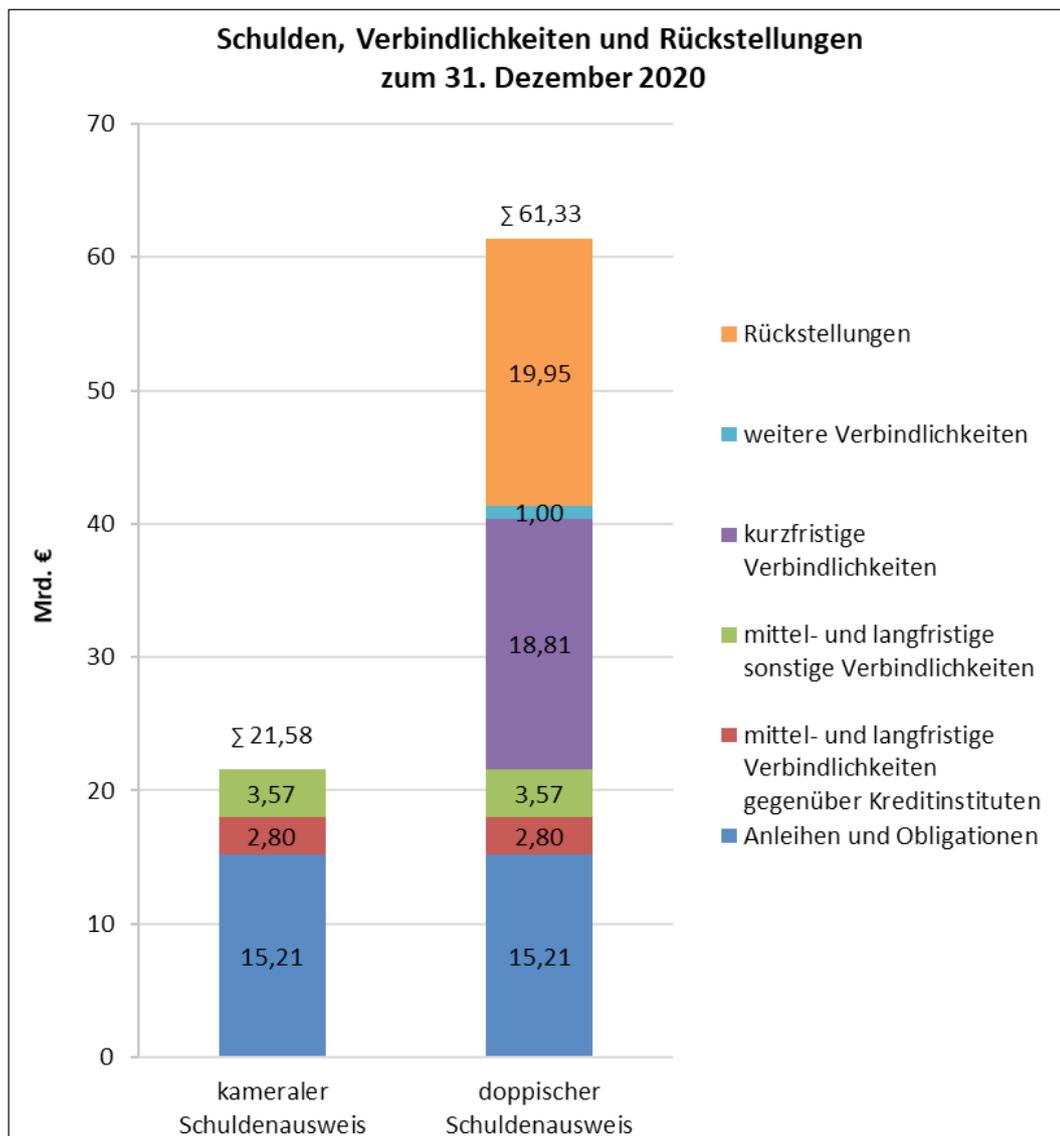


verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger jedoch nicht verbrieft, sondern ihre Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.

- 92 Überdies 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.
- 93 Das Finanzressort legt jährlich eine stichtagsbezogene Aufstellung zum 31. Dezember über die Veränderungen der im Staatsschuldbuch erfassten Verbindlichkeiten vor. Im Jahr 2020 gab es zwölf Abgänge von insgesamt rd. 9 Mrd. € und 19 Zugänge von insgesamt rd. 16,8 Mrd. €. Die Summe der Verbindlichkeiten erhöhte sich von rd. 17,6 Mrd. € zum 31. Dezember 2019 um rd. 7,8 Mrd. € auf rd. 25,4 Mrd. € zum 31. Dezember 2020. Die Besicherung von Derivaten führte wie schon im Jahr 2019 zu der größten Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Das Schuldbuch wies dafür am Jahresende 2020 Kredite von rd. 13,8 Mrd. € aus.

4.3.16 Doppisch ausgewiesene Schulden

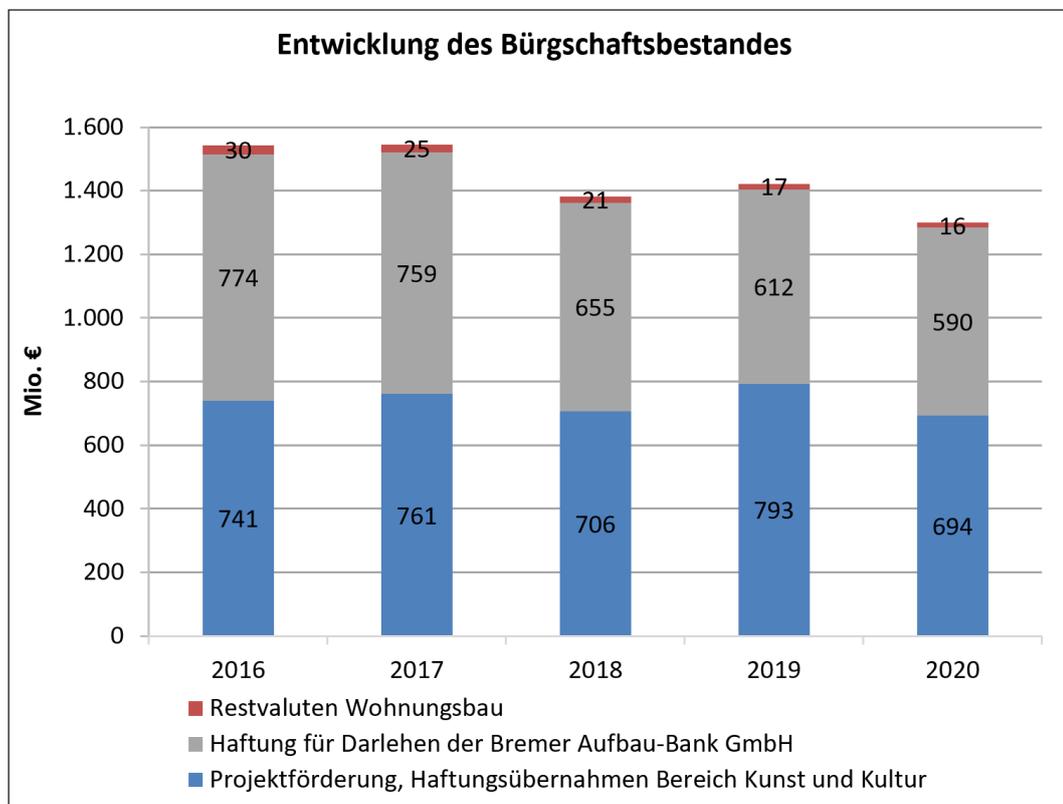
- 94 Doppisch werden Schulden als Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Jahr 2020 im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen mit und ohne Beteiligungsverhältnis sowie Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Wie im Vorjahr bildeten die Anleihen und Obligationen mit rd. 15,2 Mrd. € eine der größten Positionen der Verbindlichkeiten. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 2,8 Mrd. €.
- 95 In der folgenden Grafik ist die kameral ausgewiesene Verschuldung den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag gegenübergestellt.



- 96 Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen wiesen die Haushaltsrechnungen zum 31. Dezember 2020 rd. 21,58 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt rd. 19,81 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 19,95 Mrd. €.
- 97 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.

4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 98 Das Finanzressort konnte nach dem HG 2020 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen bis zu 610 Mio. € eingegangen werden durften, und die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten bis zu 26 Mio. €. Davon machte das Finanzressort keinen Gebrauch.
- 99 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau war nach dem HG 2020 ermächtigt, Bürgschaften von bis zu insgesamt 5 Mio. € für die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen einzugehen. Die Ermächtigung wurde nicht in Anspruch genommen.
- 100 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.
- 101 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2016 bis 2020 kameral wie folgt.



- 102 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2020 rd. 694 Mio. €. Im Jahr 2020 gab es keine Zugänge. Zum Ende des Jahres 2020 waren Abgänge von rd. 90 Mio. € und Tilgungen von rd. 9 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand um rd. 99 Mio. € reduzierte. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau beliefen sich zum Jahresende auf rd. 16 Mio. € und waren damit um rd. 1 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 590 Mio. €.
- 103 Das Finanzressort wies demgegenüber im Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung des Jahres 2020 fälschlicherweise einen Betrag von rd. 123 Mio. € als Endbestand für die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH aus. Zudem gab es einen Anfangsbestand für das Jahr 2020 von rd. 128 Mio. € an. Der korrekte Wert betrug rd. 612 Mio. €. Das Finanzressort legte dabei den im Vermögensnachweis angegebenen Beträgen jeweils irrtümlicherweise die Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften sowie aus Gewährleistungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH und nicht deren Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten zugrunde. Es hat diesen Fehler eingeräumt.
- 104 Das Finanzressort berichtete im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko einen Bürgschaftsbestand von knapp 1,41 Mrd. € abzüglich der gebildeten Rückstellungen von 278 T€ dar.
- 105 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 2020 waren unter den Eventualverbindlichkeiten drei Einrichtungen mit einem bremischen Anteil am Eigenkapital von rd. -3,2 Mio. € dargestellt. Kameral wurden Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

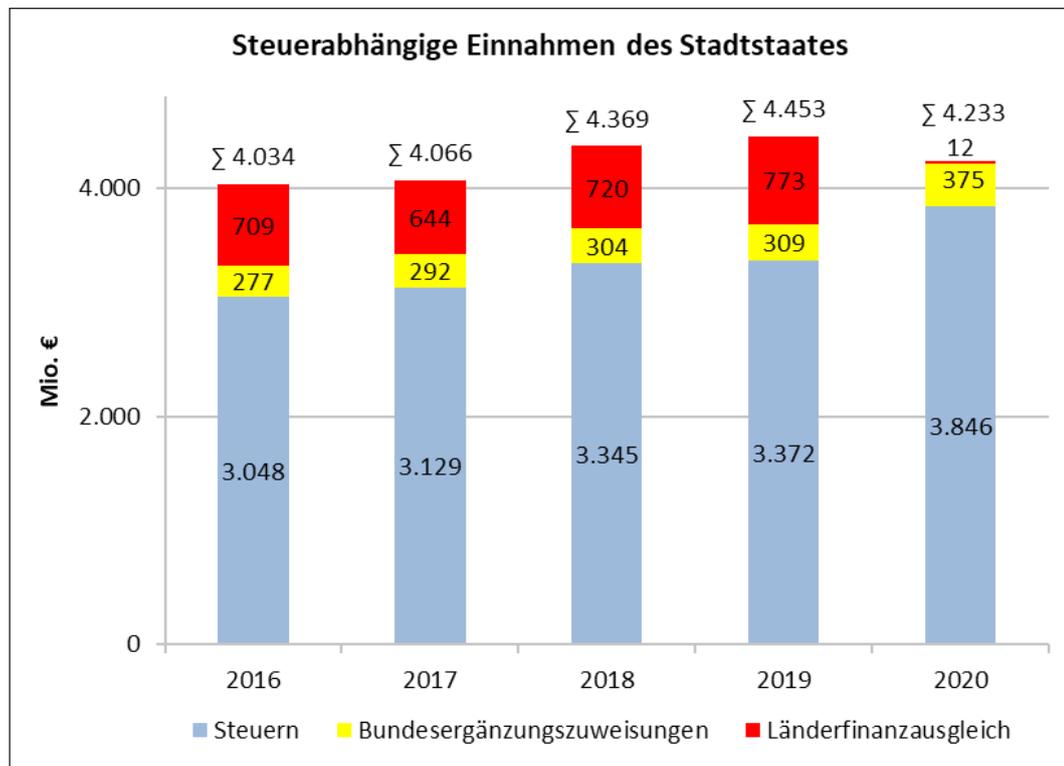
5 Haushaltsentwicklung des Stadtstaates

5.1 Steuern und steuerähnliche Erträge

- 106 Der Stadtstaat Bremen besteht aus den drei Gebietskörperschaften Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle Bremens. Kameral setzten sie sich 2020 aus den Steuern, einer Nachzahlung aus dem abgelösten Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und

ähnliche Erträge, solche aus Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen.

- 107 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates in kameraler Darstellung im Zeitraum von 2016 bis 2020.



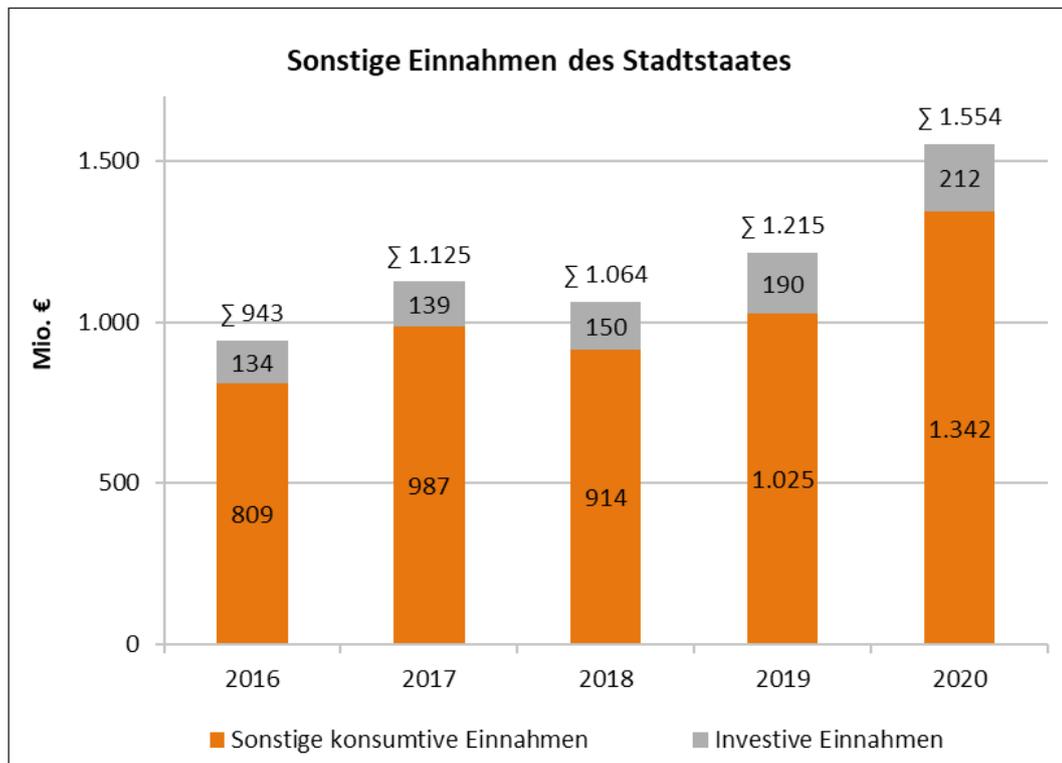
- 108 Die steuerabhängigen Einnahmen fielen 2020 von rd. 4,45 Mrd. € im Vorjahr auf rd. 4,23 Mrd. €. Mit rd. 220 Mio. € entspricht dies einer Reduzierung von knapp 5 %.
- 109 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen war nur leicht rückgängig um rd. 41 Mio. €, und zwar von rd. 4,65 Mrd. € im Jahr 2019 auf rd. 4,61 Mrd. € im Jahr 2020. Das von der Kameralistik abweichende Ergebnis ist insbesondere mit unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen in den beiden Buchungssystemen zu erklären.

5.2 Sanierungshilfen

- 110 Im Jahr 2020 erhielt Bremen nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazu abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung erstmalig Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. €. Diese Hilfen lösten die bis einschließlich 2019 vorgesehenen Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 300 Mio. € ab.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 111 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. Diese beiden Positionen werden kameral nicht berücksichtigt.
- 112 Die folgende Grafik zeigt die kameralen Entwicklung der sonstigen konsumtiven und der investiven Einnahmen des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



- 113 Die investiven und sonstigen konsumtiven Einnahmen betragen im Jahr 2019 rd. 1,22 Mrd. €. Wie im Vorjahr stiegen sie auch 2020, und zwar um rd. 339 Mio. € auf rd. 1,55 Mrd. €.
- 114 Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge im Jahr 2020 auf rd. 1,54 Mrd. €. Im Vorjahr waren es rd. 931 Mio. € gewesen.

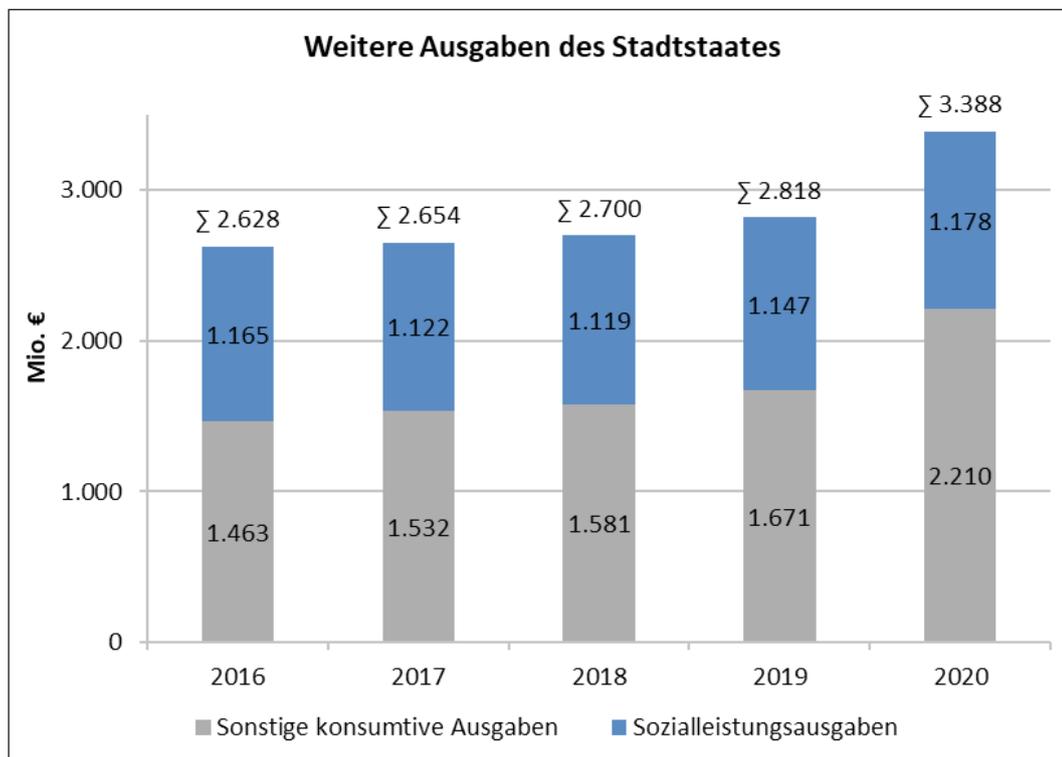


5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

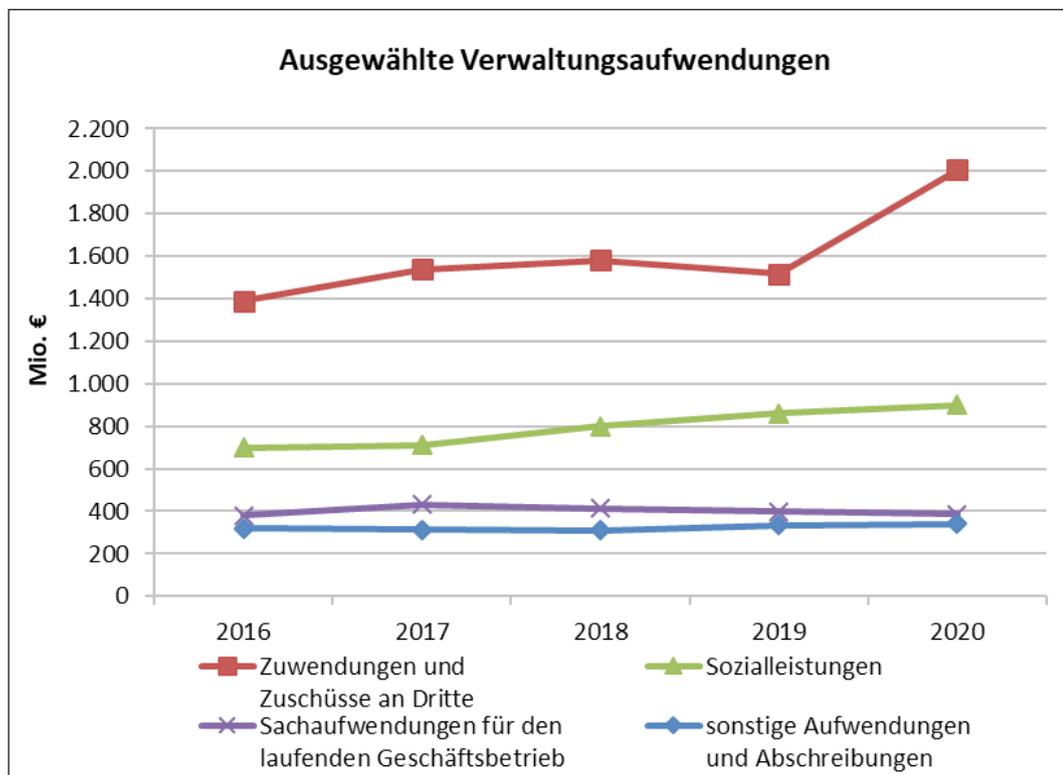
- 115 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben bzw. der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamtinnen und Beamte während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.
- 116 Kameral setzen sich die Personalausgaben aus Ausgaben für aktiv Beschäftigte und Versorgungsausgaben zusammen. Der Stadtstaat wendete im Jahr 2020 für aktiv Beschäftigte rd. 1,29 Mrd. € auf, während im Vorjahr der Betrag noch bei rd. 1,21 Mrd. € gelegen hatte. Seine Versorgungsausgaben stiegen von rd. 533 Mio. € im Jahr 2019 auf rd. 551 Mio. € im Jahr 2020. Doppisch setzt sich der Personalaufwand mit rd. 330 Mio. € aus Entgelten, rd. 624 Mio. € aus Bezügen sowie 3,47 Mrd. € aus sozialen Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung zusammen. Ein Bestandteil der Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung ist die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Sie betrug im Jahr 2020 rd. 2,85 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sie sich um rd. 683 Mio. €.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 117 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 nach sonstigen Aufwendungen.
- 118 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der weiteren konsumtiven Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



- 119 Wie in den Vorjahren stiegen sowohl die sonstigen konsumtiven Ausgaben als auch die Ausgaben für Sozialleistungen an. Die Steigerung belief sich im Jahr 2020 insgesamt auf rd. 570 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2019. Die sonstigen konsumtiven Ausgaben erhöhten sich um rd. 539 Mio. € auf rd. 2,21 Mrd. €, wovon allein rd. 315 Mio. € auf pandemiebedingte Ausgaben entfielen. Die Sozialleistungen stiegen um rd. 31 Mio. € auf rd. 1,18 Mrd. €.
- 120 Demgegenüber stellten sich ausgewählte Aufwendungen in den Jahren 2016 bis 2020 doppisch wie folgt dar.



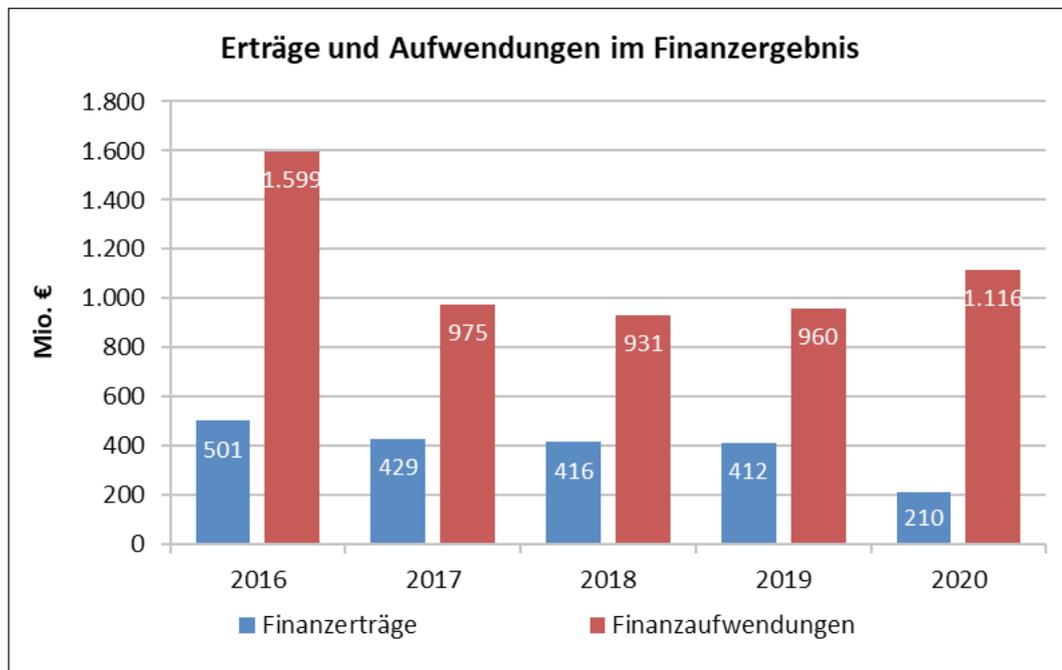
- 121 Die Verwaltungsaufwendungen betragen im Jahr 2020 ohne den Personalaufwand (s. Tz. 116) insgesamt rd. 4,18 Mrd. €. Sie umfassten die in der Grafik dargestellten ausgewählten Aufwendungen für Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte (ohne Bremerhaven) mit rd. 2,01 Mrd. €, Sozialleistungen mit rd. 901 Mio. € und Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb mit rd. 388 Mio. €. Ferner enthielten sie Zuweisungen an Bremerhaven von rd. 543 Mio. €, Abschreibungen mit rd. 146 Mio. € und rd. 195 Mio. € für sonstige Aufwendungen.

5.6 Zinsen

- 122 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 2020 reduzierten sich die Zinszahlungen des Stadtstaates um rd. 19 Mio. € auf rd. 603 Mio. €.
- 123 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.

- 124 Die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen des Finanzergebnisses von 2016 bis 2020 ist der folgenden Grafik zu entnehmen.



- 125 Die Finanzerträge und Finanzaufwendungen hielten sich zwischen den Jahren 2017 und 2019 mit nur leichten Schwankungen auf jeweils nahezu konstantem Niveau. Im Jahr 2020 halbierten sich die Erträge auf rd. 210 Mio. €, während die Aufwendungen insbesondere durch Abschreibungen auf Finanzanlagen auf rd. 1.116 Mio. € anstiegen.

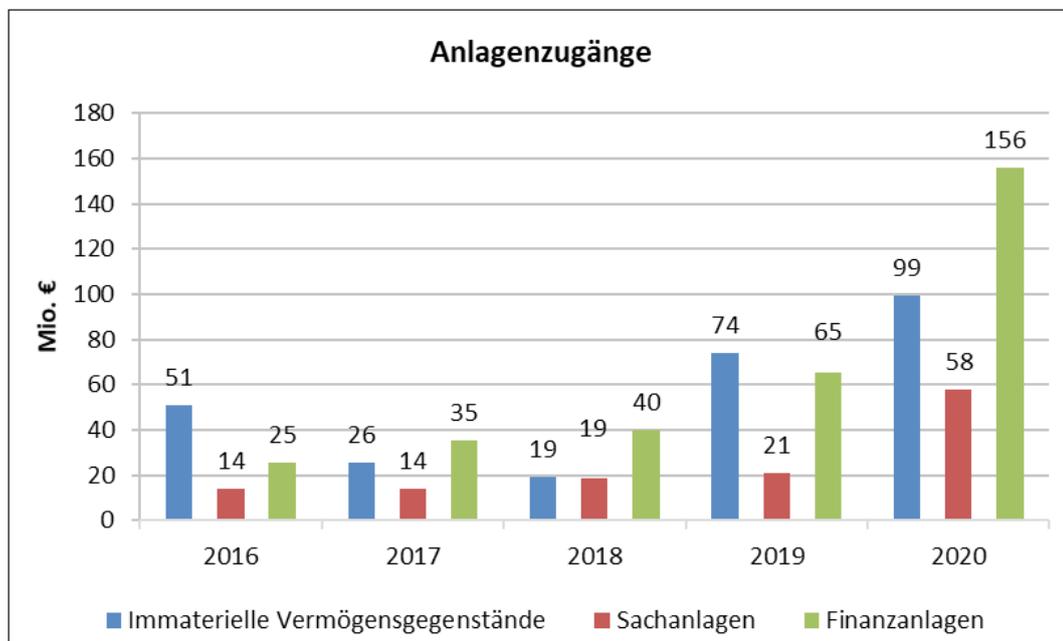
5.7 Investitionen

- 126 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden Investitionen ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. 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.
- 127 Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der kameral gebuchten Investitionsausgaben des Stadtstaates von 2016 bis 2020.



128 Seit dem Jahr 2016 stiegen die Investitionen des Stadtstaates von rd. 457 Mio. € um rd. 215 Mio. € auf rd. 672 Mio. € im Jahr 2020. Dies entspricht einer Steigerung innerhalb von fünf Jahren um rd. 47 %.

129 Doppisch stellten sich die Anlagenzugänge für die Jahre 2016 bis 2020 wie folgt dar.

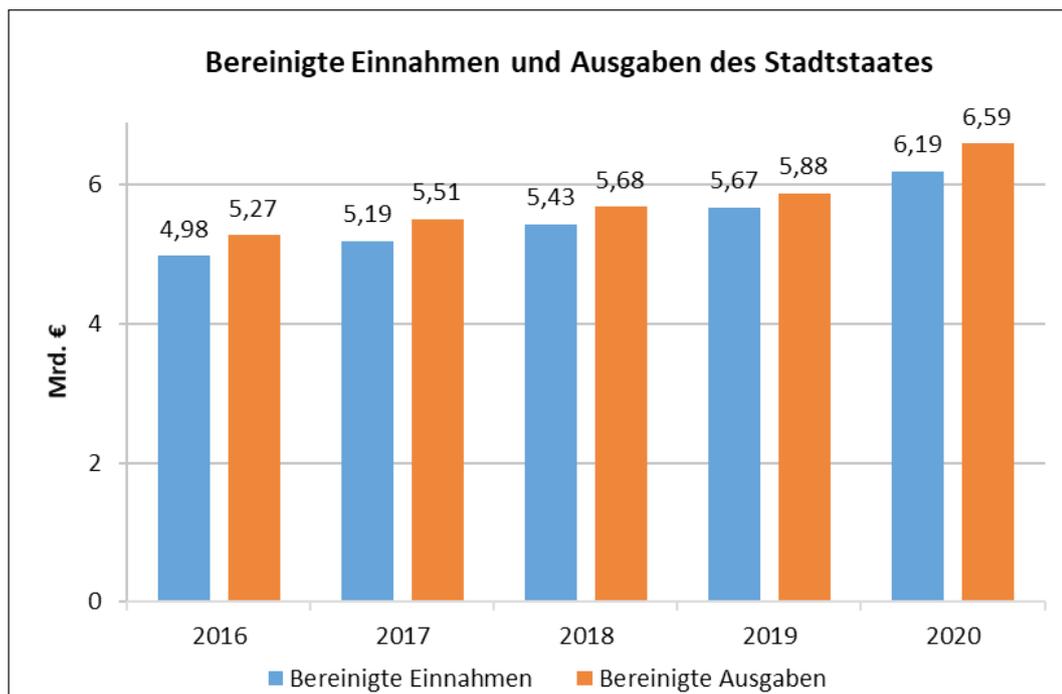


130 Die meisten Anlagenzugänge des Jahres 2020 waren mit rd. 99 Mio. € im Bereich der immateriellen Vermögensgegenstände und mit rd. 156 Mio. € bei den Finanzanlagen zu verzeichnen. Bei den immateriellen Vermögensgegenständen

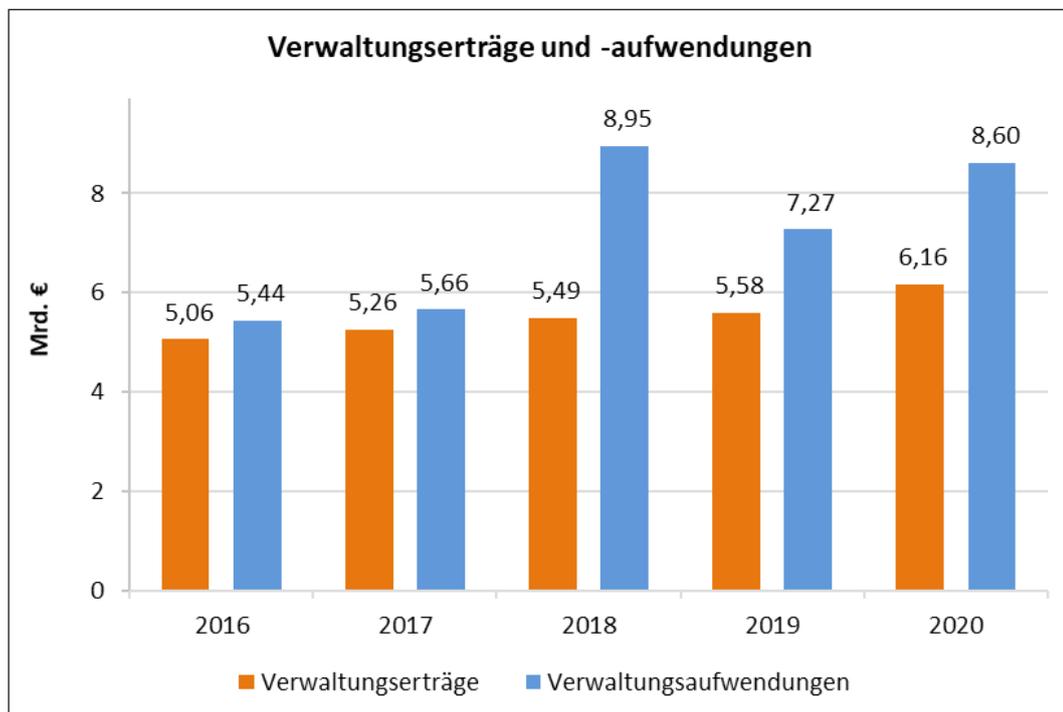
handelte es sich mit rd. 93 Mio. € um Zugänge bei der Position geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse.

5.8 Haushaltsabschluss

- 131 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



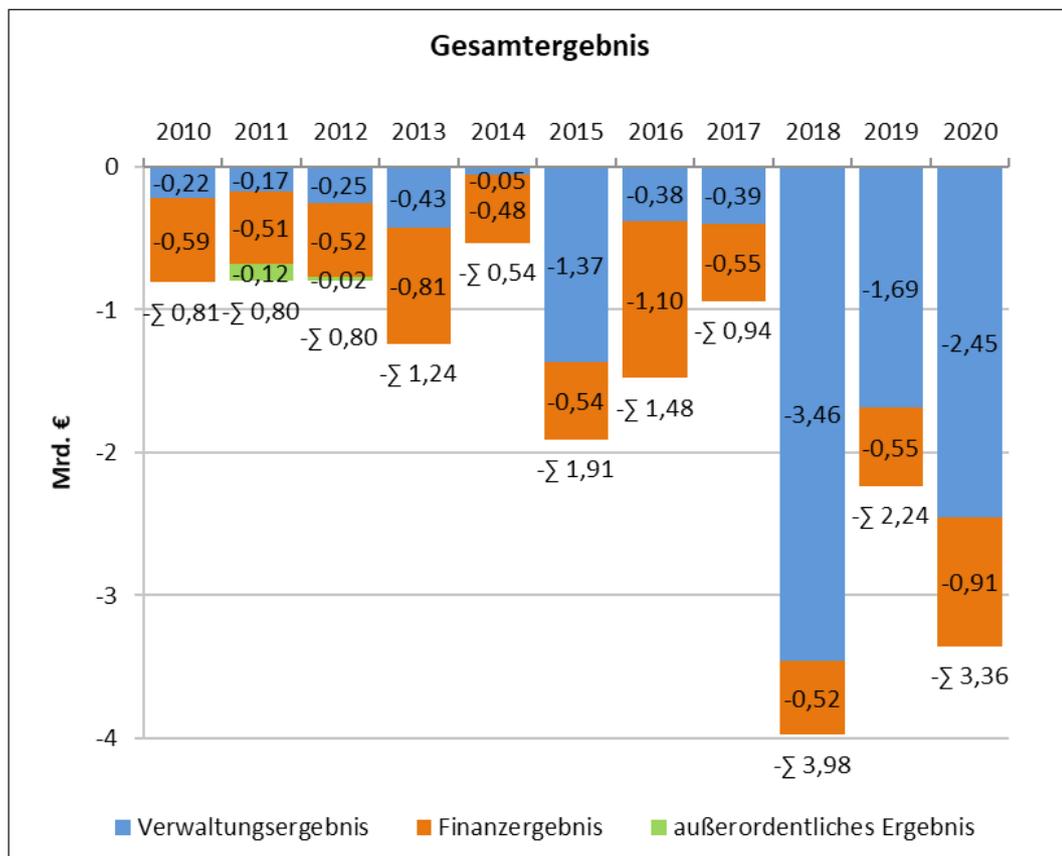
- 132 Der Trend bei den bereinigten Einnahmen war auch im Jahr 2020 mit einem Zuwachs von rd. 518 Mio. € auf rd. 6,19 Mrd. € weiterhin positiv. Die bereinigten Ausgaben stiegen allerdings ebenfalls, und zwar auf rd. 6,59 Mrd. €. Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr war mit rd. 716 Mio. € höher als die der bereinigten Einnahmen. Wie in den Vorjahren ergab sich somit ein negativer Finanzierungssaldo, und zwar von rd. 405 Mio. €.
- 133 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der doppelischen Verwaltungserträge und -aufwendungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von 2016 bis 2020.



- 134 Im Jahr 2020 stiegen die Verwaltungserträge um rd. 573 Mio. € auf rd. 6,16 Mrd. €. Die Verwaltungsaufwendungen erhöhten sich aber ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,33 Mrd. €. Sie betragen für das Jahr 2020 rd. 8,6 Mrd. €. Diese Erhöhung ergab sich insbesondere aus einer gegenüber dem Vorjahr um rd. 683 Mio. € höheren Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Die Differenz zwischen den Verwaltungserträgen und den Verwaltungsaufwendungen betrug im Jahr 2020 rd. 2,45 Mrd. €. Das bedeutete eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr um rd. 760 Mio. €.

5.9 Gesamtergebnis

- 135 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.



- 136 Wie in den Vorjahren wies Bremen auch im Jahr 2020 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein negatives Gesamtergebnis aus, und zwar in Höhe von rd. 3,36 Mrd. €. Es verschlechterte sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,12 Mrd. €. Das Verwaltungsergebnis verringerte sich insgesamt um rd. 0,76 Mrd. €. Allein der Aufwand zur Erhöhung der Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen belastete das Verwaltungsergebnis mit rd. 2,85 Mrd. € (s. Tz. 65). Die Zuführung zu dieser Rückstellung war damit um rd. 0,68 Mrd. € höher als im Vorjahr. Das Finanzergebnis veränderte sich im Saldo um rd. 0,36 Mrd. €. Es war insbesondere durch um rd. 0,17 Mrd. € verringerte Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen gesunken. Hierbei handelte es sich vor allem um entfallene Zinserträge aufgrund der Entschuldung der Kommunen Bremen und Bremerhaven. Überdies ist das Finanzergebnis mit rd. 0,19 Mrd. € aufgrund von höheren Abschreibungen auf Finanzanlagen belastet.



6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

- 137 Die in der bremischen Landesverfassung verankerte Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung gestattet es seit 2020 nur ausnahmsweise und unter sehr engen Voraussetzungen, im Saldo neue Kredite aufzunehmen (s. Tz. 70 ff.). Ein ausgeglichener Haushalt ist für die Aufstellung und den Abschluss des Haushalts grundsätzlich vorgeschrieben.
- 138 Anders als im bisherigen Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anhand des strukturellen Finanzierungssaldos wird nach dem Sanierungshilfengesetz der Fokus auf die strukturelle Nettokreditaufnahme gerichtet. Bei öffentlichen Haushalten ist die Nettokreditaufnahme die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der Tilgungen vorhandener Kredite. Diese Summe wird nach der Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz um finanzielle Transaktionen sowie um die Steuerabweichungskomponente (Konjunkturfekte) bereinigt und stellt sodann die strukturelle Nettokreditaufnahme dar.
- 139 Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen der Konsolidierungs- und der Sanierungsphase betrifft den Umgang mit Rücklagen. Im Konsolidierungszeitraum 2010 bis 2019 spielten Rücklagen nur eine untergeordnete Rolle, weil sich deren Veränderungen nicht auf den strukturellen Finanzierungssaldo auswirkten. Mit dem Nettoneuverschuldungsverbot kommt den Rücklagen nun besondere Bedeutung zu, weil eine Entnahme aus einer Rücklage zwar eine Einnahme darstellt, eine Zuführung an sie aber eben auch eine Ausgabe (s. Tz. 35).
- 140 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird in einem ersten Schritt die Nettokreditaufnahme ermittelt. Diese ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo, den Rücklagenbewegungen und den Abrechnungen der Vorjahre. Bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme handelt es sich ausschließlich um einen rechnerischen Vorgang. Rücklagen sind in Bremen in der Regel nicht mit Geldmitteln hinterlegt, sondern stellen nur die Inanspruchnahme einer Ermächtigung dar, die sich auf die Aufnahme von Krediten beziehen kann. Kredite werden in diesem Fall erst zu dem Zeitpunkt aufgenommen, zu dem die Rücklagen tatsächlich zum Haushaltsausgleich herangezogen werden.
- 141 Die Nettokreditaufnahme ist anschließend um finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu bereinigen, mit dem Ergebnis der strukturellen Nettokreditaufnahme. Zu den finanziellen Transaktionen zählen Darlehensvergaben und -rückflüsse, Kreditaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich sowie der Erwerb oder die Veräußerung von Beteiligungen. Die

Konjunkturkomponente berücksichtigt eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung. Hierzu werden die steuerabhängigen Einnahmen u. a. um die Steuerabweichungskomponente unter Einbeziehung von Steuerrechtsänderungen bereinigt. Die Steuerabweichungskomponente bemisst sich dabei nach der Differenz zwischen tatsächlichen steuerabhängigen Ist-Einnahmen und in der Mai-Steuerschätzung des Vorjahres prognostizierten Einnahmen. Weitere Effekte konjunktureller Schwankungen werden durch ein hierfür festgelegtes Verfahren ermittelt.

- 142 Um die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Daten zur strukturellen Nettokreditaufnahme des Stadtstaates mit denen für die Gebietskörperschaft Land vergleichen zu können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen lassen sich allerdings nicht aus der Summe der sich für die drei Gebietskörperschaften jeweils ergebenden Haushaltsdaten ableiten, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2020, in Mio. €, gerundet				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	4.974	3.087	713	6.187
Bereinigte Ausgaben	5.179	3.281	718	6.592
Finanzierungssaldo	-205	-194	-5	-404
Rücklagenbewegung	105	-103	-32	-30
Abrechnung der Vorjahre (Konsolidierungshilfen für 2019, netto)	40	50	10	100
Nettokreditaufnahme	60	247	27	334
Strukturelle Bereinigungen	-140	-247	-27	-414
Strukturelle Nettokreditaufnahme	-80	0	0	-80

- 143 Die strukturelle Nettokreditaufnahme betrug im Jahr 2020 rd. -80 Mio. €. Damit schloss Bremen das Jahr mit einem strukturellen Überschuss ab. Ursache hierfür war u. a. die konjunkturelle Bereinigung um rd. 380 Mio. € infolge niedrigerer steuerabhängiger Einnahmen im Jahr 2020 als bei der Steuerschätzung prognostiziert. So war es trotz einer Nettokreditaufnahme von



rd. 334 Mio. € sogar möglich, strukturell in Höhe von rd. 80 Mio. € zu tilgen. Damit leistete Bremen - wie beabsichtigt - die nach dem Sanierungshilfengesetz und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung jahresdurchschnittlich vorgesehene Tilgungssumme. Obwohl die tatsächliche Einnahmesituation 2020 deutlich schlechter war als im Vorjahr, ist anzunehmen, dass voraussichtlich die Einhaltung der Sanierungsvorgaben durch Bremen festgestellt werden wird.

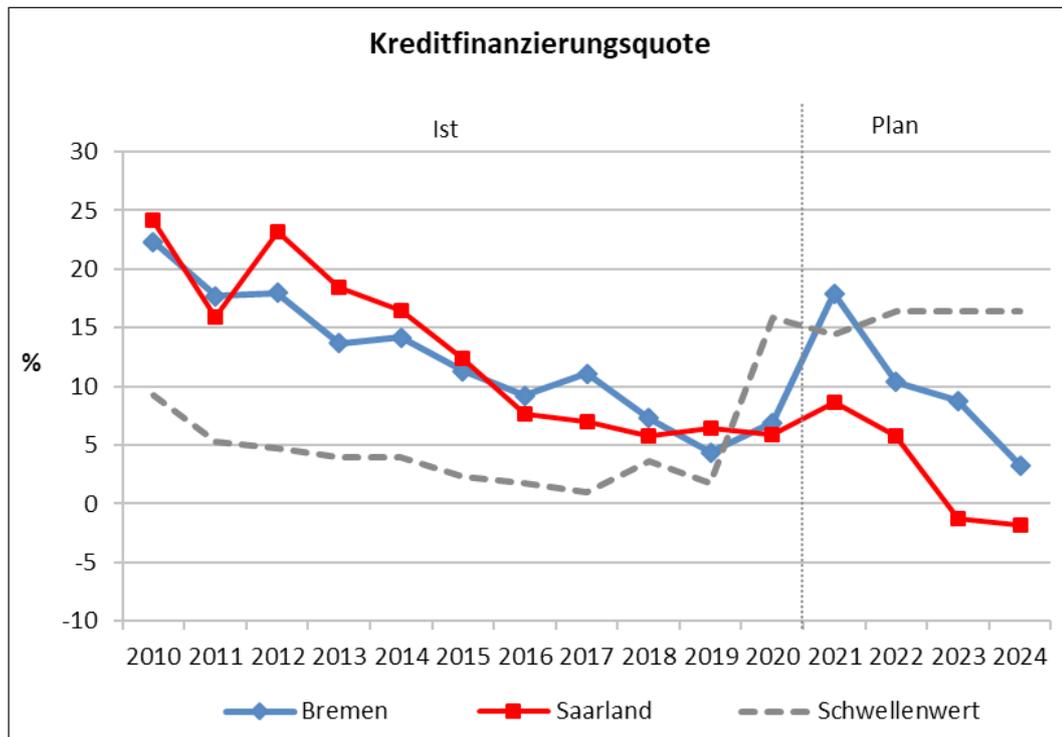
6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennzahlen des Stabilitätsrats

- 144 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie erforderlichenfalls ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur Haushaltslage und zur Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Nach Beendigung der Konsolidierungshilfen erhält Bremen neben dem Saarland nach dem Sanierungshilfengesetz und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung unter bestimmten Bedingungen 400 Mio. € an Sanierungshilfen, um dauerhaft ausgeglichene Haushalte zu erreichen.
- 145 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennzahlen Kreditfinanzierungsquote, struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo, Pro-Kopf-Verschuldung und Zins-Steuer-Quote. Für die einzelnen Kennzahlen veröffentlicht er jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Beurteilung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht.

6.2.2 Kreditfinanzierungsquote

- 146 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 zwei Prozentpunkte erhöht.
- 147 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten für die beiden Sanierungshilfenempfänger Bremen und Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



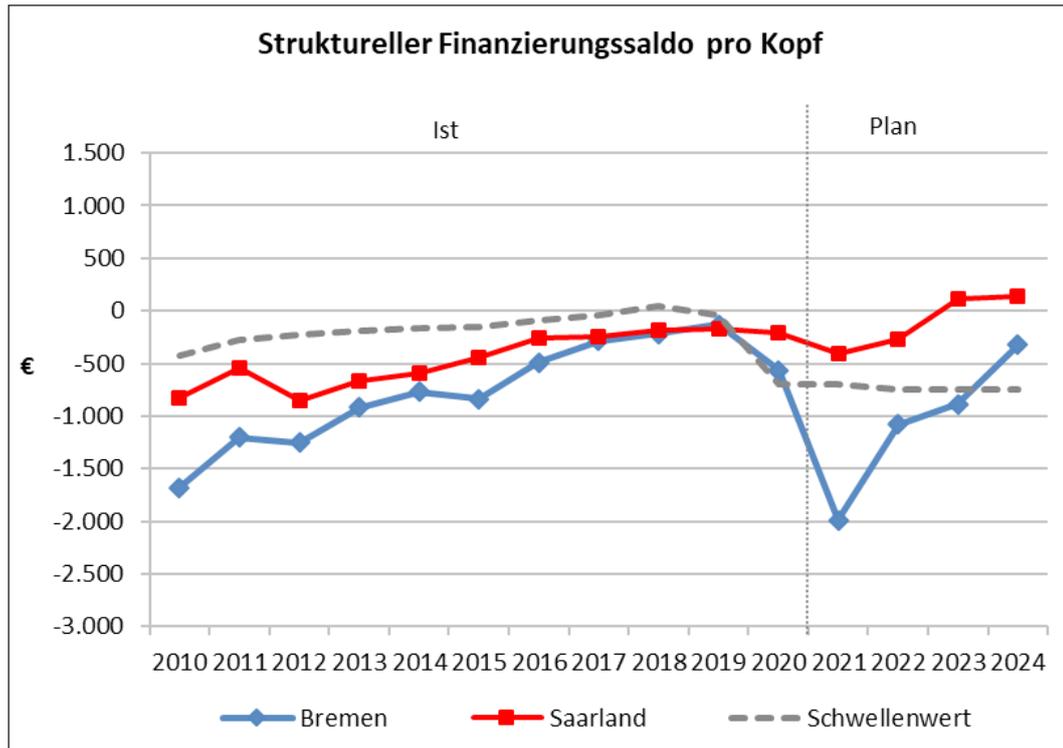
- 148 Die Einhaltung des Konsolidierungspfades führte in Bremen dazu, dass die Neuverschuldung in der Zeit von 2010 bis 2019 deutlich zurückging. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2010 noch mehr als 22 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019, dem letzten Jahr des Konsolidierungszeitraums, nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Trotz der konjunkturbedingten Kreditaufnahme konnte Bremen dem Stabilitätsrat für das Jahr 2020 mit 6,9 % eine nur um 2,5 Prozentpunkte höhere Kreditfinanzierungsquote als im Vorjahr melden. Damit lag die Quote unter dem Schwellenwert. Voraussichtlich wird sie im Jahr 2021 allerdings deutlich auf 17,9 % ansteigen und wieder über dem Schwellenwert liegen. Die Entwicklung im Saarland verlief ähnlich. Auch hier sank die Kreditfinanzierungsquote im Konsolidierungszeitraum stark ab. Danach stieg sie an, dürfte aber - der Prognose nach - erheblich unter dem Schwellenwert bleiben.

6.2.3 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

- 149 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf im Berichtsjahr um mehr als 200 € niedriger als

im Länderdurchschnitt ausfällt, gilt der Schwellenwert für diese Kennzahl als überschritten. Für den Planungszeitraum wird er nochmals um 50 € verringert.

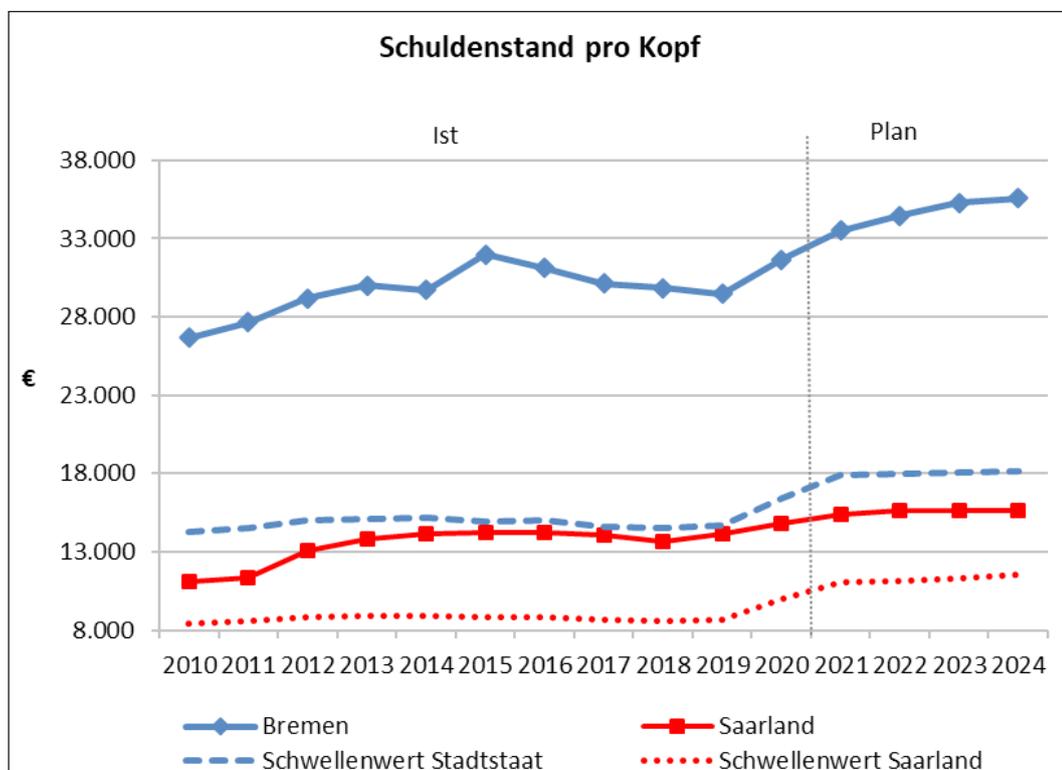
- 150 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



- 151 Nachdem Bremen im Jahr 2010 im Vergleich zum Saarland mit einem deutlich schlechteren strukturellen Finanzierungssaldo pro Kopf die Konsolidierungsphase begonnen hatte, näherten sich die Werte im Laufe der Zeit an und waren vom Jahr 2017 bis zum Ende der Konsolidierungsphase nahezu gleich. Bremen und das Saarland haben jedoch nach wie vor negative strukturelle Finanzierungssalden. Ihre Einnahmen reichten somit nicht aus, um ihre Ausgaben zu decken. Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf betrug in Bremen -568 € im Jahr 2020. Dieser Wert bewegte sich noch oberhalb des Schwellenwerts von -692 €. Das Saarland wies für das Jahr 2020 einen deutlich geringeren strukturellen Finanzierungssaldo aus. Er war mit -210 € nicht einmal halb so hoch wie der in Bremen. Für 2021 erwarten Bremen und das Saarland ebenfalls einen negativen Finanzierungssaldo. In Bremen wird er - anders als im Saarland - allerdings deutlich unterhalb des Schwellenwerts prognostiziert und soll sogar seinen bisherigen Tiefststand erreichen.

6.2.4 Pro-Kopf-Verschuldung

- 152 Eine weitere Kennzahl ist die Pro-Kopf-Verschuldung. Sie wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn im Berichtsjahr der Schuldenstand pro Kopf bei Stadtstaaten 220 % und bei Flächenländern 130 % des Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Wert jährlich um je 100 € erhöht.
- 153 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Pro-Kopf-Verschuldung für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.

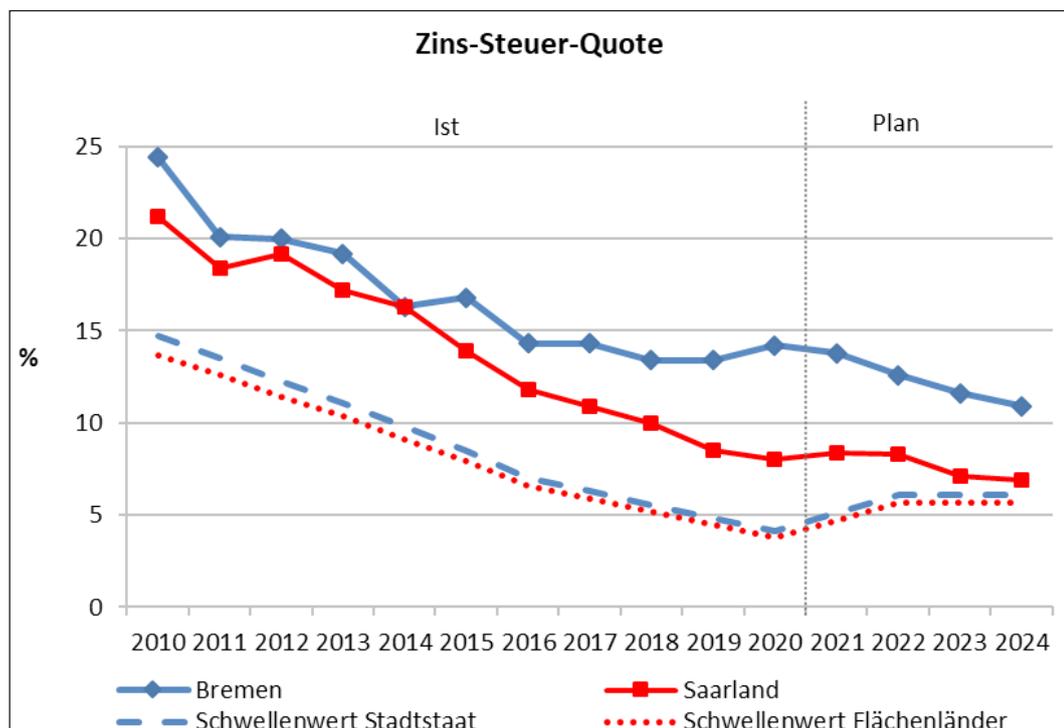


- 154 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen hatte im Jahr 2015 mit 31.989 € ihren Höchstwert erreicht und sich bis 2019, also bis zum Ende der Konsolidierungsphase, auf 29.446 € verringert. Ein Vergleich mit dem Saarland zeigt, dass trotz dieser Entwicklung die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens immer noch deutlich höher ist. Sie war 2019 mehr als doppelt so hoch wie im Saarland. Bremen überschritt auch den für Stadtstaaten festgelegten Schwellenwert der Pro-Kopf-Verschuldung um einiges deutlicher als das Saarland den Schwellenwert der Flächenländer. Im Jahr 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen stark an, und zwar auf 31.646 €. Der Stabilitätsrat billigte dem Saarland aufgrund der Übernahme von kommunalen Altschulden in den Kernhaushalt

seit dem Jahr 2020 einen von den übrigen Flächenländern abweichenden höheren Schwellenwert zu. 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung im Saarland zwar an, aber nicht in gleichem Maße wie dieser Schwellenwert. Die Planungen beider Länder ab dem Jahr 2021 gehen weiterhin von Steigerungen aus. Bremen erwartet, ebenso wie das Saarland, eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als beim letzten Höchststand.

6.2.5 Zins-Steuer-Quote

- 155 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn diese Quote im Berichtsjahr bei Stadtstaaten den Wert von 150 % und in den Flächenländern den Wert von 140 % des Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Schwellenwert jeweils um einen Prozentpunkt erhöht.
- 156 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



- 157 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 betrug im Jahr 2014, wie im Saarland auch, 16,3 %. Von da an entwickelten

sich die Zins-Steuer-Quoten unterschiedlich. Während das Saarland die Quote bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums kontinuierlich reduzierte und dem Schwellenwert annäherte, entwickelte sich die Bremer Kennzahl nicht so stetig. In 2019 betrug die Quote in Bremen 13,4 % und im Saarland 8,5 %. Im Jahr 2020 stieg die Kennzahl in Bremen auf 14,2 %, im Saarland sank sie auf 8 %. Anhand der - auch im Vergleich zum Saarland - sehr hohen Zins-Steuer-Quote zeigt sich für Bremen ein nach wie vor großes Problem. Bremen musste im Jahr 2020 etwa jeden siebten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden und damit fast doppelt so viel wie das Saarland. Das Saarland gab lediglich jeden dreizehnten Euro dafür aus. Auch in Zukunft wird Bremen einen erheblichen Teil der Einnahmen aufgrund seiner hohen Verschuldung für Zinsen aufwenden müssen. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten deutlich ein. Nach den vorliegenden Planungen soll in Bremen die Zins-Steuer-Quote künftig langsam sinken.

- 158 Die Zins-Steuer-Quote sowie der Schuldenstand pro Kopf zeigen sehr deutlich, dass Bremens größtes Problem die sog. Altschulden sind. Damit trägt Bremen auch ein erheblich höheres Zinsänderungsrisiko als sämtliche anderen Länder einschließlich des Saarlands. Die Unterstützung durch den Bund mit Sanierungshilfen soll dazu beitragen, den extrem hohen Schuldenstand langsam abzubauen. Nur durch einen nachhaltigen Schuldenabbau wird Bremen Handlungsspielräume zurückgewinnen können. Daneben darf der Zustand der vorhandenen Infrastruktur nicht aus dem Blick geraten. Da unterlassene Erhaltungsinvestitionen zu höheren Haushaltsbelastungen in der Zukunft führen, hat ein Sanierungsstau ähnliche Wirkungen wie eine Verschuldung. Darauf weist der Rechnungshof erneut ebenso hin (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 209; Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 166) wie auf die Notwendigkeit einer Strategie, um den Sanierungsstau schrittweise abzubauen (vgl. Jahresbericht 2014 - Land, Tz. 244; Jahresbericht 2016 - Land, Tz. 135).

II Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,7 % auf rd. 2,19 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg um 478 Vollzeiteinheiten.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

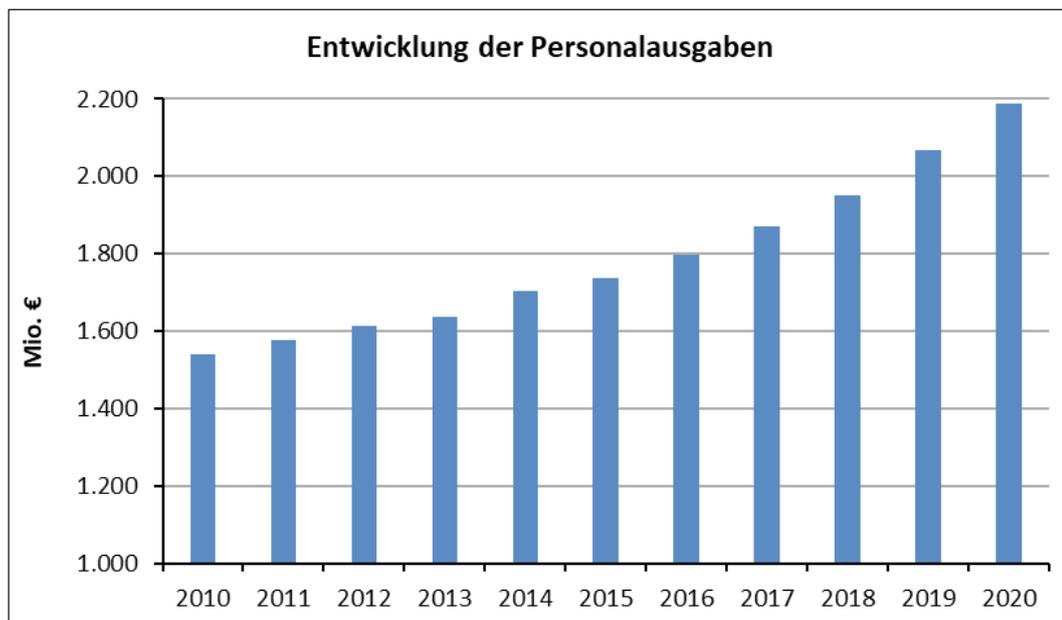
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, z. B. Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).

160 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.

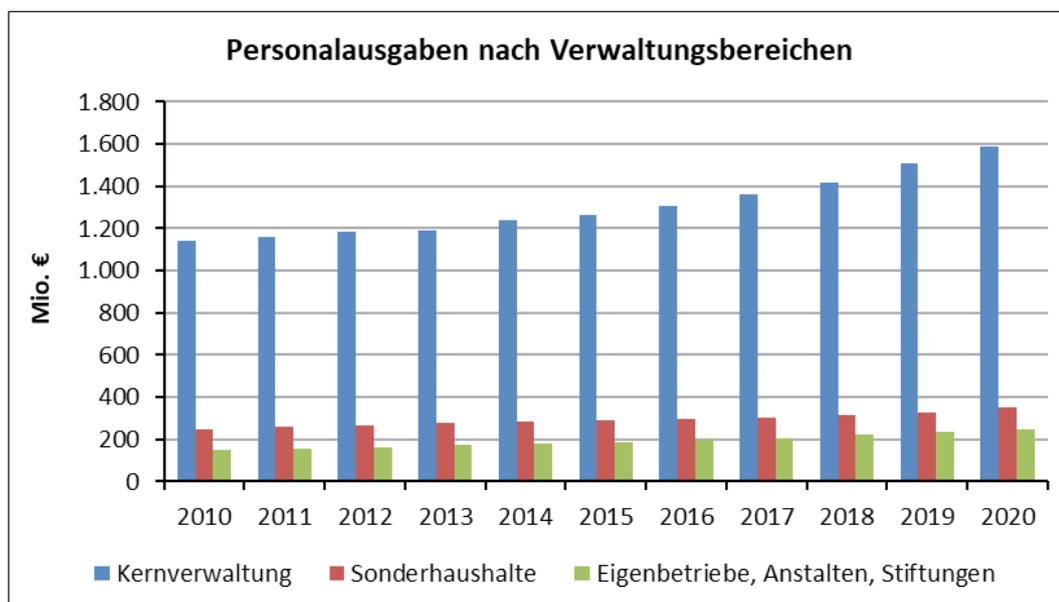
2 Entwicklung der Personalausgaben

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

161 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 2010 bis 2020 entwickelten.



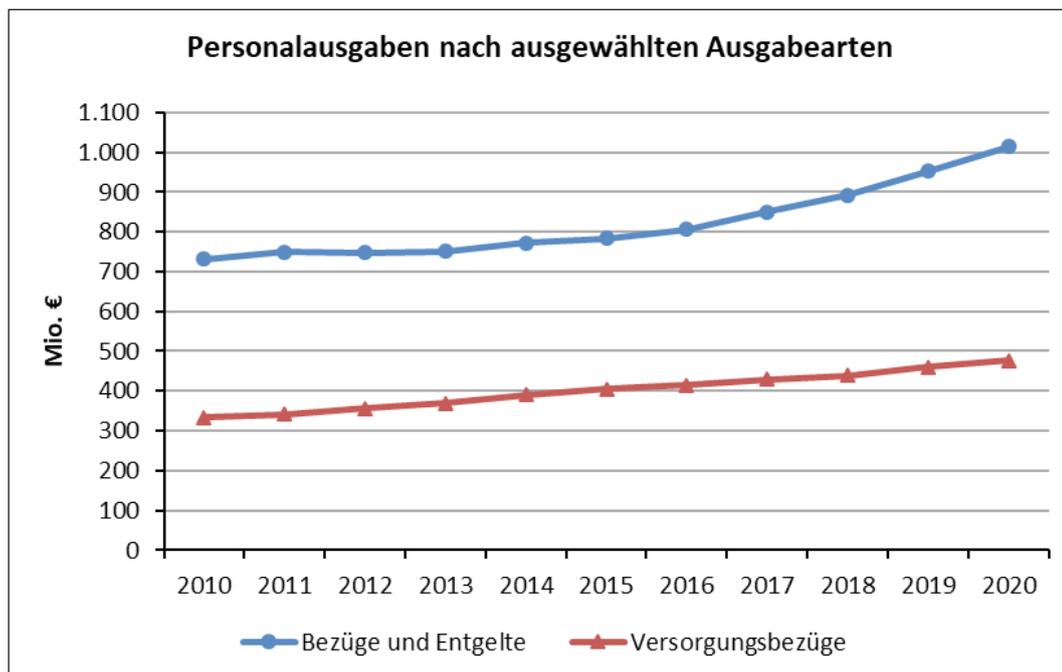
- 162 Die Personalausgaben stiegen von rd. 1,54 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 2,19 Mrd. € im Jahr 2020. Das entsprach einer Zunahme um rd. 41,9 %. Allein im Jahr 2020 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2019 um rd. 5,7 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.
- 163 Auch die Pandemie trug im Jahr 2020 zur Erhöhung der Personalausgaben bei. Über den zentralen Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Pandemie wurden dafür rd. 2,5 Mio. € abgerechnet. Ausgabenschwerpunkte lagen im Bereich der Gesundheitsverwaltung für Kontaktnachverfolgung und bei den Ordnungsbehörden für Kontrollen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Die Personalausgaben dienten vor allem der Finanzierung befristet eingestellter Kräfte und von Mehrarbeit des vorhandenen Personals. Ergänzend zu den Ausgaben aus dem zentralen Bremen-Fonds wurden nach Angaben des Finanzressorts aus den Ressorthaushalten rd. 0,3 Mio. € pandemiebedingte Personalausgaben geleistet.
- 164 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



- 165 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,14 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 1,59 Mrd. € im Jahr 2020, und damit um rd. 39,3 %. Im Jahr 2020 erhöhten sie sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,4 %.
- 166 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 250 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 354 Mio. € im Jahr 2020. Das entsprach einer Zunahme um rd. 41,6 %. Im Jahr 2020 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 8,8 %.
- 167 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von rd. 152 Mio. € im Jahr 2010 um rd. 61,8 % auf rd. 245 Mio. € im Jahr 2020. Sie erhöhten sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 %.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

- 168 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten der Kernverwaltung sowie deren Versorgungsbezüge von 2010 bis 2020 entwickelten.



- 169 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2010 bis 2020 um rd. 282,9 Mio. € auf rd. 1 Mrd. € und damit um rd. 38,7 %. Von 2019 auf 2020 stiegen sie um rd. 61,5 Mio. €, das entsprach rd. 6,5 %.
- 170 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2010 bis 2020 um rd. 142,8 Mio. € auf rd. 475,8 Mio. €, d. h. um rd. 42,9 %. Im Jahr 2020 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um rd. 15,1 Mio. € und damit um rd. 3,3 %.
- 171 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2010 bis 2020 um rd. 27,5 Mio. € und damit um rd. 53,8 % zunahmen. Im Jahr 2020 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,6 % auf rd. 78,6 Mio. €.

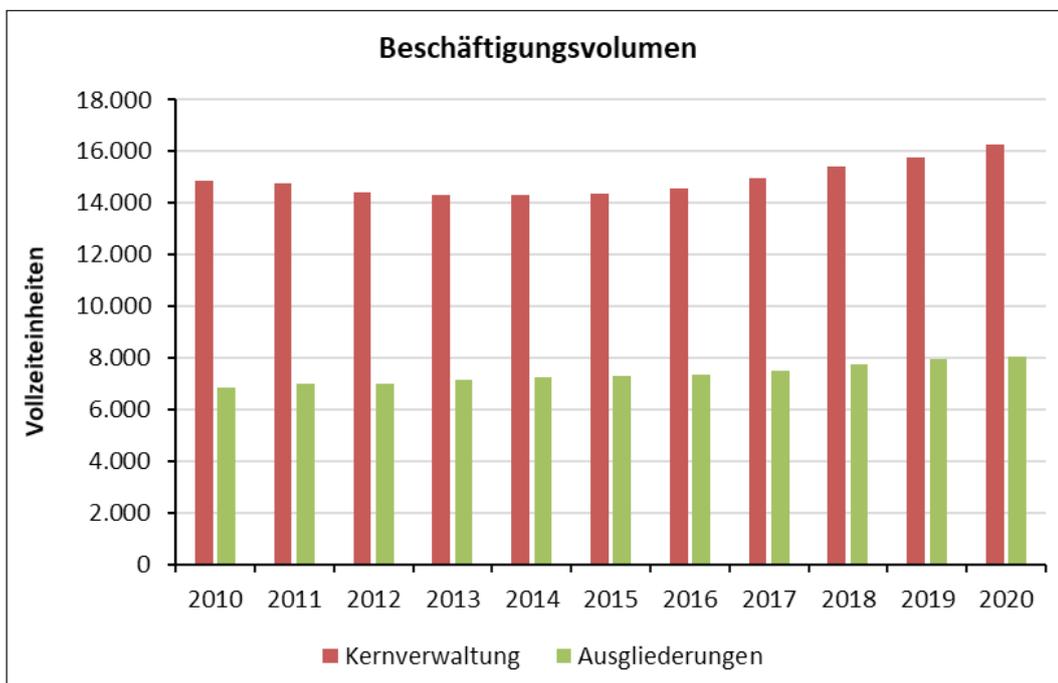
3 Beschäftigungs- und Versorgungsvolumen

- 172 Die Kernverwaltung setzt sich zusammen aus den Beschäftigten der Ressorts und Ämter (Kernbereich). Darüber hinaus umfasst sie auch
- die refinanzierten Beschäftigten,
 - die über temporäre Personalmittel finanzierten Beschäftigten (z. B. für Projekte) sowie

- die aus Flexibilisierungsmitteln finanzierten Beschäftigten (z. B. für pandemiebedingte Mehrausgaben).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (s. Tz. 159).

- 173 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeitinheiten (VZE) der Jahre 2010 bis 2020 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.

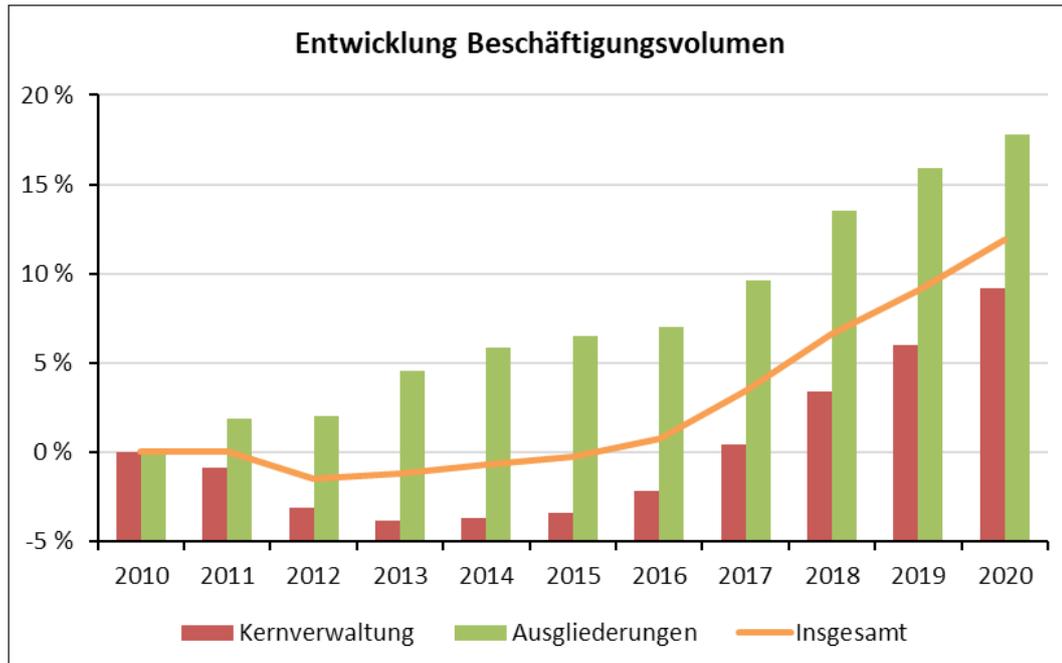


- 174 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sank ausgehend von 14.886 VZE im Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 auf 14.317 VZE und stieg dann kontinuierlich auf 16.254 VZE im Jahr 2020. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 1.368 VZE.

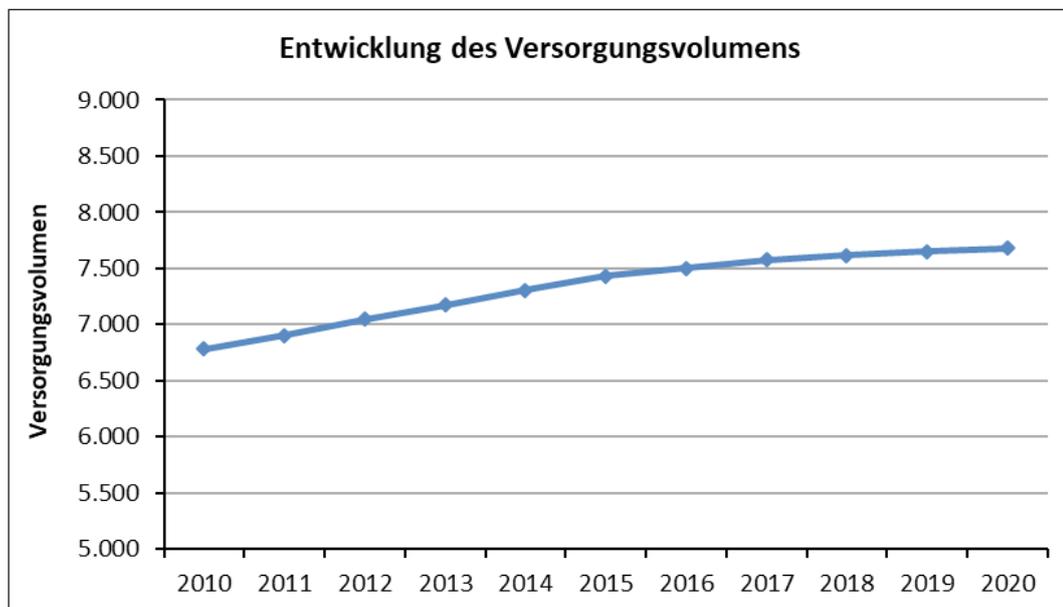
- 175 Gegenüber dem Vorjahr wuchs das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 478 VZE. Aus Mitteln des Bremen-Fonds finanziert und unmittelbar auf die Pandemiebewältigung zurückzuführen waren davon nur 30,6 VZE, also rd. 6,4 %.

- 176 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 6.846 VZE im Jahr 2010 auf 8.064 VZE im Jahr 2020 und so um insgesamt 1.218 VZE in den letzten zehn Jahren.

- 177 Ausgehend von 21.731 VZE im Jahr 2010 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen insgesamt auf 24.318 VZE im Jahr 2020 und damit um 2.587 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 608 VZE.
- 178 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2010 bis 2020.



- 179 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um rd. 11,9 %. In der Kernverwaltung stieg es um rd. 9,2 %, in den Ausgliederungen erhöhte es sich überproportional um rd. 17,8 %. Dieser hohe Anstieg ist insbesondere durch den Zuwachs bei KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren zu erklären. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen um 583 VZE (rd. 48,7 %) zu.
- 180 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um rd. 2,6 %. In der Kernverwaltung wuchs es um rd. 3,0 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung lediglich rd. 1,6 %.
- 181 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 2010 und 2020 entwickelte.



- 182 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2020 gegenüber 2019 um rd. 0,4 % auf 7.681 Einheiten zu. Damit ist der Zuwachs etwas geringer als im Vorjahr. Im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2020 stieg das Versorgungsvolumen um 897 Einheiten, das entspricht rd. 13,2 %.
- 183 Die in Tz. 173 bis 182 dargestellten Daten weichen hinsichtlich der Vorjahre von denen der letzten Jahresberichte ab, weil sie vom Finanzressort um Ein- und Umgliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt wurden. So ist seit dem Jahr 2020 die Musikschule wieder als Dienststelle in die Kernverwaltung eingegliedert worden.

4 Steuerung des Personalbedarfs

- 184 In der Kernverwaltung sind seit dem Jahr 2020 keine Personaleinsparvorgaben mehr vorgesehen. Die Personaleckwerte wurden ab diesem Zeitpunkt anhand der vormaligen Beschäftigungszielzahlen weitgehend fortgeschrieben. Damit endete das im Jahr 1993 begonnene Personalentwicklungsprogramm (PEP), das durch verschiedene Personalbemessungsvorgaben zur Begrenzung der steigenden Personalausgaben beitragen sollte.
- 185 Nach der Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2019 bis 2023 soll mit dem Auslaufen des PEP der Personalbedarf und -einsatz mit aufgabenbezogenen und methodengestützten Untersuchungen zielgerichtet gesteuert werden. Hierzu war vorgesehen, im Finanzressort eine zentrale Fachstelle für Personalbedarfsermittlung und -planung einzurichten, die in Abstimmung mit den Ressorts und der Senatskanzlei Personalbedarfe nach fachlich anerkannten Methoden ermittelt. Der Senat hatte deshalb im Oktober 2019 bei der Aufstellung

der Haushalte 2020/2021 das Finanzressort gebeten, kurzfristig ein Konzept zur Einrichtung der zentralen Fachstelle vorzulegen.

- 186 Das Finanzressort entwarf daraufhin eine Senatsvorlage mit einem detaillierten Konzept zur Vorgehensweise sowie zu den anzuwendenden Methoden. Angelehnt an Handlungsempfehlungen des Bundesverwaltungsamts beschreibt das Konzept die analytischen Verfahren und den Ablauf der Personalbedarfsbemessung. Damit verbunden sind Methoden wie Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Benchmarking. Ziel war es, die einzelnen Aufgabenbereiche mittelfristig - unter Wahrung der Ressortverantwortung - einheitlich und transparent auf eine Über- oder Unterausstattung zu untersuchen. Im November 2020 wurde die Senatsvorlage in die Ressortabstimmung gegeben. Da die Abstimmung bislang zu keinem Ergebnis geführt hat, steht die Senatsbefassung noch aus.
- 187 Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 194), dass nachhaltige Einsparungen nur dann erzielt werden können, wenn der Personalbedarfsermittlung eine kritische Überprüfung der wahrgenommenen Aufgaben vorausgeht. Als Grundlage sind Vorgaben nötig, die Prioritäten festlegen und damit auch nachrangige Aufgaben identifizierbar machen. Aufgabenkritische Prozesse lassen sich etwa durch Geschäftsprozessanalysen, Reorganisation des inneren Dienstbetriebs oder Festlegung von Standards für öffentliche Leistungen unterstützen. Es bedarf für die gesamte bremische Verwaltung Entscheidungen darüber, ob und welche Aufgabenbereiche nur eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen sowie wofür und mit welcher Intensität das Personal einzusetzen ist.
- 188 Ohne eine Personalbedarfsermittlung mit vorgeschalteter Aufgabenkritik besteht die Gefahr, dass Personalbedarfe uneinheitlich geplant und nicht an tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden. Dies kann im Einzelfall zu einer unkontrollierten Erhöhung des Personalbestands, aber auch zu einer Verfestigung eines Fachkräftemangels führen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, den Abstimmungsprozess zur Einrichtung der zentralen Fachstelle fortzusetzen, um den Anforderungen an eine zielgerichtete Personalbedarfsbemessung zeitnah gerecht werden zu können.

III Prüfungsergebnisse

Informationssystem BISy erweitern

Um haushaltsrelevante Transparenz zu schaffen und finanziellen Risiken begegnen zu können, sind umfassende Informationen über von Bremen wesentlich beeinflusste Institutionen erforderlich.

1 Transparenz staatlicher und gemeindlicher Betätigung

- 189 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen nehmen ihre Aufgaben nicht nur über die Kernverwaltung wahr, sondern auch über andere Organisationsformen wie Beteiligungen an privatrechtlich verfassten Unternehmen, Eigenbetriebe sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Nach dem „Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien Hansestadt Bremen“ ist dem Senat und den parlamentarischen Gremien darüber zu berichten (Beteiligungsbericht).
- 190 Die Anzahl der in die jährlich veröffentlichten Beteiligungsberichte aufgenommenen Institutionen ist im Laufe der Jahre gewachsen. Für das Jahr 2020 wurde über 64 Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen, sechs Eigenbetriebe sowie vier Anstalten und zwei Stiftungen des öffentlichen Rechts berichtet. Die Beteiligungsberichte enthalten eine Vielzahl von Informationen. So geben sie u. a. Auskunft über den Unternehmenszweck sowie ausgewählte Jahresabschlussdaten, aber auch über Zuwendungen aus dem Haushalt und Rückführungen an ihn. Nach dem Beteiligungsbericht 2020 erhielten die 76 dort aufgeführten Institutionen Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt rd. 258,6 Mio. €.
- 191 Ergänzend zum jährlichen Beteiligungsbericht werden dem Senat und den Controllingausschüssen (Land und Stadt) in vertraulicher Sitzung Quartalsberichte vorgelegt, in denen vor allem Plan- und Ist-Zahlen zu den Jahresabschlüssen der Institutionen sowie ausgewählte Personal- und Leistungskennzahlen enthalten sind. Diese Daten sollen den parlamentarischen Gremien und damit dem Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über die wirtschaftliche Lage der Institutionen und etwaige für Bremen damit verbundene finanzielle Risiken verschaffen.
- 192 Um einen schnelleren Zugriff auf die Kennzahlen der Institutionen zu gewährleisten, führte der Senator für Finanzen (Finanzressort) im Jahr 2019 ein elektronisches Beteiligungs-Informationssystem (BISy) ein. Beteiligungsberichte und Beteiligungsübersichten werden automatisch aus diesem System erstellt, Controllingberichte sollen zeitnah ebenfalls hieraus generiert werden.

2 Finanzielle Risiken

193 Bremen ist - ohne dass im Sinne der haushaltsrechtlichen Begriffsbestimmung von einer Beteiligung gesprochen werden könnte - bei weiteren Institutionen finanziell und personell engagiert, deren jeweilige wirtschaftliche Situation sich negativ auf den bremischen Haushalt auswirken kann. So hat der Rechnungshof in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt, dass Institutionen, über deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht regelmäßig berichtet wird, mit bremischen Mitteln in erheblicher Höhe aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten geholfen wurde.

- Bremen gewährte dem Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, einer vom Land Bremen errichteten Stiftung privaten Rechts, im Jahr 2013 zusätzlich zur laufenden institutionellen Förderung Mittel in Höhe von 450 T€, um eine Insolvenz abzuwenden. Im Jahr 2015 bewilligte Bremen, das sein Engagement in der Stiftung fortführen wollte, erneut zusätzliche Mittel in Höhe von 400 T€ zum Ausgleich einer bilanziellen Überschuldung. Da das satzungsgemäße Vermögen der Stiftung vor allem aus Zuwendungsansprüchen gegen die Freie Hansestadt Bremen besteht, konnte die finanzielle Notlage nur durch weitere Mittelzuführungen ausgeglichen werden.
- Dem Verein zur Förderung des Technologietransfers an der Hochschule Bremerhaven (ttz) bewilligte Bremen jeweils neben der laufenden institutionellen Förderung für das Jahr 2011 eine nachträgliche Zuwendung von 344 T€ und für die Jahre 2012 bis 2016 insgesamt mehr als 1 Mio. € für zusätzliche Projektförderungen, um die Jahresergebnisse aufzubessern. Im Jahr 2013 übernahm Bremen zudem eine Bürgschaft über 600 T€, die mittlerweile bis zum Jahr 2026 verlängert wurde. Im Jahr 2018 wurden weitere Mittel in Höhe von 1,85 Mio. € nachbewilligt, um das Eigenkapital des Vereins aufzustocken und dessen wirtschaftliche Situation zu stabilisieren.
- Für das Bremer Institut für angewandte Strahltechnik kompensierte das Ressort im Jahr 2019 den Wegfall von Einnahmen aus einem Sonderforschungsbereich, indem es die laufende institutionelle Förderung gegenüber dem Vorjahr um 300 T€ erhöhte. Für das Jahr 2020 hob es die Zuwendung um weitere 130 T€ an.
- Daneben wendet Bremen verschiedenen anderen Institutionen Mittel in erheblichem Umfang zu. So erhält etwa das Studierendenwerk, eine Anstalt öffentlichen Rechts, Zuschüsse auf der Grundlage des



Studierendenwerksgesetzes, die im Jahr 2019 rd. 6,2 Mio. € betragen. Das Hanse-Wissenschafts-Kolleg, eine Stiftung des privaten Rechts, die Bremen zusammen mit Niedersachsen gründete, erhält zur Finanzierung seines laufenden Betriebs auf unbestimmte Zeit Mittel, gegenwärtig in Höhe von jährlich rd. 1,2 Mio. €.

- 194 Soweit Bremen den vorgenannten Institutionen Zuwendungen gewährt, werden sie im Zuwendungsbericht genannt. Dieser Bericht liefert jedoch keine Daten zur wirtschaftlichen Lage der zuwendungsempfangenden Stellen. Finanzielle Risiken, die den bremischen Haushalt belasten könnten, sind daher auch aus den Zuwendungsberichten nicht erkennbar. Ohne eine Aufnahme in das Informationssystem BISy fehlt es schon an einer Grundlage, um Transparenz schaffen zu können, weil das Berichtswesen aus BISy generiert wird. Mangels einer Berichterstattung über solche Institutionen werden die mit ihnen verbundenen Haushaltsrisiken derzeit den parlamentarischen Gremien nicht regelmäßig transparent, sondern allenfalls dann bekannt, wenn wegen unmittelbar drohender finanzieller Belastungen der Haushaltsgesetzgeber zu befassen ist.
- 195 Das Ausmaß der finanziellen Belastung durch solche, bislang nicht in BISy geführten Institutionen, für die Bremen aber aus verschiedenen Gründen über die laufende Förderung hinaus finanzielle Risiken trägt, ist beträchtlich. Allein die Ressorts Wissenschaft und Häfen gewährten den 26 in ihren Bereichen angesiedelten Institutionen im Jahr 2020 insgesamt rd. 58,7 Mio. € aus Mitteln des Landes Bremen.

3 Aufnahme weiterer Institutionen in BISy

- 196 Bereits vor zwei Jahren regte der Rechnungshof gegenüber dem Finanzressort an, künftig auch die Daten jener Institutionen in das System aufzunehmen, die zwar keine Beteiligungen Bremens im Sinne der Landeshaushaltsordnung sind, für die jedoch ähnliche Informationsbedarfe bestehen (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 510). Das Finanzressort erklärte sich bereit, zusätzliche Institutionen aufzunehmen, wenn die für die betroffenen Institutionen zuständigen Fachressorts dies befürworteten. Das in erster Linie dazu angesprochene Wissenschaftsressort lehnte eine Aufnahme der bei ihm angesiedelten Institutionen in BISy jedoch ab. Das Häfenressort, das etliche Beteiligungen hält, deren Daten bereits in BISy eingepflegt werden, schloss sich dieser Meinung in Bezug auf die Aufnahme des Vereins zur Förderung des Technologietransfers an der Hochschule Bremerhaven (ttz) an.
- 197 Beide Ressorts beriefen sich darauf, der rechtliche Beteiligungsbegriff sei nicht erfüllt. Sie seien aber jederzeit bereit, Auskünfte zu erteilen. Durch das

laufende Controlling seien steuerungsrelevante Daten ohnehin vorhanden, sodass eine Aufnahme weiterer Institutionen in BISy nur Mehraufwand bedeute, ohne dass für die Ressorts ein zusätzlicher Nutzen damit verbunden wäre. Risiken wären außerdem nicht früher erkennbar, als dies mit dem Produktgruppencontrolling möglich wäre.

- 198 Die Ausführungen des Wissenschafts- und des Häfenressorts vermögen nicht zu überzeugen. Darauf, dass es sich bei den in BISy aufzunehmenden Institutionen nicht um Beteiligungen im Sinne des Rechtsbegriffs handelt, kommt es nicht an. Schon jetzt enthält BISy auch Informationen zu Institutionen, die keine Beteiligungen sind, nämlich zu Eigenbetrieben sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Entscheidendes Kriterium für eine Aufnahme in das Informationssystem muss es sein, ob bei diesen Institutionen vergleichbare Informationsbedürfnisse bestehen wie bei Beteiligungen. Ein solches Bedürfnis besteht jedenfalls dann, wenn maßgebliche finanzielle Interessen Bremens betroffen sein können. Außerdem werden Haushaltsrisiken im Produktgruppencontrolling nur zusammengefasst und nicht einrichtungsbezogen dargestellt. Den Gremien werden einzelne finanzielle Daten zu den Wissenschaftseinrichtungen zudem gegenwärtig auch nicht regelhaft mitgeteilt. Insofern würde die Aufnahme in BISy eine Transparenz, wie sie bereits für andere Einrichtungen besteht, erstmals auch für die Wissenschaftseinrichtungen ermöglichen.
- 199 Auch der behauptete Umfang zusätzlicher Arbeit kann letztlich keine ablehnende Haltung begründen. Bereits jetzt erstellen die Ressorts für das Controlling der Einrichtungen u. a. halbjährlich oder quartalsweise Management-Reports auf Formblättern, die den in anderen Ressorts verwendeten Formularen zur Berichterstattung über die Beteiligungen im Wesentlichen entsprechen. Zudem sind die für eine Aufnahme in BISy erforderlichen Daten nach eigenen Angaben der Ressorts ohnehin vorhanden. Angesichts dieser Gesamtumstände leuchtet das behauptete Ausmaß der mit einer Aufnahme in BISy verursachten zusätzlichen Arbeit nicht ein.
- 200 Die mit BISy verbundenen bremenweiten Transparenzvorteile sind insgesamt größer als der verhältnismäßig geringe zusätzliche Arbeitsaufwand für die Aufnahme der Daten in das Informationssystem. Der Rechnungshof bekräftigt daher erneut seine Anregung aus dem Jahr 2020 (s. Tz. 196).
- 201 Das Finanzressort plant gegenwärtig, im Rahmen der laufenden Überarbeitung des Handbuchs Beteiligungsmanagement die sonstigen Institutionen näher zu bezeichnen, über die im Quartalscontrolling berichtet werden soll. Hierzu beabsichtigt es, nach Merkmalen vorzugehen, die sowohl die maßgebliche



Verantwortung Bremens abbilden als auch der Bedeutung der jeweiligen Unternehmen für den bremischen Haushalt entsprechen.

- 202 Der Rechnungshof empfiehlt, sowohl für die Beteiligungsberichte als auch für das Quartalscontrolling diejenigen Institutionen in BISy aufzunehmen, bei denen - unabhängig vom Vorliegen einer Beteiligung im Rechtssinne - von einer vergleichbaren wesentlichen Bedeutung für den bremischen Haushalt auszugehen ist, weil sie
- im bremischen Interesse unterhalten werden,
 - von Bremen unmittelbar oder mittelbar (z. B. über einen zwischengeschalteten Verein) wesentlich beeinflusst werden und
 - finanzielle Risiken für Bremen darstellen können.
- 203 Nur mit einer umfassenden Berichterstattung über die von Bremen ganz oder teilweise getragenen Institutionen können die parlamentarischen Gremien und damit der Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über deren aktuelle Lage erlangen sowie möglichen finanziellen Risiken begegnen.



Inneres

Informationstechnik des Statistischen Landesamts

Das Statistische Landesamt erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nur teilweise. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig.

1 IT-Konzepte und IT-Sicherheitsbeauftragte

- 204 Das Statistische Landesamt Bremen (StaLa) stellt sowohl allein als auch gemeinsam mit den anderen Statistikämtern von Bund und Ländern (Statistikverbund) amtliche statistische Informationen bereit, die auf gesetzlicher Grundlage erhoben werden. Im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben betreut das StaLa eine umfangreiche IT-Infrastruktur mit eigenem Personal. Seine beiden miteinander verbundenen Serverräume stellen im Sinne der Definitionen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ein Rechenzentrum dar.
- 205 Um das gebotene Informationssicherheitsniveau zu gewährleisten, sind nach der Informationssicherheitsleitlinie Bremens die Standards des BSI maßgeblich. Nach dem IT-Grundschutz-Kompendium des BSI ist u. a. ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und fortzuschreiben, in welchem 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.
- 206 Das StaLa hat für die Bereiche „Zentrale IT-Produktion und Datenhaltung“ sowie „ZENSUS“ weder den Schutzbedarf der bei ihm vorhandenen Daten ermittelt noch jeweils IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet. Es verfügt auch nicht über einen IT-Notfallplan. Zwar hat das StaLa einen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt, allerdings leitet er gleichzeitig das Referat „Informationstechnologie“ und ist für sämtliche relevanten Bereiche der IT-Sicherheit im StaLa verantwortlich. Diese Kombination birgt die Gefahr von Interessenkollisionen, weil der unabhängige IT-Sicherheitsbeauftragte letztlich seine eigene Tätigkeit als weisungsgebundener IT-Referatsleiter zu kontrollieren hätte.
- 207 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, unverzüglich eine Schutzbedarfsfeststellung durchzuführen und die fehlenden IT-Sicherheitskonzepte sowie den IT-Notfallplan zu erstellen. Zudem hat er empfohlen, eine nicht im IT-Bereich beschäftigte, aber qualifizierte Person zur oder zum IT-Sicherheitsbeauftragten

zu bestellen oder - sofern die personellen Kapazitäten dies nicht zulassen - eine externe Stelle damit zu beauftragen.

2 Sicherheit von Serverräumen

- 208 Nach den Anforderungen des BSI-Grundschutz-Kompendiums müssen Brand- und Rauchabschnitte geeignet sein, eine Ausbreitung von Brand und Rauch zu verhindern. Außerdem sollen sie die in den Räumen vorhandenen technischen Einrichtungen und deren Verfügbarkeit schützen. Anlagen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV) sind regelmäßig zu warten und auf Funktionsfähigkeit zu testen. Zudem müssen Fenster einen dem Sicherheitsniveau angemessenen Schutz gegen Angriffe sowie Umgebungseinflüsse bieten und sind mit einem Sichtschutz zu versehen. Sie sind ferner so herzurichten, dass sie auch zeitintensiveren Einbruchsmethoden standhalten. Ebenfalls ist der Zutritt zu Serverräumen bzw. Rechenzentren zu kontrollieren. Dafür ist zu regeln, welche internen und externen Personen für welchen Zeitraum, für welche Bereiche und zu welchem Zweck Zutritt erhalten. Alle Personen sind von der Zutrittskontrolle individuell zu erfassen.
- 209 Einer der beiden Serverräume erfüllt wegen einer lediglich aus Leichtbaumaterial bestehenden Seitenwand nicht die baulichen Anforderungen an einen eigenen Brandschutzabschnitt. Alle zwei Jahre werden durch einen IT-Beschäftigten des StaLa die Batterien der USV getauscht. Regelmäßige Funktionstests und Wartungen lässt das StaLa für die USV nicht durchführen. In den beiden Serverräumen des StaLa gibt es je ein einfach verglastes Fenster ohne besondere Schließmechanismen, das zum Innenhof gerichtet ist. Als Sonnen- und Sichtschutz dienen einfache helle Gardinen. Die vorhandenen Fenster entsprechen nicht den Anforderungen an eine geeignete Sicherung (Zugang und Sichtschutz). Für die zwei Serverräume bzw. das Rechenzentrum des StaLa gibt es insgesamt fünf Schlüssel. Vier davon sind einzelnen Personen im IT-Bereich zugeordnet und einer befindet sich in der Verwaltung. Das StaLa hat den Zutritt somit auf bestimmte Personen begrenzt. Es gibt jedoch keine Zutrittskontrollen, sodass nicht nachvollzogen werden kann, wer die Räume wann betritt. Ungewollte Änderungen oder im schlimmsten Fall Manipulationen an der Hardware wären nicht zuordenbar und eine Aufklärung eines solchen Sachverhalts deutlich erschwert.
- 210 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die baulichen Brandschutzanforderungen in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen und regelmäßige Funktionstests und Wartungen für die USV durchführen zu lassen. Zudem sind ergänzende Sicherungsmaßnahmen für die Fenster der Serverräume zu treffen

und die Vorkehrungen zur Zutrittskontrolle den Anforderungen des BSI entsprechend zu gestalten.

3 Einsatz veralteter Betriebssystemversionen

- 211 Der Einsatz veralteter Betriebssysteme führt zu Sicherheitsrisiken, weil die Hersteller auftretende Sicherheitslücken nach einer gewissen Laufzeit des Systems regelmäßig nicht mehr beheben. Es besteht dann die Gefahr, beispielsweise rechtliche Anforderungen nicht mehr erfüllen zu können, etwa die der Datenschutz-Grundverordnung.
- 212 Zum Prüfungszeitpunkt im Januar 2021 waren auf mehreren virtuellen Servern des StaLa Betriebssystemversionen im Einsatz, für die entweder kein über die normale Laufzeit hinausgehender Support abgeschlossen worden war oder für die der Hersteller keine Sicherheits-Updates mehr anbot und keine Softwarefehler mehr behob. Im Übrigen entsprach der Einsatz dieser Betriebssysteme auch nicht mehr den Anforderungen des Statistikverbunds.
- 213 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die veralteten Betriebssysteme schnellstmöglich abzulösen.

4 Tests zur Wiederherstellung von Daten

- 214 Werden Daten gespeichert, besteht das Risiko, dass sie durch defekte Hardware oder Angriffe von außen verändert werden oder verloren gehen. Dieses Risiko lässt sich durch regelmäßige Datensicherungen mindern, weil damit Datenbestände auch kurzfristig wieder vervollständigt werden können und der IT-Betrieb so fortgesetzt werden kann. Um eine funktionierende Datensicherung zu gewährleisten, sieht das IT-Grundschutz-Kompendium vor, die Wiederherstellbarkeit der Daten regelmäßig zu testen.
- 215 Das StaLa speichert eine Vielzahl von statistischen Daten auf seinen Servern. Die Daten werden zwar laufend gesichert, aber ihre Wiederherstellbarkeit wird nicht regelmäßig überprüft. Wären sie im Bedarfsfall nicht wiederherstellbar, könnte dies u. a. zu erheblichen finanziellen Schäden führen.
- 216 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die Datensicherungen regelmäßig zu überprüfen und diese Prüfungen zu dokumentieren.

5 Umgang mit ungenutzten IT-Geräten

- 217 Aus Datenschutz- und Datensicherheitsgründen sind nicht mehr nutzbare IT-Geräte möglichst unverzüglich anforderungsgerecht zu entsorgen, um das Risiko von Datenmissbrauch zu verhindern.

- 218 Das StaLa besitzt in zwei Lagerräumen einige nicht mehr einsatzfähige Endgeräte sowie eine Vielzahl von ausgemusterten Festplatten, auf denen aber noch Daten vorhanden sind. Da diese Geräte außerdem nicht mehr in der Bestandsliste des StaLa aufgeführt sind, könnten sie vergessen werden. Die weitere Lagerung ist nicht nur unnötig und nimmt ohnehin knapp bemessenen Platz in Anspruch, sondern birgt auch ein fortdauerndes Diebstahlrisiko.
- 219 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, diese Endgeräte und Festplatten unverzüglich und sicher zu entsorgen.

6 Datenleitungen und technische Dokumentation

- 220 Das StaLa hat sechs Datenleitungen für verschiedene Anwendungen bei unterschiedlichen Providern im Einsatz. Es hat bislang nicht untersucht, ob die Anzahl von Leitungen durch Bündelung von Aufgaben je Leitung reduziert werden könnte. Auch sind Angaben technischer und verfahrensmäßiger Art nicht schriftlich festgehalten, sodass die notwendige Dokumentation zu den Leitungen fehlt.
- 221 Über mehrere Leitungen bei unterschiedlichen Providern zu verfügen, kann Sicherheitsrisiken und Kosten erhöhen. Sind wesentliche Bereiche der IT-Infrastruktur zudem nicht dokumentiert, ist der nötige Überblick nicht vorhanden. Somit können Sicherheitslücken und andere Risiken für den IT-Betrieb entstehen.
- 222 Der Rechnungshof hat das StaLa darum gebeten zu prüfen, inwieweit Anwendungen gebündelt über eine geringere Anzahl von Leitungen betrieben werden können und dazu aufgefordert, seine Leitungen im Rahmen der zu erstellenden Sicherheitskonzepte (s. Tz. 207) zu dokumentieren.

7 Dokumentation selbst entwickelter Software-Produkte

- 223 Für bestimmte statistische Aufgaben setzt das StaLa selbst entwickelte Access-Anwendungen ein, z. B. „Stadt-Finzen-Kasse“ (SFK3) oder „Haushaltsansatzstatistik“. Da mit diesen Anwendungen folgenreiche Daten für den Bund zur Verfügung gestellt werden - beispielsweise die Datenbasis für spätere Konsolidierungszahlungen an Bremen - bestehen erhöhte Anforderungen an die Verfügbarkeit und Verlässlichkeit.
- 224 Für die selbst entwickelten Anwendungen liegen weder Verfahrensbeschreibungen noch Dokumentationen zur Programmierung vor. Damit besteht das Risiko, dass sich bei einem Ausfall der die Anwendungen betreuenden Person niemand in angemessener Zeit einen Überblick über die Anwendungen



verschaffen kann, sie somit nicht verlässlich zu betreuen sind. Dies ist angesichts der genannten Verfügbarkeits- und Verlässlichkeitsanforderungen nicht hinnehmbar.

- 225 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, auch zu selbst entwickelter Software Verfahrensbeschreibungen sowie die weiteren erforderlichen Dokumentationen zu erstellen.

8 Inventarisierung von Endgeräten

- 226 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Zahl und Art der IT-Geräte zu haben, bedarf es ihrer Inventarisierung. Bei der stichprobenhaften Prüfung der Anlagenbestandsliste waren von 26 zufällig ausgewählten Geräten nur 15 tatsächlich noch vorhanden. In dieser Liste wurden somit viele IT-Geräte geführt, die es nicht mehr gab. Ausgemusterte Geräte waren der Buchhaltung nicht durchgängig und verlässlich gemeldet worden.

- 227 In der seit November 2020 neu eingeführten Inventarisierungssoftware waren die IT-Geräte bis Ende April 2021 zudem noch nicht vollständig erfasst. Das StaLa besaß damit über einen längeren Zeitraum keinen umfassenden Überblick über seinen IT-Gerätebestand.

- 228 In dem im Buchhaltungssystem enthaltenen jeweiligen Anlagenstammsatz der IT-Geräte fehlen Informationen, mit deren Hilfe es der Anlagenbuchhaltung möglich wäre, ein Gerät dem Bestand in der IT-Abteilung eindeutig zuzuordnen. Ein Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Bestand ergibt somit keine verlässlichen Informationen. Ein Überblick über den tatsächlichen Bestand fehlt. Die Mängel der Inventarisierung führen auch zu einem fehlerhaft ausgewiesenen Anlagevermögen im Anlagenpiegel und zu einem unzutreffenden Ausweis des Vermögens in der bremischen Gesamtbilanz.

- 229 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die Inventarisierung unverzüglich zu vervollständigen, die im Anlagenbestand ausgewiesenen mit den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten abzugleichen und notwendige Korrekturen vorzunehmen. Auch hat er darauf hingewiesen, dass Abgänge zeitnah und mit den erforderlichen Informationen zur eindeutigen Bestimmbarkeit des Anlageguts im Anlagevermögen an die Anlagenbuchhaltung zu melden sind.

9 Stellungnahmen des StaLa und des Senators für Inneres

- 230 Das StaLa hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und begonnen, einen Maßnahmenplan zu erarbeiten, um die festgestellten Mängel zu beheben. Wegen der Vorbereitung der Bundestagswahl 2021

und des Zensus sowie aufgrund von Krankheitsausfällen sei es aber schwierig, einen verbindlichen Zeitplan dafür aufzustellen. Die Beseitigung der baulichen Mängel, etwa beim Brandschutz und bei den Zutrittsmöglichkeiten zum Rechenzentrum, hänge zudem zeitlich auch von den Kapazitäten beim Vermieter, Immobilien Bremen, ab. Der Senator für Inneres hat Ende Oktober 2021 mitgeteilt, die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen seien anerkannt worden. Um die festgestellten Mängel zeitnah zu beheben, sei begonnen worden, Konzepte und einen Maßnahmenplan zu erarbeiten. Bereits erledigt seien

- die Einrichtung einer Zugangskontrolle zu den Serverräumen (s. Tz. 210),
- die sichere Entsorgung von ausgemusterten Festplatten und Endgeräten (s. Tz. 219),
- die Prüfung der genutzten Datenleitungen auf Bündelung, sodass zwei DSL-Verträge hätten gekündigt werden können (s. Tz. 222), und
- die Überprüfung und Vervollständigung der Inventarisierung der IT-Geräte (s. Tz. 229).

231 Der Rechnungshof sieht die schwierige Situation des StaLa und seine Abhängigkeit von Dritten. Er begrüßt die begonnenen Maßnahmen und erwartet angesichts der erforderlichen Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns eine schnellstmögliche weitere Mängelbeseitigung.

Inneres

Zentraler Objektschutz

Bei der wirtschaftlichen Bewertung von Planungsalternativen sind alle in Betracht kommenden Varianten einzubeziehen.

1 Aufgaben und Organisation

- 232 Die Polizei Bremen schützt gefährdete Gebäude im Regelfall durch dauernde Bewachung oder Streifendienste. Dies betrifft symbolträchtige Gebäude, religiöse Einrichtungen, Wohnsitze von gefährdeten Personen, ausländische Einrichtungen und bestimmte Landesbehörden.
- 233 Im Jahr 2016 entschlossen sich Innenressort und Polizei, die Organisation des bis dahin überwiegend von Polizeivollzugskräften ausgeübten Objektschutzes zu verändern. Gründe dafür waren die abnehmende Anzahl von Vollzugskräften, u. a. ausgelöst durch Pensionierungen, aber auch zusätzliche Aufgaben der Polizei infolge des Zustroms geflüchteter Menschen. Ziel war es, bislang im Objektschutz eingesetzte Polizeivollzugskräfte für andere polizeiliche Aufgaben verfügbar zu machen.
- 234 Die neue Organisationseinheit „Zentraler Objektschutz“ wurde im Jahr 2017 eingerichtet. Darin nahmen etwa 30 Angestellte im Polizeidienst Objektschutzaufgaben wahr, die zuvor Polizeivollzugskräfte und in geringem Umfang im Auftrag der Polizei eingesetzte Kräfte zweier gewerblicher Sicherheitsunternehmen erledigt hatten. Das Innenressort bestellte die angestellten polizeilichen Objektschutzkräfte zu sog. Hilfspolizeibeamtinnen und -beamten und übertrug ihnen bestimmte Befugnisse nach dem Bremischen Polizeigesetz. Mit vollständigen Befugnissen ausgestattete Polizeivollzugskräfte zieht die Polizei seitdem zu Objektschutzaufgaben heran, wenn es aus Kapazitätsgründen oder aus fachlicher Sicht geboten erscheint, etwa im Falle akuter Bedrohungslagen.
- 235 Die Polizei setzt ihre Objektschutzkräfte auch für weitere Aufgaben ein, deren Erledigung den Einsatz von Polizeivollzugskräften nicht erfordert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Tätigkeiten wie die Bewachung von Bombenfundorten oder die Verkehrsregelung bei Fußballeinsätzen.

2 Wirtschaftlichkeit

- 236 Polizei und Innenressort erstellten im Zuge der Umorganisation des Objektschutzes (s. Tz. 233) eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Dabei berücksichtigten

sie nicht alle in Betracht kommenden Varianten. So bezogen sie beispielsweise nicht ein, gewerbliche Sicherheitsunternehmen mit Objektschutzmaßnahmen zu betrauen, obwohl die Polizei dies im Einzelfall bereits praktiziert hatte.

- 237 In der Wirtschaftlichkeitsberechnung waren ferner methodische Regeln beim Vergleichen von Varianten nicht immer vollständig beachtet worden, etwa die gleichmäßige Berücksichtigung von Zeit- und Kostenaufwand. Dadurch wurde eine fachliche Bewertung zusätzlich erschwert. Zwar stellte sich auf Grundlage des Variantenvergleichs der Einsatz angestellter polizeilicher Objektschutzkräfte im Verhältnis zu dem Einsatz der wesentlich besser bezahlten Polizeivollzugskräfte als wirtschaftlich dar. Gleichwohl ist dieses Ergebnis nur eingeschränkt belastbar, weil in die vergleichende Betrachtung nicht alle in Frage kommenden Varianten einbezogen sowie Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO nicht vollständig beachtet worden waren.
- 238 Bereits im Verlauf der Prüfung wies die Polizei darauf hin, gegen eine Vergabe an gewerbliche Sicherheitsunternehmen spräche die grundsätzliche Festlegung, dass der Objektschutz Staatsaufgabe und damit Aufgabe der Polizeibehörden wäre. Auf Grundlage polizeifachlicher Einschätzungen wäre es nicht vertretbar, Objektschutzaufgaben an Dritte zu vergeben. Das gelte auch für nach der Gewerbeordnung geprüfte und zertifizierte Unternehmen im Bewachungsgewerbe. In ihrer Präventionswirkung auf potenzielle Täterinnen und Täter sowie bei der Gefahrenforschung und -abwehr überträfen zudem von der Polizei durchgeführte Objektschutzmaßnahmen jene von gewerblichen Sicherheitsunternehmen.
- 239 Dem steht entgegen, dass die Befugnisse polizeilicher Objektschutzkräfte begrenzt und aufgabenbezogen sind. Deutlich wird dies insbesondere bei kritischen Einsatzlagen, bei denen sie gehalten sind, Polizeivollzugskräfte des Einsatzdienstes so früh wie möglich hinzuzuziehen, um erforderliche Maßnahmen von den Vollzugskräften treffen zu lassen. Diese Praxis gleicht dem Einsatz gewerblicher Sicherheitsdienstleister. Auch beauftragte die Polizei - zum Teil über Jahre hinweg - Sicherheitsunternehmen mit Objektschutzmaßnahmen. Der Rechnungshof hat darin deutliche Anhaltspunkte gesehen, die es geboten hätten, eine Wahrnehmung von Objektschutzaufgaben durch zertifizierte Unternehmen des Bewachungsgewerbes in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.
- 240 Das Ressort hat darauf hingewiesen, der Einsatz von Kräften gewerblicher Sicherheitsunternehmen sei lediglich eine Übergangslösung gewesen, bis ausreichend eigene polizeiliche Objektschutzkräfte zur Verfügung gestanden hätten. Eine solche Praxis - selbst nur für eine Übergangszeit - zeigt allerdings



gerade, dass Objektschutzmaßnahmen bei einer niedrigen Gefährdungsstufe auch ohne polizeiliche Objektschutzkräfte durchgeführt werden können. Diese Variante der Aufgabenerledigung wäre damit ebenfalls als mögliche Alternative in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen und polizeifachlich sowie wirtschaftlich zu bewerten gewesen.

- 241 Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten einzubeziehen und methodische Regeln zu beachten.

3 Planungen

- 242 In den Jahren 2018 und 2020 wertete die Polizei die Praxis des zentralen Objektschutzes aus. Trotz grundsätzlich positiver Ergebnisse plant die Polizei bereits erneut eine organisatorische Veränderung. Sie begründet dies damit, dass eine nach der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2019 erwartete Zielzahlerhöhung für den Personalhaushalt der Polizei bislang ausgeblieben ist. Dies führe dazu, die Aufgaben des Objektschutzes im bisherigen Zuschnitt und mit unveränderter Personalstärke nicht mehr ohne unververtretbare Einschnitte in zwingend notwendige andere Aufgaben wahrnehmen zu können. Daher beabsichtigt die Polizei, die Anzahl ihrer Objektschutzkräfte zu reduzieren und sie von anderen Aufgaben zu entlasten (s. Tz. 235). In diesem Zusammenhang will sie die Soll-Stärke ihrer sechs Einsatzzüge der Bereitschaftspolizei verringern und die dadurch freiwerdenden Mittel bei Bedarf zur Finanzierung von Stellen des zentralen Objektschutzes verwenden.
- 243 Während die Organisationsänderung ab dem Jahr 2017 dem Ziel diene, Polizeivollzugskräfte zu entlasten und sie so verstärkt für ihre originären Aufgaben verfügbar zu machen, würden nunmehr die Mittel für Vollzugsstellen rechnerisch für Aufgaben des zentralen Objektschutzes herangezogen werden. Da die polizeilichen Objektschutzkräfte ferner bisher von ihnen erledigte zusätzliche Aufgaben (s. Tz. 235) nicht mehr wahrnehmen sollen, müssten künftig auch dafür wieder Polizeivollzugskräfte eingesetzt werden. Die ursprünglich mit der Einrichtung eines zentralen Objektschutzes verfolgten Ziele können so nicht erreicht werden.
- 244 Die Planungen der Polizei machen deutlich, dass Zielsetzungen in Koalitionsvereinbarungen allein keine verlässliche Finanzierungsgrundlage sein können (s. Tz. 242). Die Begründung der Polizei, sie könne sich die bisherige Personalstärke im Objektschutz nicht mehr leisten, ohne unververtretbare Einschnitte in zwingend notwendige andere Aufgaben vorzunehmen, zeigt zudem, dass Art und Umfang des zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Personals nicht nur von

der Aufgabe selbst bestimmt werden. Vielmehr wirkt sich in der Praxis auch die Höhe der dafür zur Verfügung gestellten Mittel aus. Das Ressort teilt diese Einschätzung.

- 245 Der Rechnungshof hat Innenressort und Polizei geraten, bei einer organisatorischen Veränderung des zentralen Objektschutzes zunächst den notwendigen Umfang der Aufgaben belastbar zu ermitteln. Anschließend wäre zu prüfen, wie und durch wen die Aufgaben am besten - sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus polizeifachlicher Sicht - erledigt werden könnten.

4 Dokumentation

- 246 Nach der Polizeidienstvorschrift „Personen- und Objektschutz“ (PDV) sind alle Informationen, Entscheidungen, Anordnungen und Maßnahmen zum Objektschutz zu dokumentieren. Für gefährdete Objekte sind sog. Schutzakten anzulegen, für die es detaillierte Vorgaben gibt. In den Schutzakten sind u. a. das Objekt genau zu beschreiben und die Gefährdungslage zu beurteilen. Ferner sind Schwachstellen zu analysieren und zu dokumentieren.
- 247 Die Polizei hielt diese Dokumentationspflichten nicht vollumfänglich ein. Das Ressort teilte hierzu mit, die Polizei sei aufgrund bestehender Personalengpässe derzeit nicht in der Lage, Schutzakten für gefährdete Objekte zu führen. Auch künftig sei dies nur im Falle einer verbesserten Personalausstattung möglich.
- 248 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Vorgaben zur Dokumentation und Aktenführung zu beachten sind. Dies gilt unabhängig von Personalengpässen und umso mehr, als Vorgaben zu Struktur und Inhalt der Schutzakten auch dazu dienen, den Informationsaustausch mit anderen Dienststellen zu vereinheitlichen. Drohen Angriffe auf Gebäude, kann es von entscheidender Bedeutung sein, Informationen durch einheitlich strukturierte Akten schnellstmöglich zu finden, auszuwerten und - wenn notwendig - auszutauschen. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Vorgaben der genannten Polizeidienstvorschrift zur Dokumentation und Aktenführung umgesetzt werden.

5 Fahrzeuge

- 249 Nach der „Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen“ sind alle Fahrzeuge bremischer Dienststellen über die zentrale Beschaffungsstelle des Umweltbetriebs Bremen (UBB) zu erwerben. Ausnahmen gelten nach einer Handlungshilfe des Senators für Finanzen aufgrund von Sondervereinbarungen u. a. für die Polizei.



In der Praxis beschafft die Polizei als fahrzeughaltende Stelle Fahrzeuge - insbesondere mit polizeispezifischer Ausstattung - eigenständig oder in Kooperation mit dem Logistikzentrum Niedersachsen (LZN).

- 250 Nach einem selbst durchgeführten Preisvergleich erwarb die Polizei für den Einsatz im Objektschutz zwei Serienfahrzeuge. Mit dem UBB oder dem LZN kooperierte sie dabei nicht.
- 251 Der Rechnungshof hat die Beschaffung von Fahrzeugen eigenständig durch die Polizei oder in Kooperation mit dem LZN als zweckmäßig bewertet, soweit es um polizeispezifische Anforderungen an Fahrzeuge geht. Für Serienfahrzeuge ist es jedoch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten, mit dem UBB zusammenzuarbeiten. So kann die Polizei von dessen Expertise und möglicherweise auch von günstigeren Preisen wegen eines insgesamt größeren Beschaffungsvolumens oder aufgrund höherer Behördenrabatte profitieren.
- 252 Das Ressort hat zugesagt, sich bei der Beschaffung von Serienfahrzeugen mit dem UBB abzustimmen. Es hat jedoch darauf verwiesen, von der Polizei wären Einsatzfahrzeuge beschafft worden, die mit polizeispezifischer Ausstattung, wie etwa spezieller Signaltechnik oder besonderer Folierung, hätten aus- oder nachgerüstet werden sollen. Solche Fahrzeuge wären nicht über den UBB beschaffbar gewesen.
- 253 Diese Argumentation überzeugt nicht. Bei den beschafften Fahrzeugen handelte es sich zunächst um Serienfahrzeuge, die erst zu einem späteren Zeitpunkt mit polizeispezifischer Ausstattung nachgerüstet wurden. Daher gab es keinen sachlichen Grund auf die Kooperation mit dem UBB zu verzichten. Der Rechnungshof bleibt somit bei seiner Forderung, mit dem UBB zu kooperieren. Das Ressort hat dies nunmehr zugesagt.



Wissenschaft

Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS)

Aus dem Bremen-Fonds finanzierte Maßnahmen müssen einen inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung aufweisen.

1 Institutsentwicklung

- 254 Das als GmbH organisierte Bremer Institut für angewandte Strahltechnik (BIAS GmbH) wurde im Jahr 1977 als Technologietransfereinrichtung für den industriellen Lasereinsatz gegründet und unterhält zwei wissenschaftliche Bereiche sowie einen Verwaltungsbereich. Die BIAS GmbH soll u. a. Ergebnisse ihrer Grundlagenforschung und Entwicklungen aus aktuellen Forschungsprojekten in die industrielle Anwendung bringen. Dieses Ziel kommt auch im Leitbild der BIAS GmbH „Wissen schafft Wirtschaft“ zum Ausdruck. Einziger Gesellschafter der BIAS GmbH ist der Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. (VFwF), dessen Gründungsmitglieder die Freie Hansestadt Bremen und die Universität Bremen sind.
- 255 Die BIAS GmbH beschäftigte im Jahr 2020 durchschnittlich 56 festangestellte Personen mit insgesamt etwa 54 Vollzeiteinheiten (VZE) sowie 34 studentische Hilfskräfte mit insgesamt etwa 7 VZE. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei der BIAS GmbH zwei Kooperationsprofessoren der Universität Bremen als wissenschaftliche Geschäftsführer tätig.
- 256 Das Wissenschaftsressort förderte die BIAS GmbH in den Jahren 2017 bis 2020 mit institutionellen Zuwendungen von insgesamt rd. 10,5 Mio. €. Außerdem warb das Institut öffentlich finanzierte Drittmittel und in geringem Umfang auch Industriaufträge ein. Die Erträge des Instituts entwickelten sich von 2017 bis 2020 wie folgt:

Entwicklung der Erträge (in T€, gerundet)				
	2017	2018	2019	2020
Institutionelle Zuwendungen	2.508	2.408	2.708	2.838
Drittmittel	4.147	4.872	4.043	3.494
davon				
- Mittel für Grundlagenforschung (öffentlich finanziert)	3.373	3.721	2.783	2.275
- Industriemittel (öffentlich oder privat finanzierte anwendungsbezogene Forschungsprojekte)	774	1.151	1.260	1.219
- davon öffentliche Mittel	394	828	993	1.155
- davon private Mittel (Industrieaufträge)	380	323	267	64
Sonstige Erträge	416	431	521	433
Erträge gesamt	7.071	7.711	7.272	6.765

- 257 Die Drittmittelerträge waren im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 insgesamt rückläufig. Aus den Jahresabschlüssen ergibt sich, dass sie von rd. 4.147 T€ im Jahr 2017 auf rd. 3.494 T€ im Jahr 2020 fielen. Die Mittel für die Grundlagenforschung, die im Wesentlichen von der Deutschen Forschungsgemeinschaft stammten, sanken u. a. aufgrund der Beendigung eines Sonderforschungsbereichs zwischen den Jahren 2018 und 2019 um rd. 938 T€ auf rd. 2.783 T€. Die Industriemittel setzten sich zum einen aus für Forschungsprojekte zugeflossenen öffentlichen Mitteln, beispielsweise der Europäischen Union, des Bundes und der industriellen Gemeinschaftsforschung, zusammen und zum anderen aus Mitteln von privat finanzierten Industrieaufträgen. Während die Industriemittel insgesamt von rd. 774 T€ auf rd. 1.219 T€ im Jahr 2020 stiegen, gingen die Erträge aus den privat finanzierten Industrieaufträgen kontinuierlich über den gesamten Zeitraum zurück. Sie fielen von rd. 380 T€ im Jahr 2017 auf rd. 64 T€ im Jahr 2020.
- 258 Das Ressort ließ die BIAS GmbH in den Jahren 2009 und 2018 begutachten, um deren wissenschaftliche Leistungen bewerten zu können. Seit dem Gutachten aus dem Jahr 2009 wussten sowohl das Ressort als auch die BIAS GmbH um die Notwendigkeit, die anwendungsbezogene Forschung auszuweiten und das Drittmittelaufkommen aus der Industrie zu steigern, um dem Konzept einer Technologietransfereinrichtung gerecht zu werden. Trotz eines dafür eingestellten Industriekoordinators lag aber beispielsweise bis zum Jahr 2020 kein Vertriebskonzept vor und wurden die beiden wissenschaftlichen Institutsbereiche



nicht gemeinschaftlich vermarktet. Das Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Industrie konnte so nicht erreicht werden.

- 259 Ein weiteres vom Ressort in Auftrag gegebenes Gutachten aus dem Jahr 2018 sah das Institut in der Grundlagenforschung zwar exzellent aufgestellt, hielt es jedoch für erforderlich, Zielzahlen vorzusehen, mit denen mittelfristig die Industriemittel auf 30 % der Drittmittel gesteigert werden sollten. Dieses Ziel erreichte die BIAS GmbH im Jahr 2020, aber nur weil ihre Drittmittelträge im Vergleich zum Jahr 2018 insgesamt um rd. 28 % zurückgegangen waren. Im Zeitraum 2014 bis 2020 hatte die absolute Summe der Industriemittel nicht gesteigert werden können. Während die Summe der Industriemittel in den Jahren 2014 bis 2016 durchschnittlich noch rd. 1.350 T€ betragen hatte, fiel der jährliche Durchschnittswert im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 sogar auf rd. 1.101 T€.
- 260 Nach den gutachterlichen Empfehlungen sollte zudem die Hälfte der Industriemittel mit privat finanzierten Industrieaufträgen erwirtschaftet werden. Der Anteil dieser Aufträge an den Industriemitteln hatte 2018 noch fast 30 % betragen, stieg aber nicht an, sondern sank bereits im Jahr 2019 deutlich und belief sich 2020 nur noch auf gut 5 %.
- 261 Über Jahre hinweg knüpfte das Ressort an die Gewährung der institutionellen Förderung keine ausreichenden Vorgaben für eine Steigerung der Industriemittel. Mit den wissenschaftlichen Geschäftsführern wurden beispielsweise keine festen Zielanteile der einzuwerbenden privat finanzierten Industrieaufträge vereinbart. Das Ressort akzeptierte zudem, dass der Industriekoordinator in der BIAS GmbH bis 2021 nur für einen der beiden wissenschaftlichen Bereiche tätig war und dass die Industriekoordination in der Vergangenheit nicht eindeutig anwendungs- und industrieorientiert gewesen war (s. Tz. 257). Da die Drittmittelträge auch wegen der Beendigung eines Sonderforschungsbereichs kontinuierlich zurückgegangen waren, erhöhte das Ressort im Vergleich zu 2018 die institutionellen Zuwendungen vielmehr für das Jahr 2019 um 300 T€ und für 2020 um 430 T€.
- 262 Der Rechnungshof hat es für erforderlich gehalten, schnellstmöglich ergebnisoffen zu hinterfragen, ob angesichts der langjährig festzustellenden Defizite beim Technologietransfer eine weitere Förderung aus öffentlichen Mitteln noch im bremischen Interesse wäre. Er hat das Ressort und die BIAS GmbH aufgefordert, das Ergebnis dieser Überprüfung anhand belastbarer Fakten zu belegen.

- 263 Das Ressort und die BIAS GmbH haben entgegnet, nach seinem aktuellen Gesellschaftsvertrag sei es Aufgabe des Instituts, Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der angewandten Strahltechnik in Zusammenarbeit mit öffentlichen Fördergebern oder mit anderen Forschungseinrichtungen und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu betreiben. Diesem Auftrag komme das Institut durch anwendungsorientierte Grundlagenforschung und deren Umsetzung in die Praxis nach. Unternehmen beteiligten sich vorzugsweise an öffentlich finanzierten Drittmittelprojekten, weil damit weniger eigene Investitionen für sie erforderlich wären. Einen hälftigen Anteil privat finanzierter Aufträge an den Industriemitteln einzuwerben, sei für das Institut schwer zu erreichen, werde aber weiterhin angestrebt. Schwankungen in der Drittmittelinwerbung seien unvermeidbar. Der pandemiebedingte Rückgang der privat finanzierten Aufträge sei durch eine Steigerung der öffentlich finanzierten Forschungsprojekte mit Industriebeteiligung weitgehend aufgefangen worden. Aufgrund der Brückenfunktion zwischen Grundlagenforschung sowie wirtschaftsrelevanter Anwendung betrachte das Ressort das Institut auch in der jetzigen Entwicklungsphase und unter den gegebenen Umständen als wichtigen und erfolgreichen Bestandteil der bremischen Forschungs- und Industrielandschaft.
- 264 Zwar sind im Jahr 2020 pandemiebedingt Umsätze aus Aufträgen der Industrie erheblich zurückgegangen. Allerdings zeigte bereits der Trend der Vorjahre eine negative Entwicklung der Einnahmen aus den rein privat finanzierten Industriaufträgen. Ungeachtet dessen verdeutlichen die gutachterlichen Äußerungen seit dem Jahr 2009, dass der durch das Institut betriebene Technologietransfer bisher nicht den angestrebten Erfolg aufweisen konnte. Der Rechnungshof hält es daher nach wie vor für erforderlich, anhand belastbarer Daten zu überprüfen, welches öffentliche Interesse Bremen mit der Förderung der BIAS GmbH verfolgt.

2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

- 265 Die BIAS GmbH führt wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Drittmittelprojekte durch. Das Projektmanagement der Drittmittelprojekte wies dabei folgende Mängel auf.
- Angebote für wirtschaftliche Drittmittelprojekte wurden vereinzelt ohne vorherige Projektkalkulationen abgegeben.
 - Bei den Kalkulationen nicht wirtschaftlicher Projekte berücksichtigte die BIAS GmbH interne Kosten nicht vollständig und ermittelte so die zu erbringenden Eigenbeiträge für diese Projekte nicht.



- Nachweise der für Projekte geleisteten Stunden wurden in einzelnen Fällen verspätet an die Buchhaltung übermittelt oder waren unvollständig.
- Das Projektcontrolling der BIAS GmbH stellte Plan- und Ist-Kosten nicht gegenüber, auch waren die Berechnungen zur Kostendeckung teilweise nicht belastbar.

266 Grundlage für ein aussagekräftiges Projektcontrolling ist die vollständige Kalkulation sowohl wirtschaftlicher als auch nicht wirtschaftlicher Projekte. Sämtliche für ein Projekt geleisteten Stunden sind zu erfassen und zeitnah zu verbuchen. Um belastbare Deckungsbeiträge und finanzielle Risiken zu ermitteln, ist es erforderlich, Abweichungen tatsächlicher Kosten von den kalkulierten Kosten auszuwerten. Nur so können Rückschlüsse auf einen Verbesserungsbedarf bei der Kalkulation gezogen werden.

267 Der Rechnungshof hat das Ressort als zuwendungsgebende Stelle aufgefordert, bei der BIAS GmbH auf ein verlässliches Projektcontrolling hinzuwirken. Das Ressort sowie die BIAS GmbH haben Mängel im Projektcontrolling eingeräumt und mitgeteilt, die BIAS GmbH habe begonnen, das bestehende Controllingsystem zu verbessern.

3 Zuwendungsverfahren

268 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle hat das Haushaltsrecht einzuhalten. Es erfüllte die Anforderungen der Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht durchgehend. So zahlte es in den Jahren 2017 bis 2019 quartalsweise Mittel aus, obwohl ein Liquiditätsbedarf in der angeforderten Höhe zu dem jeweiligen Zeitpunkt nicht immer bestanden hatte. Die tatsächlichen Liquiditätsbestände der BIAS GmbH überstiegen die Planwerte in den Jahren 2017 bis 2019 durchschnittlich um rd. 380 T€.

269 Außerdem nutzte die BIAS GmbH im Jahr 2017 die ihr vom Ressort ausgezahlten Zuwendungsmittel für Investitionen zum Teil für konsumtive Zwecke, ohne die Mittel zuvor umwidmen zu lassen. Das Ressort hatte die überzahlten Investitionsmittel nicht zurückgefordert, aber auch einer Umwidmung der Mittel für konsumtive Zwecke nicht zugestimmt.

270 Als Grundlage für die jährliche Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Investitionszuwendungen nutzte das Ressort jeweils die Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Aus diesen Berichten ging lediglich die Höhe der in dem betreffenden Jahr getätigten Investitionen hervor, nicht hingegen, in welchem Umfang hierfür investive Zuwendungsmittel des Ressorts verbraucht worden waren. Das Ressort fragte im Rahmen der

Verwendungsnachweisprüfung auch nicht nach, ob und in welchem Umfang die zugewiesenen Investitionsmittel zweckgemäß verwendet worden waren.

- 271 Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel gerügt. Eine ausschließlich auf der Grundlage des vorgelegten Jahresabschlusses basierende Verwendungsnachweisprüfung ermöglicht keine Überprüfung, inwieweit die zugewiesenen Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Daher obliegt es dem Ressort, zusätzliche Informationen über nicht benötigte Investitionsmittel anzufordern und eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die Mittel zurückgefordert oder mit Mittelzuweisungen der Folgejahre verrechnet werden sollen.
- 272 Hinsichtlich der Mittelauszahlungen hat das Ressort mitgeteilt, die quartalsweisen Mittelabrufe seien sinnvoll. Die im Vergleich zur Planung hohen Liquiditätsbestände wären im Wesentlichen auf im Vorfeld abzurufende gebundene Drittmittel zurückzuführen. Bezüglich der Investitionszuwendungen hat die BIAS GmbH für das Jahr 2017 die zweckfremde Verwendung der investiven Mittel für konsumtive Zwecke eingeräumt. Im Übrigen haben BIAS GmbH und Ressort der Kritik des Rechnungshofs zugestimmt. Die Verwendung der investiven Mittel sei nicht ausreichend nachgewiesen. Das Ressort hat zugesichert, sich über die Verwendung der Investitionsmittel künftig in geeigneter Weise berichten zu lassen.
- 273 Das Ressort hat zu seinen neuen Ausführungen keine Unterlagen beigefügt, aus denen die Höhe etwaig gebundener Drittmittel zu entnehmen gewesen wäre. Auch die im Rahmen der Prüfung von der BIAS GmbH vorgelegte Liquiditätsplanung lässt keinen Rückschluss auf den Umfang gebundener Drittmittel zu. Die vom Ressort zur Begründung der hohen Liquiditätsbestände zunächst angeführten gebundenen EU-Mittel, die ausweislich der Jahresabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2019 durchschnittlich 128 T€ jährlich betragen, vermögen die Höhe der Liquiditätsbestände ebenfalls nicht aufzuklären. Der nunmehr pauschale Hinweis auf gebundene Drittmittel kann schließlich auch nicht hinreichend deutlich machen, wie sich die Höhe der Liquiditätsbestände genau zusammensetzt. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, entsprechend den zuwendungsrechtlichen Vorgaben die Liquiditätslage der BIAS GmbH vor Auszahlung zu überprüfen, etwa über eine Abfrage der verfügbaren, nicht gebundenen Liquidität zum Zeitpunkt der Mittelabforderung.

4 Projektförderung aus dem Bremen-Fonds

- 274 Maßnahmen, für die Mittel aus dem Bremen-Fonds bewilligt werden, sind mit Belastungen künftiger Haushalte aus langfristigen Kreditfinanzierungen



verbunden. Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse, erlaubt Kreditfinanzierungen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bewältigung von Pandemiefolgen. Daher muss für die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme ein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang einer geplanten Maßnahme mit einer Notlagenbekämpfung bestehen, der mittels einer umfassenden Begründung nachzuweisen ist.

- 275 Mit Bescheid aus dem März 2021 gewährte das Ressort der BIAS GmbH eine Zuwendung in Höhe von rd. 3 Mio. € aus Mitteln des Bremen-Fonds für eine Geräteinfrastruktur zur Wasserstoffforschung. Die Mittel sind Teil mehrerer, vom Senat im Februar 2021 beschlossener mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise auf dem Feld der ökologischen Transformation. Damit soll die Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur für Wasserstoffforschung in Bremen gestärkt werden, hier die Geräteausstattung.
- 276 In seiner dem Senatsbeschluss anliegenden Vorlage führte das Ressort aus, dass die BIAS GmbH durch die Ausstattung mit zusätzlichem Gerät zukunftsfähig und krisenresilient gemacht würde. Der darauf geäußerten Kritik des Rechnungshofs, es fehle der geförderten Geräteanschaffung an dem - verfassungsrechtlich erforderlichen - inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung, hat das Ressort widersprochen. Die Pandemie habe nicht nur die Arbeiten der BIAS GmbH erheblich eingeschränkt, sondern auch Begutachtungszeiten verlängert, Bewilligungsquoten sinken lassen und direkte Kooperationen mit der Industrie fast vollkommen zum Erliegen gebracht. Darüber hinaus sei der Ausbau der Wasserstoffforschung insgesamt von starker Bedeutung für eine Zukunftssicherung und die Stärkung der Krisenresilienz von Industriezweigen, die von der Pandemie besonders betroffen seien. Dass die Entwicklung der Wasserstoffwirtschaft durch die Pandemie eine Dringlichkeit erfahren habe, sei im Übrigen durch ein vom Senat eingeholtes wirtschaftswissenschaftliches Gutachten bestätigt. Mit einer Förderung aus dem Bremen-Fonds würden die vielfältigen negativen, eng miteinander verknüpften und sich verstärkenden Folgen der Pandemie abgemildert.
- 277 Das Ressort hat dies nicht belegt. Gemessen an den Darlegungs- und Begründungspflichten sind seine Ausführungen zudem viel zu allgemein. Auch nach dem wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten, auf das sich das Ressort stützen will, sind nicht alle strukturpolitisch sinnvollen Maßnahmen mit Mitteln des Bremen-Fonds finanzierbar. Die Maßnahmen müssen vielmehr so spezifisch sein, dass sie die Krisenfolgen mindern. Das pauschale Argument, das Handlungsfeld Wasserstoff sei als Förderschwerpunkt benannt worden, kann allein

als Begründung für die Förderung einzelner, spezieller Maßnahmen nicht ausreichen. Denn auch das wirtschaftswissenschaftliche Gutachten hält unter Hinweis auf das ebenfalls vom Senat eingeholte Rechtsgutachten (Korioth 2020) einen kausalen Pandemiebezug für erforderlich. Außerdem sind die Ausführungen des Ressorts unplausibel und widersprüchlich, weil es an anderer Stelle (s. Tz. 263) ausgeführt hat, die BIAS GmbH habe die pandemiebedingten Umsatzeinbrüche aufgrund wegfallender Industrieaufträge nahezu vollständig durch andere, allerdings öffentliche Drittmittelinnahmen kompensiert.

- 278 Ungeachtet dessen verfolgte Bremen den Ausbau der wasserstoffbezogenen Forschung bereits vor der Pandemie. Zu solchen Fallgestaltungen im Bereich mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise, zu denen die Geräteanschaffung nach eigener Zuordnung des Ressorts zählen soll, heißt es in dem vom Senat in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten, dass es bei den in dieser Kategorie genannten Maßnahmen „um die fortgesetzte Bewältigung von Problemen geht, die ihren Ursprung nicht in der Krise, sondern bereits zuvor hatten. Es sind also Handlungsfelder, die in der Krise eine Rolle spielen, aber auch ohne Krise zu bewältigen wären“ (Rechtsgutachten Korioth 2020, S. 35). Die notwendige Kausalität, so das Gutachten weiter, dürfte dabei nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Fehlt es insoweit am objektiven sachlichen Zusammenhang zwischen Pandemiefolgenbewältigung und kreditfinanzierter Maßnahme, sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Kreditmitteln nicht erfüllt. Diese nicht nur auch vom Rechnungshof Bremen schon früher vertretene Auffassung (vgl. Jahresbericht 2021 - Land, Tz. 147, 149) hat sich in der Fachliteratur und in ersten gerichtlichen Entscheidungen mittlerweile etabliert. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik, dass die Geräteanschaffung nicht in dem verfassungsrechtlich notwendigen inhaltlich und zeitlich erforderlichen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung steht.

Arbeit

Landesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit

Ohne messbare Ziele ist es nicht möglich, die Wirkung von Maßnahmen zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt zu bewerten.

1 Eingliederung in den Arbeitsmarkt

- 279 Die Arbeitslosenquote im Land Bremen liegt seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Ein erheblicher Teil der Erwerbslosen ist seit mindestens einem Jahr ohne Arbeit und gilt damit nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - als langzeitarbeitslos. Vor diesem Hintergrund beschloss der Senat im Juni 2016 das Landesprogramm „Perspektive Arbeit: Öffentlich geförderte Beschäftigung für 500 Langzeitarbeitslose im Land Bremen“. Er setzte sich damit das politische Ziel, die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, anstatt dauerhafte Arbeitslosigkeit zu finanzieren.
- 280 Das Landesprogramm ist eingebettet in das von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Ressort) verantwortete „Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm“. Weitere Beteiligte sind die Jobcenter Bremen und Bremerhaven. Sie sind jeweils gemeinsame Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremen oder des Magistrats Bremerhaven mit der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven. Hinsichtlich der kommunalen Trägerschaft der Jobcenter liegt die Federführung beim Ressort.
- 281 Zielgruppen des Landesprogramms sind langzeitarbeitslose, erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die motiviert sind, jedoch aufgrund von Vermittlungshemmnissen wie fehlenden Schul- oder Ausbildungsabschlüssen, gesundheitlichen Einschränkungen oder mangelnden Sprachkenntnissen kaum Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Das Landesprogramm richtet sich vor allem an Frauen - insbesondere Alleinerziehende - sowie Personen, die über 50 Jahre alt sind oder einen Migrationshintergrund aufweisen.
- 282 Die Jobcenter beraten diese Menschen mit dem Ziel, Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden und bieten ihnen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II an. Hierzu gehören auch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen die Jobcenter - aus Bundesmitteln finanziert - seit einer Ausweitung der gesetzlichen Fördermöglichkeiten zum 1. Januar 2019 für maximal fünf Jahre zwischen 50 % und 100 % der

Lohnkosten übernehmen können. Verbleiben Lohnkosten, die grundsätzlich Arbeitgebende zu tragen hätten, können sie über das Landesprogramm finanziert werden. Bis Ende 2018 geschah dies anteilig, seit dem Jahr 2019 wird der verbleibende Anteil der Arbeitgebenden vollständig übernommen. Mit den Mitteln des Landesprogramms werden auch begleitende Maßnahmen wie Auswahlverfahren oder die allgemeine Verfahrensbegleitung der Beteiligten finanziert. Gleiches gilt für Personalkosten, die u. a. im Ressort zur Umsetzung des Programms anfallen.

- 283 Geförderte Stellen sind vorrangig bei Beschäftigungsträgern, in Vereinen sowie im öffentlichen Dienst des Landes und der Stadtgemeinde Bremen entstanden. Stellen in der freien Wirtschaft konnten nach Mitteilung des Ressorts nicht in erhofftem Umfang eingeworben werden, weil sie sich aufgrund hoher Anforderungen in den Stellenprofilen oder auch wegen bestehender Vorurteile nur schwer mit Personen aus den definierten Zielgruppen besetzen ließen.
- 284 Ursprünglich sollte das Landesprogramm mit Ablauf des Jahres 2018 enden. Seitdem wurde es mehrfach verlängert und nach Ausweitung der Fördermöglichkeiten auch die Anzahl der Teilnehmenden deutlich erhöht. Eine Weiterführung des Programms ist beabsichtigt, um die Förderinstrumente auch in Zukunft nutzen zu können.
- 285 Die Ausgaben des Landes Bremen für das Landesprogramm betragen in den Jahren 2016 bis 2020 insgesamt rd. 18,7 Mio. €. Das Programm wurde aus Mitteln der Europäischen Union grundsätzlich zu 50 % kofinanziert.

2 Wirkung und Ziele des Landesprogramms

- 286 Das Landesprogramm zielt zentral darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten, ihre Kompetenzen zu steigern und soziale Teilhabemöglichkeiten sowie Lebensumstände zu verbessern. Darüber hinaus soll über die geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt eine Eingliederung der Teilnehmenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden.
- 287 Das Ressort erstellte für das Landesprogramm keine an diesen Zielen orientierte und den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. In seiner konzeptionellen Planung aus dem Juni 2016 nahm das Ressort lediglich an, pro teilnehmender Person pauschal rd. 330 € monatlich an Kosten der Unterkunft nach dem SGB II einsparen zu können. Ausgehend von 500 Teilnehmenden und einer Förderungsdauer von 24 Monaten errechnete es mögliche Gesamteinsparungen an Sozialleistungen von rd. 4 Mio. € bis zum Ende des Jahres 2018.



- 288 In den Jahren 2017 und 2018 legte das Ressort der zuständigen Deputation Zwischenevaluationen zum bisherigen Verlauf und Erfolg des Landesprogramms vor. Darin erläuterte es u. a., ob die Zielgruppen erreicht und wie viele Stellen geschaffen und besetzt worden waren. Zum Programmziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt benannte das Ressort zwar die Personenzahl, bewertete sie aber nicht. Dies war auch nicht möglich, weil das Ressort eine Zielzahl, in wie vielen Fällen eine Eingliederung bis zu welchem Zeitpunkt hätte gelingen sollen, nicht festlegt hatte. Die Höhe der eingesparten Sozialleistungen ermittelte es ebenfalls nicht.
- 289 Verzichtet das Ressort auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu der auch Erfolgskontrollen gehören, bleibt offen, ob den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung des Landesprogramms Genüge getan wurde. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Programmziele, wie Kompetenzsteigerungen oder verbesserte soziale Teilhabe, unter Umständen nur mittel- oder langfristig zu messen sind und sich teilweise einer monetären Bewertung entziehen. Gleichwohl lassen sich auch für solche Programmziele Maßstäbe festlegen, die einer Erfolgskontrolle zugänglich sind.
- 290 Für die mit dem Landesprogramm beabsichtigte Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt ist eine aussagekräftige Erfolgskontrolle nur möglich, wenn das Ressort messbare Ziele als Maßstab für den Eingliederungserfolg festlegt und sicherstellt, dass Informationen über die Zielerreichung vorliegen. Wirtschaftliche Effekte würden im Wesentlichen durch Schaffung und Besetzung von geförderten Stellen in der freien Wirtschaft oder im öffentlichen Dienst eintreten, wenn diese Stellen im Anschluss als nicht geförderte Beschäftigungsverhältnisse bestehen blieben. Als Maßstab für eine erfolgreiche Eingliederung bietet sich deshalb grundsätzlich das Erreichen eines nicht geförderten Beschäftigungsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Zudem kann das Ressort die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme nur umfassend bewerten, wenn es ebenfalls überprüft, ob die angenommenen Einsparungen bei den Sozialleistungen (s. Tz. 287) auch tatsächlich eingetreten sind. Vor diesem Hintergrund reicht es nicht aus, Erfolgskontrollen allein auf die Fragen zu beschränken, ob die Zielgruppen erreicht werden, wie zufrieden die Teilnehmenden sind und ob alle Plätze besetzt werden (s. Tz. 288).
- 291 Für Erfolgskontrollen stehen dem Ressort u. a. Daten von Arbeitgebern zu den Beschäftigungsverhältnissen zur Verfügung. Außerdem werden die Teilnehmenden mittels eines Formulars um freiwillige Auskunft zur Zufriedenheit mit der Maßnahme und zu ihrem weiteren beruflichen Weg nach dem Ende des

geförderten Beschäftigungsverhältnisses gebeten. Da nicht in jedem Fall eine Auskunft erteilt wird, kann das Ressort die Daten der am Landesprogramm Teilnehmenden auf diesem Wege nur unvollständig erfassen und daher nur eingeschränkt für Auswertungen einsetzen.

- 292 Darüber hinaus gibt § 61 SGB II den Jobcentern die Möglichkeit, Daten über den Eingliederungserfolg von Maßnahmen zu erheben. Zwar erfolgt dies regelmäßig, gleichwohl haben nach Auskunft des Ressorts die Jobcenter den Eingliederungserfolg der am Landesprogramm Teilnehmenden nicht separat ausgewertet.
- 293 Die fehlenden Auswertungen erschweren es, zu bemessen und zu bewerten, wie vielen Teilnehmenden im Anschluss an die Maßnahme ein - dauerhafter - Wechsel in ein nicht gefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gelang. Eine die Evaluation erleichternde Kooperationsvereinbarung zwischen Ressort, Jobcentern und Agentur für Arbeit zur Datenübermittlung und -auswertung existiert nicht. Eine solche Vereinbarung könnte auf der Grundlage des § 61 SGB II, auch unter Berücksichtigung der Belange des Sozialdatenschutzes, getroffen werden, wenn Daten in anonymisierter Form an das Ressort übermittelt würden. In einem solchen Fall bestünde für das Ressort auch keine Notwendigkeit mehr, den Eingliederungserfolg direkt bei den Teilnehmenden zu erfragen.
- 294 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu prüfen, ob die mit dem Landesprogramm beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind. Bei Fortführung des Landesprogramms erwartet der Rechnungshof vom Ressort,
- seine Zielsetzung bezüglich der Wirkung, insbesondere hinsichtlich des Verbleibs der Teilnehmenden in Beschäftigung, zu konkretisieren und messbare Zielgrößen zu definieren,
 - hieran angelehnte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Landesprogramm durchzuführen, sie mit Erfolgskontrollen zu begleiten und durch eine Kooperationsvereinbarung mit den Jobcentern sowie der Agentur für Arbeit zu unterstützen und
 - vermehrt geförderte Beschäftigungsverhältnisse mit nachhaltigen Anschlussperspektiven einzuwerben.
- 295 Das Ressort hält den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit den Jobcentern und der Agentur für Arbeit grundsätzlich für möglich. Auch werde es künftig zu den Einsparungen bei den Sozialleistungen anhand von ermittelten Durchschnittswerten berichten. Allerdings verfolge das Ressort bei der



Bewertung des Landesprogramms eher qualitative Steuerungsansätze und lege - anders als der Rechnungshof - bei der Programmdurchführung keinen Schwerpunkt auf das Erreichen von nicht geförderten Beschäftigungsverhältnissen.

- 296 Nicht der Rechnungshof, sondern das Landesprogramm verfolgt das Ziel einer Eingliederung der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt. Schon deshalb muss im Rahmen einer Erfolgskontrolle auch überprüft werden, ob dieses Ziel mit den durchgeführten Maßnahmen in wirtschaftlicher Weise erreicht wurde.

3 Leitstelle

- 297 Das Ressort hatte sich mit dem Jobcenter Bremen bereits zu Beginn des Landesprogramms darauf verständigt, die am besten geeigneten Teilnehmenden über ein Auswahlverfahren auszusuchen. Mit dieser Maßnahme beauftragte das Ressort einen Träger. Im Jahr 2017 erweiterte es dessen Aufgabenbereich u. a. um

- die Gewinnung von Teilnehmenden und Arbeitsplätzen,
- ein passgenaues Zusammenführen von Teilnehmenden und für sie geeigneten Arbeitsplätzen und
- die Verfahrensbegleitung der Beteiligten.

Mit dieser Aufgabenerweiterung verband das Ressort die Funktion einer Leitstelle. So wollte es eine Unterstützungsstruktur schaffen, um gezielt mehr sowie andere Teilnehmende und Stellen - auch in der freien Wirtschaft - zu gewinnen. Es bewilligte hierfür Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 800 T€ für eine Gesamtlaufzeit bis Ende 2021.

- 298 Mit Änderung der Förderbedingungen zum Januar 2019 ging das Jobcenter Bremen dazu über, die durch das Landesprogramm geförderten Arbeitsplätze verstärkt selbst mit geeigneten Teilnehmenden zu besetzen. In der Folge verringerten sich die Vermittlungszahlen der Leitstelle. Dies veranlasste das Ressort dazu, deren Tätigkeit in der bisherigen Form zu beenden, sie für das Jahr 2021 stark zu verkleinern und nur noch mit der Betreuung kleinerer Arbeitgeber zu beauftragen.

- 299 Die Jobcenter sind nach dem SGB II dafür zuständig, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Dies umfasst auch die Beratung zur Eingliederung in Arbeit. Für Stellenakquise und Kontakte zu Arbeitgebenden verfügen das Jobcenter Bremen und die Agentur für Arbeit über einen gemeinsamen Arbeitgeberservice.

Wesentliche Aufgabenschwerpunkte der damaligen Leitstelle, wie Beratung, passgenaues Zusammenführen von Teilnehmenden und Stellen öffentlich geförderter Beschäftigung sowie Stellenakquise, fielen somit in die originäre Zuständigkeit des Jobcenters Bremen.

- 300 Mit der Beauftragung des Trägers entstand daher eine aus Mitteln des Landesprogramms finanzierte teilweise Doppelstruktur für den Bereich der Eingliederung in Arbeit. Selbst für die reduzierten Aufgaben der Leitstelle war eine Projektförderung nicht notwendig. Kleinere Arbeitgeber hätten ebenso vom eigenen - über das Landesprogramm finanzierten - Verwaltungspersonal des Ressorts (s. Tz. 282) betreut werden können. Nach der Landeshaushaltsordnung dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erfüllung des hiermit verbundenen Zweckes durch den Zuwendungsempfänger ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann.
- 301 Das Ressort argumentierte, das erhebliche Interesse habe darin bestanden, die Plätze im Landesprogramm besonders zeitnah besetzen zu wollen. Die gelungene Besetzung der Stellen durch das Jobcenter Bremen nach Änderung der Förderbedingungen Anfang 2019 (s. Tz. 298) zeigt aber, dass es für eine Auslastung der Plätze lediglich zielgenauerer Abstimmungen mit dem Jobcenter bedurft hätte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte das Ressort die Förderung der Leitstelle zeitnah beenden müssen.
- 302 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Aufgaben grundsätzlich durch die nach den rechtlichen Regelungen sowie der Verwaltungsorganisation zuständigen Stellen erfüllen zu lassen und auf die Leitstelle in ihrer bisherigen Form zu verzichten.
- 303 Das Ressort hat mitgeteilt, eine Weiterführung der Leitstelle sei nicht mehr beabsichtigt. Gleichwohl wäre die Leitstelle erforderlich gewesen, weil es mit der speziellen Zielgruppenausrichtung (s. Tz. 281) des Landesprogramms besondere inhaltliche Anforderungen gegeben hätte, denen das Jobcenter nicht vollständig hätte gerecht werden können. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Aufgaben der Leitstelle vorrangig Tätigkeiten umfassten, deren Erledigung in der Verantwortung des Jobcenters lag. Die Finanzierung solcher Doppelstrukturen ist weder mit dem Zuwendungsrecht vereinbar noch wirtschaftlich.

Wirtschaft

Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen

Nur klar gefasste Leistungsvoraussetzungen stellen die notwendige Transparenz her. Bei Leistungen, mit denen ein künftiger, noch nicht bezifferbarer Schaden schon vorab ausgeglichen werden soll, ist es erforderlich, die Mittelbewilligung nachträglich zu überprüfen.

1 Programme zur Soforthilfe

- 304 Im März 2020 legte die Freie Hansestadt Bremen zwei Programme zur Soforthilfe mit Billigkeitsleistungen auf, um Unternehmen und Selbstständige im Land Bremen zu unterstützen, die pandemiebedingt finanzielle Einbußen zu verzeichnen hatten. Mit dem Programm Corona-Soforthilfe I sollten Kleinstunternehmen, Solo-Selbstständige und freiberuflich Tätige Beträge bis zu 5 T€ erhalten, um pandemiebedingte Liquiditätsengpässe zu überwinden. Als Kleinstunternehmen galten Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz von unter 2 Mio. €. Darüber hinaus konnten bremische Kleinunternehmen mit mehr als 10 und weniger als 50 Beschäftigten sowie einem Jahresumsatz von bis zu 10 Mio. € auf der Grundlage des Programms Corona-Soforthilfe II jeweils Mittel bis zu 20 T€ beantragen.
- 305 Die Anträge wurden durch die Bewilligungsstellen Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) und BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) bearbeitet.
- 306 Von den im Rahmen der Corona-Soforthilfe I insgesamt etwa 3.400 gestellten Anträgen wurden knapp 2.300 bewilligt und Mittel in Höhe von insgesamt rd. 9,5 Mio. € ausgezahlt. Leistungen aus dem Programm Corona-Soforthilfe II beantragten etwa 700 Unternehmen. Die ungefähr 500 positiv beschiedenen Fälle beliefen sich auf ein Gesamtvolumen von rd. 8,9 Mio. €.

2 Liquiditätsengpass als Bewilligungsvoraussetzung

- 307 Die Richtlinien zu den Soforthilfeprogrammen sahen eine Leistung bei durch die Pandemie entstandenen existenzbedrohlichen Wirtschaftslagen oder Liquiditätsengpässen vor, bestimmten diese Voraussetzungen aber nicht näher.
- 308 Von einem Liquiditätsengpass ist auszugehen, wenn finanzielle Mittel nicht mehr ausreichen, um den laufenden und planmäßigen Zahlungsverpflichtungen fristgemäß nachzukommen. Ein durch die Pandemie verursachter

Liquiditätsengpass lässt sich nur ermitteln, wenn voraussichtliche Umsätze, absehbare Zahlungsverpflichtungen und vorhandene Mittel einbezogen werden.

- 309 In den Antragsformularen hatten die Antragstellenden allerdings lediglich zu bestätigen, dass sie einen Liquiditätsengpass erwarteten. Den Liquiditätsbedarf hatten sie anhand der absehbaren Zahlungsverpflichtungen für die kommenden drei Monate darzulegen. Nähere Angaben zu eigenen Mitteln, wie Beständen oder voraussichtlichen Umsätzen, waren nicht vorgesehen.
- 310 Da die Bewilligungsstellen nur den Liquiditätsbedarf abgefragt hatten, konnten sie die Plausibilität des jeweils behaupteten Liquiditätsengpasses nicht überprüfen.
- 311 Der Rechnungshof hat empfohlen, Antragsformulare mit klar gefassten Leistungsvoraussetzungen zu verwenden und darin außerdem alle notwendigen Angaben abzufragen, mit denen die Plausibilität eines Antrags spätestens im Nachhinein überprüfbar ist. Das Wirtschaftsressort hat die Anregungen aufgenommen.

3 Vollständigkeit und Aktualität von Richtlinien

- 312 In die Berechnung des Liquiditätsbedarfs bezogen Antragstellende häufig einen kalkulatorischen Unternehmerlohn ein, der von den Bewilligungsstellen anerkannt wurde, obwohl sich die Erstattungsfähigkeit dieser Kosten weder aus der Richtlinie noch aus dem Antragsformular der Corona-Soforthilfe I ergab.
- 313 Das Ressort teilte hierzu während der Prüfung mit, die Entscheidung, auch einen kalkulatorischen Unternehmerlohn als berücksichtigungsfähig anzuerkennen, sei erst einige Tage nach dem Programmstart getroffen worden. Nach der Entscheidung über die Berücksichtigungsfähigkeit hätten die Bewilligungsstellen in der individuellen Kommunikation mit Antragstellenden bedarfsgerecht auf diese Regelung hingewiesen.
- 314 Aus Gründen der Transparenz und der Gleichbehandlung ist es erforderlich, Antragsvoraussetzungen für Hilfsprogramme stets vollständig zu veröffentlichen und diese Informationen auf aktuellem Stand zu halten. Das Ressort hat sich dem angeschlossen.

4 Transparenz von Sonderregelungen

- 315 Die Richtlinie zur Corona-Soforthilfe II sah eine Sonderregelung vor, wenn den Antragstellenden in einem unternehmensbezogenen Miet- oder Pachtverhältnis ein Nachlass von mindestens 20 % gewährt worden war. In diesen Fällen konnte der Zeitraum für die Berechnung der Höhe des Liquiditätsengpasses



und der sich daraus ergebenden Leistungen von drei auf fünf Monate ausgeweitet werden.

- 316 Das Antragsformular wies zwar auf diese Sonderregelung hin, konkrete Angaben dazu wurden aber nicht erfragt. Vielmehr war die beantragte Soforthilfe auch nur mit einem Gesamtbetrag zu benennen. Da somit nicht erkennbar war, ob der geltend gemachte Liquiditätseingpass für drei oder für fünf Monate berechnet worden war, konnte weder die Richtigkeit der bewilligten Mittel ihrer Höhe nach noch die Wirksamkeit der Sonderregelung überprüft werden.
- 317 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, im Rahmen sofortiger Hilfen auf Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände möglichst zu verzichten. Falls sie dennoch für erforderlich gehalten würden, bedürfte es nachprüfbarer Angaben zum Vorliegen der Antragsvoraussetzungen. Das Ressort ist dem nicht entgegengetreten.

5 Geeignete Nachweise

- 318 Der Zugang zu den Corona-Soforthilfen war niedrigschwellig gestaltet. Die Antragsformulare sahen im Wesentlichen Selbstauskünfte vor. Daneben waren zur Identitätsprüfung Ausweisdokumente beizufügen. Zum Nachweis eines bestehenden Gewerbes genügte es, Unterlagen wie einen Steuerbescheid oder eine Gewerbeanmeldung vorzulegen.
- 319 Dass eine gewerbliche oder selbstständige Tätigkeit zum Zeitpunkt der Antragstellung tatsächlich ausgeübt wurde, war durch die genannten Dokumente nicht belastbar nachzuweisen, weil sie lediglich über einen schon damals vergangenen Zeitraum Auskunft geben konnten. Demgegenüber verfügen andere staatliche Stellen wie etwa die Finanzämter aufgrund laufender Steueranmeldungen und wegen des Datenaustausches mit anderen Stellen über aktuelle Daten zu fast allen Unternehmen. Bestünde eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung dieser Daten, könnte dies das Antragsverfahren vereinfachen, Prüfungen beschleunigen und Fehlbewilligungen aufgrund falscher Angaben vermeiden.
- 320 In einer Stichprobenprüfung bei der BAB stellte der Rechnungshof in fast einem Fünftel der geprüften Fälle zudem fest, dass Mittel bewilligt worden waren, ohne dass auch nur die wenigen geforderten Nachweise vollständig vorgelegen hätten.
- 321 Die BAB teilte bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof mit, sie hätte die Anspruchsvoraussetzungen stets vollständig überprüft, vor dem

Hintergrund schneller, unbürokratischer Entscheidungen wäre dies nur nicht durchgängig dokumentiert worden.

- 322 Für das Antragsprüfverfahren ist es sachlich geboten, mit Nachweisen zu arbeiten, die geeignet sind, die Leistungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Antragstellung zu belegen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen zu untersuchen, wie unter Beachtung wirtschaftlicher Erfordernisse elektronische Antragsverfahren entwickelt werden können, die eine Antragstellung nur unter Beifügung der notwendigen Nachweise ermöglichen. Das Ressort hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

6 Nachprüfung von Bewilligungen

- 323 Die Antragsformulare und Bewilligungsbescheide zur Corona-Soforthilfe I sahen umfangreiche Prüfungsrechte für die Bewilligungsstellen sowie Mitteilungspflichten für die Antragstellenden vor. Um über die Anträge schnell und unbürokratisch zu entscheiden, beschränkten sich die Prüfungen der Bewilligungsstellen aber im Wesentlichen auf die Personenidentität sowie auf das Gewerbe. Die betriebswirtschaftliche Plausibilität der Antragsdaten wurde regelmäßig nicht überprüft.
- 324 Im Interesse einer kurzfristigen Antragsbearbeitung kann die Richtigkeit der in den Anträgen enthaltenen betriebswirtschaftlichen Daten auch im Nachhinein geprüft werden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, unberechtigt beantragte Zuschüsse jedenfalls später noch zu entdecken. Möglicherweise kann damit sogar eine abschreckende Wirkung gegenüber vorsätzlich unberechtigten Antragstellungen bewirkt werden. Das Ressort teilte allerdings während der Prüfung zunächst mit, dass eine nachträgliche Überprüfung nicht vorgesehen sei.
- 325 Dies ist nicht hinnehmbar. Eine nachträgliche Überprüfung ist sowohl zur Entdeckung etwaiger Mitnahmeeffekte erforderlich als auch, weil die Mittelgewährung hier als Billigkeitsleistung ausgestaltet ist. Voraussetzung für die Gewährung von Billigkeitsleistungen ist grundsätzlich ein zum Antragszeitpunkt dem Grund und der Höhe nach bestimmbarer Schaden. Üblicherweise werden Billigkeitsleistungen somit im Nachhinein gewährt. Die Corona-Soforthilfen wurden demgegenüber zu einem Zeitpunkt beantragt und ausgekehrt, als die Bewilligungsstellen die Höhe der zu leistenden Mittel nur aufgrund von Selbsteinschätzungen und Prognosen der Antragstellenden beziffern konnten.
- 326 Angesichts der Unsicherheiten und des prognostischen Charakters der Entscheidungen über die Soforthilfen ist ein Verzicht auf nachträgliche Prüfungen der Leistungsvoraussetzungen nicht akzeptabel. Denn bei einer im Vergleich zur Prognose positiven Geschäftsentwicklung könnte die Soforthilfe den



entstandenen Schaden überkompensieren. Die Richtlinien zu den Soforthilfen schließen eine solche Überkompensation aber gerade aus.

- 327 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, zumindest für eine stichprobenartige nachträgliche Überprüfung der Bewilligungsverfahren Sorge zu tragen.
- 328 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe bereits eine Reihe von Fällen im Rahmen von Widerspruchsverfahren überprüft. Es werde der Forderung des Rechnungshofs nach weiteren stichprobenartigen Prüfungen der Soforthilfen nun aber nachkommen.

7 Abrechnung mit dem Bund

- 329 Nach einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und Bremen können die bereits aus Landesmitteln geleisteten Soforthilfen durch Bundesmittel ersetzt werden, soweit die Voraussetzungen für eine Abrechnung mit dem Bund vorliegen. Abgerechnet werden soll zum 30. Juni 2022.
- 330 Die Bedingungen des Bundes sehen keine Beträge für einen kalkulatorischen Unternehmerlohn vor. Leistungen, die Bremen dafür erbracht hat, können daher mit dem Bund nicht abgerechnet werden. Das Ressort teilte während der Prüfung mit, Fälle, in denen ein kalkulatorischer Unternehmerlohn anteilig berücksichtigt worden sei, würden in Gänze nicht in die Abrechnung mit dem Bund einbezogen. Die Mittel, die auf diese als nicht abrechenbar erachteten Fälle entfielen, beliefen sich zum 31. Dezember 2020 auf insgesamt rd. 5,2 Mio. €.
- 331 Der Rechnungshof forderte das Ressort bereits während der Prüfung auf, jedenfalls für die nicht auf den kalkulatorischen Unternehmerlohn entfallenden Beträge zu klären, ob sie mit dem Bund abgerechnet werden könnten. Das Ressort hat zugesagt die Möglichkeit einer anteiligen Abrechnung mit dem Bund zu prüfen und den Rechnungshof über das Ergebnis zu informieren.



Wirtschaft

Gebäudebewirtschaftung bei der WFB

In Beteiligungsunternehmen gebundene Vermögen bedürfen transparenter Darstellung. Eigene Mittel von Zuwendungsempfängenden sind stets in die Bemessung des Zuwendungsbedarfs einzubeziehen.

1 Gesellschaftszweck und Gebäudebestand

- 332 An der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) hält das Land Bremen mehr als 90 % der Anteile. Daneben sind auch die Stadtgemeinden Bremen sowie Bremerhaven als Minderheitsgesellschafterinnen beteiligt. Für die WFB gelten die Rechnungslegungsvorschriften für große Kapitalgesellschaften. Mit der Gesellschaft werden Zwecke der Wirtschaftsförderung, der Verbesserung von Wirtschaftsgefüge sowie Infrastrukturen und der städtebaulichen Entwicklung verfolgt.
- 333 Die WFB verfügt über einen umfangreichen Immobilienbestand. Zu ihrem Portfolio gehören historische Bauten im Innenstadtbereich sowie die Sitze der Landesvertretungen in Brüssel und Berlin. Außerdem ist sie Eigentümerin von eigens zu Wirtschaftsförderzwecken errichteten Gebäuden in Gewerbezentren und in universitätsnahen Lagen. Der Rechnungshof hat einzelne Aspekte der Gebäudebewirtschaftung geprüft.

2 Vermietung von Flächen in einem Gewerbezentrum

- 334 Mit dem Betrieb von Gewerbezentren verfolgt die WFB das Ziel, flexibel nutzbare, kleinteilige Gewerbeeinheiten anzubieten und damit vor allem neu gegründete Gewerbebetriebe, junge Gewerbetreibende sowie freiberuflich Tätige und weitere Unternehmen anzusprechen, die zumeist nicht viel Platz benötigen. Die Gewerbezentren sind dauerhaft hoch, teilweise sogar vollständig ausgelastet.
- 335 Aktuell sind im Gewerbezentrum am Hochschulring allerdings neben einer universitären Einrichtung ausschließlich Großunternehmen oder deren Tochterfirmen mit langfristigen Mietverträgen ansässig. Weder die Vermietungsdauer noch die Vertragspartner entsprechen damit den von der WFB selbst formulierten Zielen. Vielmehr verhindert das Vorgehen der WFB eine kleinteilige und kurzfristige Nutzung der Flächen für neugegründete, kleine Betriebe.

- 336 Der Rechnungshof hat der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Resort) empfohlen, sich von der WFB ein Flächennutzungskonzept vorlegen zu lassen, das einen Weg aufzeigt, auf dem die gesetzten Ziele erreicht werden können, sowie zumindest bei Neuvermietungen darauf zu achten, Flächen kleinteiliger zu vergeben und Mietverträge befristet abzuschließen. Das Resort hat diese Kritik akzeptiert.

3 Berichtspflichten

- 337 Den Wert eines Teils ihrer Immobilien ließ die WFB letztmalig im Jahr 2015 detailliert ermitteln. Die beiden Landesvertretungen und das in der Bremer Innenstadt am Schüsselkorb 15/16 gelegene Geschäftshaus wurden dabei jedoch nicht einbezogen. Für die bewerteten Liegenschaften wurde im Jahr 2015 ein Gesamtbarwert von rd. 87,3 Mio. € ermittelt. Unter Einbeziehung der Brüsseler Landesvertretung und des Objekts Schüsselkorb 15/16 sowie der Wertentwicklung seit 2015 dürfte sich inzwischen ein deutlich höherer Barwert für die im Eigentum der Gesellschaft befindlichen Immobilien ergeben.
- 338 Im Jahresabschluss wird ein aktueller Wert für die Liegenschaften der WFB nicht ausgewiesen, weil dort nur die Restbuchwerte anzusetzen sind. Zwischen dem im Jahresabschluss der WFB aufgeführten Buchwert des Immobilienvermögens und dessen tatsächlichem Wert besteht daher ein erheblicher Unterschied, der die stillen Reserven der WFB abbildet.
- 339 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 53 HGrG und § 68 LHO ist bei der Berichterstattung über die Abschlussprüfung einer Gesellschaft die Höhe und die Entwicklung der stillen Reserven darzustellen, wenn es sich dabei um wesentliche Beträge handelt, die ohne Schwierigkeiten ermittelt werden können.
- 340 Die WFB verfügt über wesentliche stille Reserven und hätte sie auch spätestens seit 2015 für die bewerteten Gebäude beziffern können. Gleichwohl wurden die stillen Reserven in der Berichterstattung nach § 53 HGrG nicht konkret benannt. In der Berichterstattung für das Jahr 2019 findet sich hierzu lediglich der Hinweis: „Im Immobilien- und Finanzanlagevermögen der Gesellschaft könnten stille Reserven vorhanden sein“.
- 341 Diese Bemerkung ist nicht aussagekräftig. Zudem sind die Abweichungen zwischen den ausgewiesenen Buchwerten und den tatsächlichen Werten beträchtlich und bezifferbar.
- 342 Der Rechnungshof hat den Nichtausweis der stillen Reserven gerügt und die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften Genüge getan wird. Das Ressort hat entgegnet, den Berichtspflichten



wäre jeweils hinreichend entsprochen worden. Eine Pflicht, stille Reserven bei Immobilien betragsmäßig anzugeben, bestünde nicht. In der Vergangenheit hätten die Wirtschaftsprüfer auf stille Reserven hingewiesen, wenn diese hätten gehoben werden sollen, allerdings ohne Beträge zu nennen.

- 343 Zwar besteht nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung, die stillen Reserven eines Unternehmens bei der Berichterstattung nach § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG auszuweisen. Diese Norm verschafft dem Staat als Mehrheitsgesellschafter eines privatrechtlichen Unternehmens jedoch zusätzliche Informationsrechte, die weiter reichen als diejenigen, die Gesellschaftern nach den handelsrechtlichen Vorschriften zustehen. Zweck der Regelung ist es, wegen der in diese Unternehmen investierten öffentlichen Mittel eine engmaschige und transparente Kontrolle zu gewährleisten. Welche Inhalte die erweiterte Berichterstattung nach § 53 HGrG erfasst, ist in den Verwaltungsvorschriften in der Anlage Nr. 1 zu § 68 LHO genauer benannt, die wortgleich auch in das Beteiligungshandbuch übernommen worden sind. Als ein für die erweiterte Berichterstattung in Betracht zu ziehender Inhalt werden dort die stillen Reserven aufgeführt. Darüber ist, wie oben bereits ausgeführt, bei wesentlichen Beträgen jedenfalls dann zu berichten, wenn ihre Höhe und Entwicklung ohne Schwierigkeiten ermittelt werden kann.
- 344 Zudem kommt in den Verwaltungsvorschriften zum Ausdruck, dass die Berichterstattung jeweils an die Lage des Unternehmens anzupassen ist. Angesichts der sich bei der WFB bereits zum Ende des Jahres 2015 abzeichnenden Notwendigkeit einer Umstrukturierung war auch aus diesem Grund eine möglichst genaue und transparente Darstellung der Vermögenslage geboten, um sämtliche damit verbundenen finanziellen Aspekte umfassend berücksichtigen zu können.
- 345 Die bisherige Berichterstattung genügt den Anforderungen der Verwaltungsvorschriften weder im Hinblick auf das Vorhandensein stiller Reserven noch bezüglich der Aussagekraft ihres Umfangs. Aufgrund der Tatsache, dass die Immobilien - selbst ohne die nicht bewerteten Gebäude - einen wesentlichen Teil des Vermögens der WFB ausmachen, die darin enthaltenen stillen Reserven erheblich und für das Jahr 2015 auch bezifferbar waren, wäre überdies ein betragsmäßiger Ausweis der stillen Reserven zumindest in der erweiterten Berichterstattung auf den 31. Dezember 2015 geboten gewesen. Der Rechnungshof hat darum gebeten, zu überprüfen, ob es zur Einhaltung der Verwaltungsvorschriften mit vertretbarem Aufwand möglich ist, ermittelte Werte fortzuschreiben und Angaben zu den stillen Reserven in die laufende Berichterstattung aufzunehmen.

- 346 Das Ressort hat erwidert, die stillen Reserven im Immobilienvermögen seien grundsätzlich nicht ohne größeren Aufwand regelmäßig verifizierbar, weil sie methodisch sachgerecht nur bezogen auf Einzelobjekte und unter Einbeziehung von Gutachtern ermittelt werden könnten. Darüber hinaus seien im konkreten Fall der WFB komplexe strukturpolitische Überlegungen durch die Gutachter in die Wertermittlung einzubeziehen, wodurch sich der Aufwand zusätzlich erhöhen würde.
- 347 Die Ausführungen des Ressorts überzeugen nicht. Die Daten aus der Wertermittlung im Jahr 2015 hätten ohne weiteren Aufwand zur Verfügung gestanden. Auf Grundlage dieser Wertermittlung und der im Rahmen der Jahresabschlusserstellung ohnehin notwendigen Prüfung von Wertabweichungen hätte die WFB für die nachfolgenden Jahre gegenüber den Wirtschaftsprüfern jeweils angeben können, ob wesentliche wertbeeinflussende Veränderungen zu verzeichnen gewesen wären. Diese Angaben hätten die Wirtschaftsprüfer bei der Berichterstattung berücksichtigen können. Ein separates Gutachten wäre hierfür nicht erforderlich gewesen. Da die derzeit praktizierte Darstellung keine Rückschlüsse auf den erheblichen Umfang vorhandener stiller Reserven zulässt, erhält der Rechnungshof seine Empfehlung aufrecht, eine Lösung dafür zu finden, wie es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, aussagekräftige Angaben zu den stillen Reserven in die Berichterstattung aufzunehmen.

4 Zuwendungsfinanzierung der Immobilienbewirtschaftung

- 348 Die WFB finanziert sich durch eigene Einnahmen aus dem operativem Geschäft und mit Zuwendungen aus dem bremischen Haushalt. In den Jahren 2014 bis 2017 erhielt sie den Angaben im Jahresabschluss nach jährlich Zuwendungen zwischen rd. 4,5 Mio. € und rd. 9,4 Mio. € als institutionelle Förderung. Infolge einer Neustrukturierung verringerten sich die institutionellen Zuwendungen an die WFB im Jahr 2018 zwar auf rd. 1,6 Mio. €, seit dem Jahr 2019 stiegen die Zuwendungen - auch infolge neuer Aufgabenzuordnungen - jedoch wieder an und erreichten im Jahr 2020 rd. 4,7 Mio. €. Für die Zukunft zeichnet sich weiterhin ein hoher Zuwendungsbedarf ab.
- 349 Das Ressort gewährt der WFB jährlich Zuwendungen auf Grundlage des von ihr eingereichten Wirtschaftsplans. In welcher Höhe Zuwendungen für die Bewirtschaftung der Liegenschaften notwendig wären, geht daraus allerdings nicht hervor. Um bemessen zu können, wie sich die Bewirtschaftung der einzelnen Immobilien auf den laufenden Zuwendungsbedarf der WFB auswirkt, wäre es notwendig, die mit den Objekten zusammenhängenden Kosten zu ermitteln.



- 350 Die WFB ordnet eigenen Angaben zufolge die Kosten der Bewirtschaftung in ihrer Kostenrechnung nicht vollständig den einzelnen Immobilien zu. Weder die mit der Gebäudebewirtschaftung zusammenhängenden direkten Personal- und Sachkosten noch die darauf entfallenden mittelbaren Overheadkosten werden bei der Kostenrechnung erfasst. Schon der mit der Verwaltung der Immobilien verbundene Personalaufwand ist nicht gering. Nach Auskunft der WFB ist Personal im Umfang von 2 Vollzeiteinheiten (VZE) mit der Bewirtschaftung befasst. Zusätzlich seien weitere Beschäftigte mit 1,2 VZE zeitweise in die Verwaltung und Betreuung der Mietverhältnisse eingebunden.
- 351 Um eine belastbare Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die Zuwendungshöhe zu schaffen, muss Kenntnis darüber bestehen, welche Immobilien in welchem Umfang ggf. anteilig mittels Zuwendungen bewirtschaftet werden. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, eine sachgerechte und vollständige Zuordnung der jeweiligen Bewirtschaftungskosten mit der Vorlage des Wirtschaftsplans von der WFB einzufordern.
- 352 Hierzu hat das Ressort mitgeteilt, in Summe erziele die WFB mit der Immobilienvermietung Überschüsse. Dies ändere sich auch nicht, wenn alle direkten und indirekten Kosten einschließlich des Overheads zugeordnet würden. Es sähe daher keine Notwendigkeit, von der WFB im Rahmen des Wirtschaftsplans eine sachgerechte und vollständige Kostenzuordnung einzufordern.
- 353 Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht nur auf eine summarische Betrachtung ankommt, sondern auf eine genaue Zuordnung. Es ist unverzichtbar, die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Liegenschaft zu überblicken, um den haushaltsrechtlichen Grundsätzen beim Umgang mit öffentlichen Mitteln gerecht werden zu können.

5 Verkaufserlös Kontorhaus

- 354 Ihren bisherigen Firmensitz, das Kontorhaus am Markt, hat die WFB zu einem Preis von 17,2 Mio. € verkauft. Der Kaufvertrag wurde im Jahr 2018 unterzeichnet. Der Besitz an dem Objekt wird nach dem Auszug der WFB voraussichtlich im Jahr 2022 übergeben. Das Grundstück ist im Jahresabschluss 2019 mit einem Buchwert von rd. 6,4 Mio. € ausgewiesen. Im Jahr 2022 wird der Restbuchwert bei rd. 5,2 Mio. € liegen. Insoweit könnte sich aus dem Verkauf des Kontorhauses im Zeitpunkt des Besitzübergangs ein Ertrag in Höhe von rd. 12 Mio. € und zusätzliche Liquidität von rd. 17,2 Mio. € ergeben. Die WFB beabsichtigt, den Ertrag aus dem Verkauf des Kontorhauses zu reinvestieren und ihn nicht zur Finanzierung des laufenden Betriebs einzusetzen.



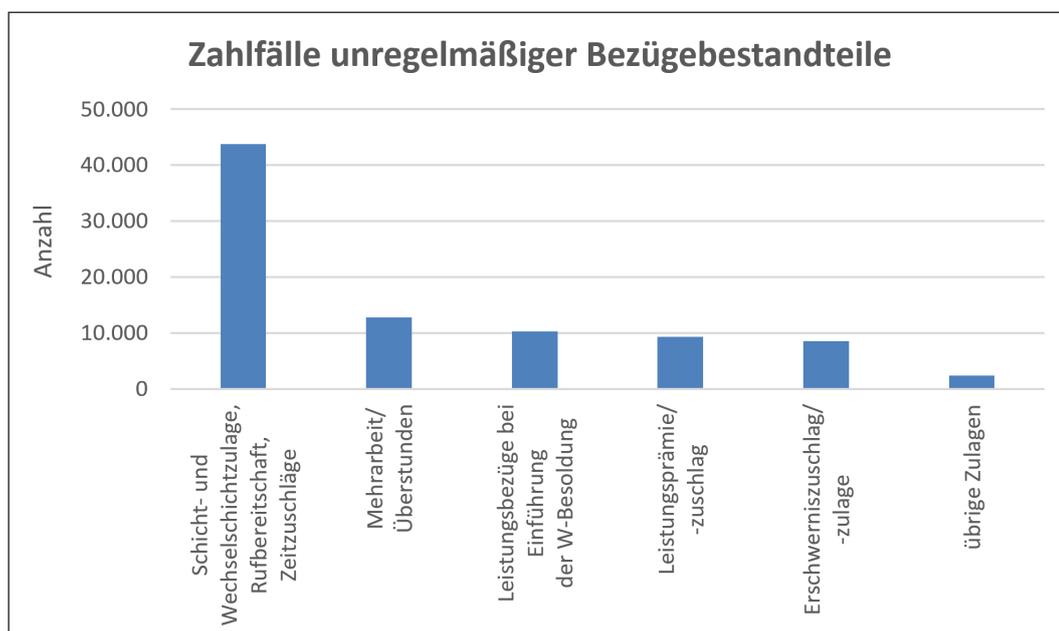
- 355 Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass nach dem Zuwendungsrecht eigene Mittel bei der Bemessung der Zuwendungshöhe mindernd zu berücksichtigen sind.
- 356 Das Ressort hat hierzu ausgeführt, die Reinvestition solle die Rentabilität der WFB langfristig verbessern und damit künftige Haushalte entlasten. Zudem sei der Liquiditätsfluss deutlich geringer als vom Rechnungshof angenommen, weil der Ertrag aus dem Verkauf des Kontorhauses auch zu einer Steuerlast führe, die in Abzug zu bringen sei.
- 357 Dem ist der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln entgegenzuhalten. Es ist somit notwendig, über die Wirtschaftlichkeit einer möglichen Reinvestition im Jahr des Mittelzuflusses zu entscheiden. Ein Aufwuchs des immobiliengebundenen Kapitals der WFB bei gleichzeitig ansteigendem Zuwendungsbedarf bedürfte einer überzeugenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und transparenter Kommunikation.

Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung

Papiergebundene Prozesse im Bezügeabrechnungsverfahren steigern dessen Fehleranfälligkeit und verursachen einen deutlich erhöhten Erfassungsaufwand.

1 Manuell erfasste Zahlungen

- 358 Ein Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhält neben dem Grundgehalt zusätzliche Zahlungen. Mit solchen meist unregelmäßig gezahlten Bezügebestandteilen und Zulagen werden unterschiedliche Sachverhalte wie Erschwernisse, herausragende Leistungen oder zusätzlich geleistete Arbeitszeiten abgegolten.
- 359 Das finanzielle Volumen der unregelmäßig anfallenden Bezügebestandteile lag im Jahr 2019 bei rd. 26,6 Mio. €. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Zahlfälle auf die verschiedenen Bezugsarten.



- 360 Im Jahr 2019 entfielen die meisten Zahlfälle mit rd. 44.000 auf die Bezugsart „Schicht- und Wechselschichtzulage, Rufbereitschaft, Zeitzuschläge“. Jeweils mehr als 10.000 Zahlfälle waren durch „Mehrarbeit/Überstunden“ sowie „Leistungsbezüge bei Einführung der W-Besoldung“ begründet. „Leistungsprämien bzw. -zuschläge“ und „Erschwerniszuschläge bzw.

-zulagen“ wurden in jeweils etwas weniger als 10.000 Fällen gezahlt. Knapp 2.400 Zahlfälle verteilten sich auf übrige Zulagen.

- 361 Abrechnung und Auszahlung obliegen zentral Performa Nord. Die Beschäftigungsdienststellen ermitteln im Regelfall die dafür maßgeblichen Daten und geben sie in vielen Fällen über manuell erstellte oder ausgedruckte Formulare in Papierform an Performa Nord weiter.
- 362 Für eine Reihe von Zahlungen wie Schichtzulagen oder Erschwerniszuschläge verwenden die Dienststellen ein standardisiertes und teilweise vorausgefülltes Formular, das ihnen von Performa Nord zur Verfügung gestellt wird. Sie tragen die jeweils zu vergütenden Sachverhalte ein und schicken das ausgedruckte Formular an Performa Nord. Je nach Abrechnungsgrund stehen den Dienststellen weitere Formulare zur Verfügung. So übermitteln sie zusätzliche Leistungsbezüge im Hochschulbereich oder Vergütungen bei der Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit über ein ausgedrucktes Formular aus dem Personalverwaltungsprogramm PuMa. Mitteilungen zu anderen Sachverhalten, wie die Abrechnung von Leistungsprämien, senden sie im Einzelfall formlos auf dem Postweg an Performa Nord.
- 363 Für einige Dienststellen erledigt Performa Nord neben der Bezügeabrechnung ebenfalls die Personalsachbearbeitung (integrierter Personalservice). Auch in diesen Fällen erfassen und übersenden die Beschäftigungsdienststellen die Grunddaten für die Abrechnung. Zudem melden die Beschäftigten selbst einige Daten an Performa Nord.
- 364 Die Dienststellen ermitteln die Daten auf unterschiedliche Weise. Die Grunddaten für die Abrechnung erfassen sie in vielen Fällen in selbst erstellten Dokumenten, meist auf Basis von Word- oder Excel-Dateien. Teilweise stammen Daten auch aus Zeiterfassungs- oder anderen Vorsystemen und müssen für die Weitergabe an Performa Nord aufbereitet werden. In den Dienststellen sind wiederum unterschiedliche Beteiligte und Bereiche einbezogen, die Daten zu erfassen, zu prüfen und zu übersenden. Hierzu gehören neben den betroffenen Beschäftigten deren unmittelbare Vorgesetzte, die Referatsleitungen, die Personalstelle und die Haushaltsabteilung.
- 365 Einige Dienststellen übermitteln einzelne Abrechnungsdaten elektronisch an Performa Nord, z. B. für Erschwerniszulagen, Schichtzulagen oder Mehrarbeit. Auch für andere monatliche Abrechnungsbestandteile ist eine elektronische Verarbeitung der Datensätze bereits realisiert, dennoch verbleibt eine hohe Anzahl von manuell zu erfassenden Daten sowohl auf Seiten der Dienststellen als auch im Abrechnungsprozess bei Performa Nord.



2 IT-Unterstützung

- 366 Seit dem Jahr 1996 unterstützt das vom Finanzressort entwickelte Personalverwaltungssystem PuMa die Sachbearbeitung in den Personalstellen. Parallel hat Performa Nord im Jahr 1999 das Programm KIDICAP für die Personalabrechnung eingeführt. Eine Schnittstelle zwischen PuMa und KIDICAP gibt es allerdings nicht, sodass abrechnungsrelevante Sachverhalte separat in beiden Systemen zu erfassen sind.
- 367 Das Finanzressort beabsichtigt bereits seit dem Jahr 2010, ein integriertes IT-Verfahren für Personalverwaltung und -abrechnung einzuführen. Nachdem ein Projekt wegen fehlender Belastbarkeit der seinerzeit ausgewählten Softwarelösung im Jahre 2015 beendet worden war, konzentrierte sich das Finanzressort zunächst auf den Weiterbetrieb der Altsysteme PuMa und KIDICAP. Im Vordergrund stand dabei die Aufrechterhaltung eines sicheren und zuverlässigen Betriebs dieser Programme. Seit 2018 strebt das Finanzressort nunmehr im Rahmen seiner Digitalisierungsprojekte eine neue Softwarelösung an, die eine medienbruchfreie Prozesskette sowie eine höhere Effizienz der Personalarbeit ermöglichen soll. Damit würden Geschäftsprozesse im Personalmanagement weiter standardisiert. Auch die doppelte manuelle Erfassung von Personalvorgängen wäre dann entbehrlich.
- 368 Das Finanzressort plant, bis Ende des Jahres 2023 die abrechnungsrelevanten Personalprozesse in einem integrierten Personalverwaltungssystem abzubilden und damit die Datenübermittlung der Dienststellen an Performa Nord für die Bezügeabrechnung nahezu komplett elektronisch durchzuführen. Bis Ende des Jahres 2024 sollen das integrierte Personalverwaltungssystem vollständig eingeführt und damit auch PuMa und das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal abgelöst sein.

3 Optimierung von Datenübertragung und Geschäftsprozessen

- 369 Im Bezügeabrechnungsverfahren besteht eine nahezu nicht mehr überschaubare Vielfalt an Geschäftsprozessen. Aufgrund fehlender Schnittstellen zum Bezügeabrechnungsprogramm sind die Prozesse zwischen den Personalverwaltungen und Performa Nord größtenteils noch papiergebunden und verursachen einen doppelten Erfassungsaufwand bei den abrechnungsrelevanten Sachverhalten. Werden Daten bereits von einzelnen Dienststellen in elektronischer Form übermittelt, so wird dies auf unterschiedliche Art gehandhabt.
- 370 Diese Prozessvielfalt verursacht nicht nur mehr Zeitaufwand, sondern auch das Risiko von Erfassungs- und Übertragungsfehlern. Solche Fehler können sowohl zu unrichtigen Zahlungen führen, als auch zusätzlichen Aufwand durch

erforderliche Neuberechnung und Nachzahlungen oder Rückforderungen auslösen. Das Finanzressort hat eingeräumt, die Abläufe seien aufwendig und fehleranfällig. Dennoch würde das Verfahren zuverlässig funktionieren, auch wenn die Übermittlung auf Papier nicht mehr zeitgemäß sei.

- 371 Eine möglichst sofortige Umstellung der manuellen auf eine elektronische Datenübertragung ist geboten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einführung eines integrierten Personalverwaltungssystems bereits seit dem Jahr 2010 angestrebt wird. Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, in diesem Zusammenhang bestehende Geschäftsprozesse und Vorkontrollsysteme zu überprüfen. Wenn es gelingt, möglichst viele Daten in elektronischer Form für die Bezügeabrechnung zur Verfügung zu stellen, ließe sich nicht nur der Erfassungsaufwand, sondern auch das Risiko von Fehlzahlungen verringern.
- 372 Der Rechnungshof hat deshalb das Finanzressort gebeten, neben der Arbeit an der Einführung eines zentralen Verfahrens gemeinsam mit den Dienststellen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür bei den Vorverfahren zu schaffen. Das Finanzressort befürwortet ein einheitliches Verfahren zur Anweisung von unregelmäßig gezahlten Bezügen, hat aber gleichzeitig auf die dezentrale Verantwortung der Ressorts hingewiesen. Aufgrund der Besonderheiten in einzelnen Dienststellen könne ein einheitlich vorgegebenes Muster für den Ablauf nicht die Bedürfnisse aller Dienststellen abdecken. Nötig sei im Rahmen des Projekts zur Einführung des integrierten Personalverwaltungssystems, dass die Ressorts die Schnittstellen entsprechend definierten.
- 373 Die Argumente des Finanzressorts überzeugen nicht. Zwar wird ein einziges Muster für den Ablauf nicht die Bedürfnisse aller Dienststellen erfassen, dennoch gibt es eine große Anzahl gleichgelagerter Prozesse in den Dienststellen, für die das Finanzressort bereits eine standardisierte Lösung erarbeiten könnte. Gleichzeitig käme eine Optimierung oder möglichst weitgehende Standardisierung einzelner Prozesse auch einem künftigen integrierten Personalverwaltungssystem zugute. Der Rechnungshof sieht das Finanzressort deshalb gemeinsam mit den Dienststellen in der Pflicht, im Rahmen des Digitalisierungsprojekts (s. Tz. 368) die Vorverfahren zum Bezügeabrechnungsverfahren zeitnah effizient und wirtschaftlich zu gestalten.

Nachversicherung und Altersgeld

Der Eigenbetrieb Performa Nord bearbeitete die Nachversicherung und das Altersgeld nicht immer fehlerfrei. Über den Anspruch auf Altersgeld wurden ausscheidende Beamtinnen und Beamte teilweise nicht oder erst sehr spät informiert.

Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden, ist eine Reform der bundesrechtlichen Regelungen zur Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten erforderlich.

1 Alterssicherung ausscheidender Beamtinnen und Beamter

- 374 Scheiden bremische Beamtinnen und Beamte vor Erreichen der Altersgrenze ohne Anspruch auf Versorgung aus dem Dienst aus, sind sie für die Dauer der geleisteten Dienstzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Eine Nachversicherung wird aufgeschoben, wenn zu erwarten ist, dass die Betroffenen innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden wieder eine versicherungsfreie Tätigkeit aufnehmen werden.
- 375 Seit dem Jahr 2015 besteht für Beamtinnen und Beamte in Bremen die Möglichkeit, statt einer Nachversicherung unter bestimmten Voraussetzungen ein Altersgeld zu beantragen. Damit soll es erleichtert werden, zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft zu wechseln, womit auch ein Erfahrungs- und Wissensaustausch gefördert wird. Insgesamt neun Bundesländer sowie der Bund haben solche Regelungen zum Altersgeld getroffen.
- 376 Der Eigenbetrieb Performa Nord führt die Nachversicherungen durch und ist auch für Entscheidungen über Anträge auf Altersgeld zuständig. Hierfür notwendige Informationen sind von den Dienststellen zu liefern.

2 Nachversicherung

- 377 Bremen zahlte in den Jahren 2018 bis 2020 zwischen rd. 1,5 und 2 Mio. € jährlich, um ausgeschiedene Beamtinnen und Beamte nachzuversichern. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die 580 durchgeführten als auch die 697 zunächst aufgeschobenen Nachversicherungen auf die Jahre 2018 bis 2020 verteilten.

Jahr	Anzahl nachversicherter Beamtinnen und Beamter	Anzahl Aufschubbescheinigungen	Summe
2018	150	207	357
2019	192	256	448
2020	238	234	472

- 378 Von den in diesem Zeitraum jährlich steigenden Fallzahlen betrafen die weit- aus meisten Fälle ehemalige Lehramtsanwärterinnen und -anwärter mit 255 durchgeführten und 320 aufgeschobenen Nachversicherungen sowie ehema- lige Rechtsreferendarinnen und -referendare mit 133 durchgeführten und 52 aufgeschobenen Nachversicherungen.
- 379 Der Rechnungshof hat Mängel durch eine verzögerte oder unterbliebene Be- arbeitung festgestellt:
- In zwei Fällen verzögerte sich die Zahlung der Nachversicherung über den jeweiligen Jahreswechsel hinaus. Die Ursachen waren eine verspätete Information über das Ausscheiden durch die Dienststelle sowie ein Fehler beim Eintragen einer Wiedervorlage. In der Folge war der gestie- gene Bemessungssatz des neuen Jahres anzuwenden, was zu höheren Ausgaben führte.
 - Performa Nord musste in drei Fällen insgesamt rd. 118 T€ an Säumniszuschlägen zahlen, weil aus nicht mehr zu klärenden Gründen in diesen Fäl- len zum Zeitpunkt des Ausscheidens in den Jahren 1983, 1993 und 2006 nicht zeitgerecht nachversichert worden war.
- 380 Bereits in seiner Prüfung der Nachversicherung aus dem Jahr 2009 (vgl. Jah- resbericht 2009 - Land, Tz. 322 bis 367) hatte der Rechnungshof Performa Nord gebeten, Maßnahmen zu treffen, die einen rechtzeitigen Zahlungslauf am Jahresende gewährleisten. Der Eigenbetrieb hatte zugesagt, dies orga- nisatorisch sicherzustellen. Nunmehr beabsichtigt er, die Dienststellen erneut darauf hinzuweisen, Nachversicherungsvorgänge rechtzeitig vor dem Jahres- wechsel zu übersenden.
- 381 Um Säumniszuschläge zu vermeiden, generiert Performa Nord seit dem Jahr 2010 aus dem Bezügeabrechnungsprogramm jährlich eine Liste der ausgeschiede- nen Beamtinnen und Beamten. Mit der Liste werden die tatsächlich durchge- führten Nachversicherungen abgeglichen. Da es nach Angaben des Eigenbe- triebs keine Möglichkeit gibt, eine solche Liste für die Jahre vor 2010 zu erstel- len, könnten weitere nachträglich nachzuversichernde Einzelfälle auftreten.



3 Altersgeld

3.1 Voraussetzungen und Inanspruchnahme

382 Beamtinnen und Beamten wird auf Antrag ein Anspruch auf Altersgeld zuerkannt, wenn sie freiwillig aus dem Dienstverhältnis ausgeschieden sind und eine altersgeldfähige Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet haben. Der Antrag muss innerhalb von sechs Wochen nach der Entlassung gestellt werden. Das Altersgeld wird wie die Versorgung in monatlichen Beträgen bei Erreichen der Altersgrenze gezahlt.

383 Altersgeld wurde im Zeitraum von 2018 bis 2020 in 13 Fällen beantragt. Die durchschnittliche altersgeldfähige Dienstzeit betrug etwas mehr als acht Jahre. Das ergab einen durchschnittlichen monatlichen Altersgeldanspruch in Höhe von rd. 607 €.

3.2 Beratung der Betroffenen und Antragsbearbeitung

384 Performa Nord prüft bei Beendigung des Beamtenverhältnisses, ob ein Anspruch auf Altersgeld besteht. Wird dies bejaht, übersendet Performa Nord den Betroffenen ein Formular, mit dem abgefragt wird, ob die betroffene Person die Zahlung von Altersgeld wünscht oder in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden möchte. Dem Formular sind jedoch weder weitere Informationen über das Altersgeld noch ein Auskunftsangebot dazu beigefügt.

385 Die Information über den Altersgeldanspruch der in Frage kommenden ausscheidenden Beamtinnen und Beamten durch die Beschäftigungsdienststellen und Performa Nord war unzureichend:

- In fünf Fällen waren Altersgeldberechtigte nicht über die Möglichkeit des Altersgeldes informiert worden.
- In sechs Fällen wurden die Betroffenen erst informiert, nachdem sie bereits ausgeschieden waren. Hierdurch verkürzte sich der Zeitraum für eine mögliche Antragstellung um durchschnittlich drei Wochen.

386 Bei der weiteren Fallbearbeitung durch Performa Nord hat der Rechnungshof folgende Mängel festgestellt.

- Bei drei Betroffenen im Beamtenverhältnis auf Zeit kam Performa Nord rechtlich unzutreffend zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für einen Altersgeldanspruch nicht vorlägen. In zwei Fällen wurde nachversichert.

Eine Person hatte eigeninitiativ Altersgeld beantragt und widersprach der Würdigung durch Performa Nord.

- Bei einer Betroffenen wurde bei der Berechnung eine Mutterschutzzeit nicht als altersgeldfähige Dienstzeit berücksichtigt.

387 Diese Mängel können erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der den Betroffenen nach Eintritt in den Ruhestand zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel haben. Die Differenz zwischen Altersgeld und aus der Nachversicherung resultierendem Rentenbetrag kann sich über Jahrzehnte auswirken.

388 Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass alle potenziell Betroffenen rechtzeitig und umfassend über einen möglichen Anspruch auf Altersgeld informiert werden. Da die Entscheidung ohne Vorkenntnisse schwer zu treffen ist, hat er empfohlen, ausscheidende Beamtinnen und Beamte zum Altersgeldanspruch aufzuklären und in den Verfahrensabläufen sicherzustellen, dass bereits die Beschäftigungsdienststellen auf diese Möglichkeit hinweisen.

389 Auch das Ressort sieht diese Notwendigkeiten. Einige Dienststellen informierten die Betroffenen bereits vor oder bei Ende des Beamtenverhältnisses. Performa Nord werde die Dienststellen erneut auf dieses notwendige Vorgehen hinweisen. Außerdem plane Performa Nord, den Betroffenen ein Informationsschreiben zum Altersgeld zur Verfügung zu stellen sowie das Schreiben allgemein zugänglich auf der Webseite zu veröffentlichen. Die Dienststellen werde es zudem auffordern, die Fälle frühzeitig an Performa Nord zu melden, damit die 6-Wochen-Frist eingehalten werden könne.

390 Um künftig Berechnungsfehler zu vermeiden, beabsichtigt Performa Nord, das interne Prüf- und Berechnungsformular entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs zu überarbeiten.

3.3 Aufschubgründe

391 Nach § 83 Bremisches Beamtenversorgungsgesetz darf Altersgeld nur gewährt werden, wenn die entlassene Person nach § 8 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) VI - Gesetzliche Rentenversicherung - nachzuversichern wäre. Eine Nachversicherung findet nicht statt, wenn Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung vorliegen, etwa eine mögliche erneute Berufung in ein Beamtenverhältnis. Das kann einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren umfassen. Altersgeld ist allerdings innerhalb von sechs Wochen nach Beendigung des Beamtenverhältnisses zu beantragen. Dies gilt auch bei einem Aufschub der



Nachversicherung. Es kann jedoch erst nach dem Wegfall der Aufschubgründe über den Antrag entschieden werden.

- 392 In einem Fall erließ Performa Nord - trotz vorliegender Aufschubgründe - einen positiven Bescheid über Altersgeld. Der Eigenbetrieb ging zu Unrecht davon aus, ein Aufschub stünde der Bewilligung von Altersgeld nicht entgegen. Damit ist Bremen selbst dann zur Zahlung von Altersgeld verpflichtet, wenn die betroffene Person später von einem anderen Dienstherrn wieder in ein Beamtenverhältnis berufen wird, obwohl in einem solchen Fall grundsätzlich allein der neue Dienstherr für die Gewährung von Versorgungsleistungen - auch unter Berücksichtigung der Dienstzeit in Bremen - verantwortlich wäre.
- 393 Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, über Anträge auf Altersgeld erst dann zu entscheiden, wenn Aufschubgründe abschließend geklärt worden sind.
- 394 Diese Verfahrensweise hält auch das Ressort für notwendig. Es beabsichtigt, zur Klarstellung eine Änderung des Bremischen Beamtenversorgungsgesetzes vorzulegen. Danach soll künftig über die Bewilligung von Altersgeld erst entschieden werden, wenn die Aufschubgründe weggefallen sind.

4 Reform der gesetzlichen Regelungen

- 395 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 (s Tz. 380) eine Reform der gesetzlichen Regelungen der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) hin zu einer Trennung der Systeme angeregt. Mit Ausnahme der Einführung des Altersgeldes hat sich bislang nichts an den Regelungen geändert.
- 396 Die Verknüpfung zwischen Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung fußt nach wie vor auf komplizierten Vorschriften und verursacht hohen Verwaltungsaufwand. Im Beamtenversorgungsrecht gibt es Ruhens- und Anrechnungsvorschriften, um eine doppelte Versorgung zu vermeiden. Trotzdem können die Regelungen für Bremen zu finanziellen Nachteilen und unnötigen Nachversicherungen führen:
- Aus einer Nachversicherung entsteht für die Betroffenen bei Rückkehr in ein Beamtenverhältnis kein Rentenanspruch, wenn die Mindestwartezeit von fünf Jahren nicht erfüllt ist. Da die gesetzliche Rentenversicherung die Nachversicherungsbeiträge nicht zurückzahlen muss, erhält sie bremische Haushaltsmittel ohne Gegenleistung. Die nachversicherte Zeit wird aber bei der Versorgung berücksichtigt und damit bei Rückkehr in ein Beamtenverhältnis in Bremen im Ergebnis „doppelt bezahlt“.

- Wenn Beamtinnen und Beamte aus früherer Tätigkeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis einen Rentenanspruch haben und nachversichert werden, so erhöhen diese Zeiten bei späterer Wiederverbeamtung im Regelfall die ruhegehaltfähige Dienstzeit und die zu zahlenden Versorgungsbezüge. Zwar werden Renten teilweise auf die Versorgungsleistungen angerechnet, die Versorgungszahlungen für diese Vordienstzeiten sind in der Regel jedoch erheblich höher als die Renten.
 - Es muss auch dann nachversichert werden, wenn Betroffene sich nicht zu ihrem weiteren beruflichen Werdegang äußern oder zunächst eine Übernahme in ein Beamtenverhältnis nicht abzusehen war. Werden sie innerhalb von zwei Jahren wieder verbeamtet, sind Beiträge zur Nachversicherung unnötig geleistet worden.
- 397 Der Rechnungshof hält eine Änderung der für die Nachversicherung maßgeblichen rechtlichen Regelungen für erforderlich:
- Die Nachversicherung sollte frühestens zwei Jahre nach dem Ausscheiden geprüft und ggf. durchgeführt werden, weil die berufliche Entwicklung dann genauer beurteilt werden könnte. Das aufwendige Aufschiebungsverfahren entfielen. Ausgaben für nicht notwendige Nachversicherungen würden eingespart.
 - Nachversicherungsbeiträge für Zeiten, die später als Vordienstzeiten bei der Beamtenversorgung berücksichtigt werden, sollten von der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgezahlt werden. Ein Nebeneinander von Beamtenversorgung und Rentenbezug würde so vermieden.
- 398 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auf Bundes- und Länderebene auf eine Trennung der Versorgungssysteme, jedenfalls aber auf die dargestellten Änderungen im Nachversicherungsrecht hinzuwirken.
- 399 Das Ressort sieht wegen der bundesgesetzlichen Ausgestaltung den Bundesgesetzgeber in der Pflicht, hat aber zugesagt, die Problematik der Nachversicherung im Bund-Länder-Arbeitskreis für Fragen zum Beamtenversicherungsrecht zu erörtern.

5 Technische Unterstützung

- 400 Das Verwaltungsverfahren für Nachversicherung und Altersgeld enthält Medienbrüche und ist weitgehend papiergebunden. Erst nachdem die personalverwaltende Dienststelle alle Eingaben zum Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst im elektronischen Personalmanagementsystem PuMa vorgenommen



hat, leitet sie diese als Ausdruck zusammen mit der in Papierform geführten Personalakte an Performa Nord weiter. Medienbrüche in der Personalsachbearbeitung problematisiert der Rechnungshof in seiner Prüfung „Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung“ (s. Tz. 358 bis 373).

- 401 Bei Performa Nord werden sowohl Belege aus der Personalakte als auch aus dem dort eingesetzten Bezügeabrechnungsprogramm KIDICAP ausgedruckt und eine Altersgeld- oder Nachversicherungsakte angelegt. Zusätzlich werden Daten aus der Personalakte sowie aus KIDICAP in Berechnungstabellen eingetragen. Eine Kopie des Bescheides mit den Berechnungsgrundlagen versendet Performa Nord wiederum in Papierform an die personalverwaltende Dienststelle, die sie in der Personalakte ablegt.
- 402 Zeitgleich zur Altersgeld- und Nachversicherungsstelle benötigen zum Teil weitere Stellen die Personalakte. Wird beispielsweise nach Ausscheiden einer Beamtin oder eines Beamten auf Zeit Übergangsgeld von einer anderen Stelle bei Performa Nord ermittelt, kann die Nachversicherungsstelle nicht zeitgleich die Nachversicherung prüfen und das Verfahren einleiten.
- 403 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 (s. Tz. 380) auf die notwendige Verbesserung der technischen Unterstützung hingewiesen. Schon vorher, im Jahr 2000, hatte der Senat das Ressort beauftragt, eine direkte Schnittstelle zwischen dem Personalmanagement- und dem Bezügeabrechnungsprogramm zu entwickeln. Bisher scheiterte dies u. a. an finanziellen und systemischen Problemen.
- 404 Seit dem Jahr 2010 beabsichtigt das Ressort, ein integriertes IT-Verfahren für Personalverwaltung und -abrechnung einzuführen, um Medienbrüche zu reduzieren, Geschäftsprozesse im Personalmanagement zu standardisieren und doppelte Erfassungen zu vermeiden.
- 405 Das Ressort und Performa Nord planen nunmehr, bis zum Ende des Jahres 2024 ein integriertes Personalverwaltungssystem zu realisieren. Dieses System werde sowohl die elektronische Personalakte enthalten als auch das Verfahren PuMa ablösen.
- 406 Im Verwaltungsverfahren für Altersgeld und Nachversicherung ließen sich dadurch Arbeitsaufwand und zeitliche Verzögerungen deutlich verringern. Zusätzlich böten digitale Personalakten die Möglichkeit, zeitgleich an mehreren Stellen der Verwaltung auf die Daten zugreifen zu können.
- 407 Nach mittlerweile mehr als 20 Jahren ist eine zügige Umsetzung geboten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Prozesse für die Nachversicherung sowie für



die Gewährung des Altersgeldes optimiert und im geplanten integrierten Personalverwaltungssystem einschließlich der elektronischen Personalakte abgebildet werden.

Kontrollmitteilungen im Besteuerungsverfahren

Mithilfe von Kontrollmitteilungen können sowohl einzelne weitere Sachverhalte aufgeklärt als auch mögliche Schwerpunktthemen für steuerliche Prüfungen erkannt werden. Da dieses Instrument außerdem der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dient, empfiehlt es sich, stärker damit zu arbeiten.

1 Informationsaustausch innerhalb der Finanzverwaltung

- 408 Informationen, die in einem Besteuerungsverfahren bekannt geworden sind, können sich auf die Besteuerung anderer Personen auswirken. Ist dies der Fall, besteht die Möglichkeit, Kontrollmitteilungen zu erstellen und an das für das andere Besteuerungsverfahren zuständige Finanzamt weiterzuleiten. Kontrollmitteilungen werden insbesondere im Rahmen von Betriebsprüfungen aus verschiedenen Anlässen angefertigt, z. B. bei Bewirtschaftungsrechnungen, Wareneinkäufen oder verdeckten Gewinnausschüttungen.
- 409 Kontrollmitteilungen dienen in erster Linie der Einzelfallüberprüfung. Ihre Auswertung kann aber auch dabei helfen, beispielsweise typische Branchenfehler zu erkennen, die Anlass zu weiterführenden Prüfungen geben können. Kontrollmitteilungen sollen somit ebenfalls zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung beitragen.

2 Vorgaben

- 410 Bundeseinheitliche oder landesinterne Vorgaben, aus welchem Anlass Kontrollmitteilungen im Rahmen einer Betriebsprüfung zu erstellen sind, gab es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht. Zwar wurde das Thema Kontrollmitteilungen unregelmäßig in internen Sachgebietsleitungsbesprechungen aufgegriffen, konkrete Arbeitsanweisungen folgten daraus aber nicht. Die Beschäftigten entschieden daher nach eigener Einschätzung, ob sie im Einzelfall Kontrollmitteilungen erstellten.
- 411 Die Kontrollmitteilungen wurden nicht zentral erfasst. Die Finanzverwaltung nahm sich damit die einfache Möglichkeit, einen Überblick darüber zu gewinnen, aus welchem Anlass und in welchem Umfang bei Betriebsprüfungen Kontrollmitteilungen erstellt worden waren. So wurde auch etwaigen Hinweisen auf inhaltliche Schwerpunktthemen nicht nachgegangen, die sich aus einer Gesamtbetrachtung der Kontrollmitteilungen hätten ergeben können.

- 412 Der Rechnungshof hat der Finanzverwaltung empfohlen, eine Arbeitsanweisung mit Sachverhaltsbeispielen zu erstellen, die Anlässe für Kontrollmitteilungen sein könnten. Der Senator für Finanzen (Ressort) hat angekündigt, eine solche Arbeitsanweisung vorzubereiten. Kontrollmitteilungen systematisch für Schwerpunktprüfungen einzusetzen, hat die Finanzverwaltung unter Hinweis auf die seit 2020 genutzte risikoorientierte Software zur Fallauswahl für Betriebsprüfungen jedoch abgelehnt. Mit dieser Software seien die Sachgebietsleitungen in der Lage, anhand von Listen bestimmte mit Risikopunkten bewertete Fallkonstellationen zur Prüfung aufzugeben.
- 413 Der Einsatz der Software steht einer Auswertung der Kontrollmitteilungen auf inhaltliche Schwerpunktthemen nicht entgegen. Mit nur geringem zusätzlichem Aufwand wäre es möglich, Fallkonstellationen prüfen zu lassen, die sich aus solchen Schwerpunktthemen ergeben. Der Rechnungshof betont seine Anregung daher nochmals.

3 Kontrollmitteilungen im Rahmen von Betriebsprüfungen

- 414 Nur in 16 der 308 stichprobenartig ausgewählten Betriebsprüfungsverfahren waren ausweislich der Abschlussverfügungen Kontrollmitteilungen erstellt worden. Dies entspricht einem Anteil von rd. 5 % der Verfahren. Verglichen mit den Prüfungsergebnissen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, der in Bayern für die Jahre 2013 bis 2017 einen durchschnittlichen Anteil von rd. 30 % ermittelt hatte, ist die in Bremen festgestellte Quote auffällig niedrig.
- 415 Der Rechnungshof hat die Finanzverwaltung auf die geringe Menge von Kontrollmitteilungen hingewiesen und angeregt, sich nach Abschluss von Betriebsprüfungen auch über die Anzahl der Kontrollmitteilungen einen Überblick zu verschaffen.
- 416 Das Ressort hat bezweifelt, dass nur so wenige Kontrollmitteilungen geschrieben würden wie vom Rechnungshof festgestellt. Schon während der Betriebsprüfungen würde Kontrollmaterial erstellt und versandt, ohne dies in der jeweiligen Abschlussverfügung zu vermerken. Zudem könnten Beschäftigte im Stadtstaat Bremen in vielen Fällen bereits vor dem Verfassen einer Kontrollmitteilung prüfen, ob ein Sachverhalt bei einem anderen in Bremen ansässigen Steuerpflichtigen zutreffend erfasst worden wäre. Darüber hinaus hat die Finanzverwaltung die Vergleichbarkeit der in Bayern ermittelten Kontrollmitteilungsquoten in Frage gestellt.
- 417 Während der örtlichen Erhebung ergaben sich keine Erkenntnisse darüber, dass Kontrollmitteilungen oder vergleichbares Kontrollmaterial in anderen als den genannten Fällen bereits im Rahmen der Betriebsprüfungen erstellt



worden wären. Auch der Bayerische Oberste Rechnungshof wählte seine Prüfungsfälle stichprobenartig aus den Außenprüfungen Bayerns aus. Insofern erschließt sich nicht, warum die Ergebnisse der dortigen Prüfung für einen Vergleich nicht geeignet sein sollten. Zudem bestehen in bayerischen Finanzämtern im Rahmen des Steuergeheimnisses dieselben Möglichkeiten wie in Bremen, Sachverhalte bereits während einer Betriebsprüfung zu klären. Auch die Bezugnahme auf Bremen als Stadtstaat vermag die geringe Anzahl der angefertigten Kontrollmitteilungen daher nicht hinreichend zu erklären.

- 418 Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit hin, die Beschäftigten der Außenprüfung dazu anzuhalten, Kopien des gefertigten Kontrollmaterials zu den Akten zu nehmen. Zudem ist es erforderlich, sich über die tatsächliche Anzahl der erstellten Kontrollmitteilungen einen Überblick zu verschaffen. Nur so kann überprüft werden, ob dieses Instrument hinreichend genutzt wird. Außerdem kann ausschließlich durch eine inhaltliche Auswertung der Kontrollmitteilungen sichergestellt werden, dass mit ihnen verbundene Aufklärungspotential zu erschließen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung stärker durchzusetzen.

4 Auswertung im Finanzamt

- 419 Soweit bereits ein Steuerkonto geführt wird, muss nach den Vorgaben zur Auswertung von Kontrollmitteilungen etwaiges Kontrollmaterial bei Posteingang in den sog. Festsetzungsnahen Daten erfasst werden. Liegt dort ein entsprechender Vermerk vor, wird bei der nächsten Veranlagung ein elektronischer Hinweis zur Auswertung der Kontrollmitteilung erteilt.
- 420 In neun der 16 Fälle, in denen die Außenprüfung Kontrollmitteilungen erstellt hatte, waren die Mitteilungen dem Finanzamt Bremen übersandt worden, sieben Kontrollmitteilungen waren hingegen an auswärtige Finanzämter gegangen. Nur vier der neun Kontrollmitteilungen hatte das Finanzamt mehr oder weniger zeitnah ausgewertet. In den fünf anderen Fällen waren die Kontrollmitteilungen hingegen nicht oder nicht vollständig ausgewertet worden. Selbst von den wenigen an das Finanzamt Bremen versandten Kontrollmitteilungen waren somit nicht einmal die Hälfte hinreichend bearbeitet worden.
- 421 Der Rechnungshof hat gefordert, die notwendigen Bearbeitungsschritte im Umgang mit Kontrollmaterial einzuhalten und die noch ausstehenden Auswertungen nachzuholen. Das Ressort hat sich der Kritik angeschlossen und mit der Auswertung der Kontrollmitteilungen begonnen.



Verwendung staatlicher Geldleistungen

Fraktionen und Gruppen dürfen öffentliche Mittel nur für die in den Gesetzen und Ausführungsbestimmungen definierten Aufgaben sowie unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwenden.

1 Staatliche Leistungen

- 422 Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten sowie als Teile der organisierten Staatlichkeit notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Rechtlicher Status, Aufgaben und Finanzierung der in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen sowie Gruppen sind in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, im Bremischen Abgeordnetengesetz (BremAbgG) und in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft geregelt. Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft (Ausführungsbestimmungen) enthalten ergänzende Richtlinien zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen. Aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen haben Fraktionen und Gruppen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen, die sie ausschließlich für Zwecke verwenden dürfen, welche ihnen nach der Verfassung, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft obliegen. Die Mittelverwendung ist damit einer Zweckbindung unterworfen.
- 423 Der Rechnungshof hat im Jahr 2020 mit einer Stichprobe die von den beiden größten Fraktionen in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 aus öffentlichen Mitteln geleisteten Zahlungen auf ihre rechtmäßige sowie wirtschaftliche Verwendung geprüft. Im Jahr 2021 wurde die Prüfung erweitert und es schloss sich eine ebenfalls stichprobenartige Verwendungsprüfung der an die übrigen Fraktionen sowie eine Gruppe in der Bremischen Bürgerschaft veranlasseten Zahlungen an.

2 Finanzierung von Parteiaufgaben

- 424 Gemäß § 40 Abs. 4 BremAbgG dürfen Fraktionsmittel ausschließlich entsprechend ihrer Zweckbindung (s. Tz. 422) und nicht für Parteiaufgaben verwendet werden. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Zweckbindung ist bereits verfassungsrechtlich vorgezeichnet, weil eine ungehinderte Weiterleitung von Fraktionsmitteln an die Parteien den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien betreffen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu

in mehreren Entscheidungen ausgeführt, dass es Fraktionen oder Gruppen verfassungsrechtlich verwehrt ist, die ihnen als Gliederungen eines Parlaments zur Verfügung gestellten staatlichen Leistungen zur Finanzierung von Parteiaufgaben einzusetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, Rn. 50 ff. mit weiteren Nachweisen). Um eine verfassungswidrige verdeckte Parteienfinanzierung zu verhindern, bedarf es deshalb einer strikten Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Fraktionen oder Gruppen und denjenigen der Parteien.

- 425 Eine Fraktion hatte im letzten Jahr der 19. Legislaturperiode eine repräsentative Befragung im Land Bremen durchführen lassen. Das beauftragte Meinungsforschungsinstitut interviewte telefonisch ungefähr 1.000 ausschließlich wahlberechtigte Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, um Meinungsbilder zu unterschiedlichen Politikfeldern zu gewinnen. Die Fraktion setzte hierfür öffentliche Mittel in Höhe von rd. 26 T€ ein.
- 426 Meinungsumfragen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots der Abgrenzung von Fraktions- und Parteiangelegenheiten nur zulässig, wenn sich die Umfragen auf Sachthemen beziehen und nachvollziehbar dazu beitragen, der Ausrichtung der Politik für die Zukunft zu dienen, etwa zur Vorbereitung parlamentarischer Initiativen. Befragungen, die kein konkretes Sachthema mit Bezug zur parlamentarischen Arbeit zum Inhalt haben, sind Angelegenheiten der Parteien und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.
- 427 Der im Auftrag der Fraktion erstellte Fragenkatalog enthielt 30 Fragen. Die weit überwiegende Anzahl davon zielte auf Einschätzungen ab, mit denen die Kompetenz der Parteien beurteilt werden sollte, politische Probleme zu lösen. Hinzu kamen Fragen zur Bewertung der Arbeit des Senats und der Regierungskoalition. So wurde beispielsweise nach dem Grad der Zufriedenheit mit den Leistungen des Senats gefragt und um Auskunft gebeten, welche Partei nach Meinung der Befragten am besten die momentanen wirtschaftlichen Probleme im Land Bremen lösen könne.
- 428 Knapp zwei Drittel der Fragen wies keinen Bezug zu politischen Sachthemen auf. Damit waren die aus den Antworten gewinnbaren Informationen auch nicht unmittelbar für die künftige Ausrichtung der Fraktionsarbeit nutzbar. Reine Stimmungsbilder, die sich etwa auf die Arbeit des Senats und der ihn tragenden Parteien beziehen, erfüllen diesen Zweck nicht. Die Finanzierung aus Fraktionsmitteln war schon deshalb unzulässig.



- 429 Nutznießerin der Umfrage war in erheblichem Umfang die hinter der Fraktion stehende Partei, der die Befragungsergebnisse zur Vorbereitung des seinerzeit bevorstehenden Wahlkampfes dienten. Überdies bezogen sich die Fragestellungen ausdrücklich auf Parteien - auch solche, die nicht im Parlament vertreten waren - und nicht auf Fraktionen. Zwar ist der Einwand der Fraktion nicht von der Hand zu weisen, dass Wahlberechtigte oft nicht klar zwischen den Begriffen „Partei“ und „Fraktion“ unterschieden. Gerade wegen des Einsatzes öffentlicher Mittel ist aber besonders auf eine klare Abgrenzung zwischen Fraktion und Partei zu achten. Bei der Umfrage zeigte sich deutlich, dass nicht die Gewinnung von Informationen für Zwecke der parlamentarischen Arbeit der Fraktion im Vordergrund stand, sondern überwiegend ein allgemeines Stimmungsbild, das sich nicht zuletzt aus den Kompetenzeinschätzungen der befragten Wählerschaft im Hinblick auf politische Parteien ergab.
- 430 Da die Meinungsumfrage einen auf Parteipolitik gerichteten Schwerpunkt besaß, hat der Rechnungshof ihre ausschließliche Finanzierung aus Fraktionsmitteln als Verstoß gegen die Bestimmungen des § 40 Abs. 4 BremAbgG beanstandet.
- 431 Dem hat die Fraktion entgegengehalten, die Ergebnisse der Umfrage seien in die Arbeit der Fraktion in der 19. sowie 20. Legislaturperiode eingegangen und hätten als Grundlage für Veranstaltungen der Fraktion sowie verschiedene parlamentarische Initiativen gedient. Es habe sich auch nicht um eine Wahlkampfunterstützung durch Parlamentsarbeit der Fraktion für die Partei gehandelt. Eine rein spekulative, theoretisch mögliche anderweitige Verwendungsmöglichkeit der Umfrageergebnisse könne nicht zu einer Beanstandung der Finanzierung der Umfrage führen.
- 432 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass die Umfrage in Teilen für die parlamentarische Arbeit der Fraktion nutzbringend gewesen sein mag. Ein weit überwiegender Teil der Umfrageergebnisse wies jedoch keinerlei Bezug zu politischen Sachthemen auf, sondern erfragte die allgemeine Zufriedenheit mit der Politik von Parteien. Dieser Teil der Befragung diene damit allein einer Unterstützung der hinter der Fraktion stehenden Partei zur Vorbereitung des bevorstehenden Wahlkampfes.
- 433 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Finanzierung der Befragung allein aus Fraktionsmitteln gegen § 40 Abs. 4 BremAbgG verstieß.

3 Ausgaben für fraktionsinterne Zwecke

- 434 Zwei Fraktionen nutzten öffentliche Fraktionsmittel unter anderem für interne Feierlichkeiten, wie die Verabschiedung ausgeschiedener Abgeordneter,

einen Freimarktbesuch und eine Weihnachtsfeier sowie für Konditoreiprodukte anlässlich von Geburtstagen von Abgeordneten. Nach den Ausführungsbestimmungen sind Bewirtungen aus Fraktionsmitteln unbedenklich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen. Zudem sind Bewirtungen im sparsamen Umfang ebenfalls zulässig, wenn sie im Rahmen von Arbeits- oder Klausurtagungen stattfinden, zu denen der oder die Vorsitzende der Fraktion eingeladen hat, oder die in ihrem oder seinem Auftrag durchgeführt werden.

- 435 Die Verwendung öffentlicher Mittel für aus saisonalem oder gesellschaftlichem Anlass ausgerichtete Feiern und Bewirtungen steht nicht im Einklang mit den Ausführungsbestimmungen. Solche Veranstaltungen dienen weder der Repräsentation nach außen, noch stehen sie im Zusammenhang mit einer Arbeits- oder Klausurtagung. Der Rechnungshof hat deshalb darauf hingewiesen, dass die Ausgaben nicht aus den Fraktionsbudgets hätten geleistet werden dürfen, und die Fraktionen aufgefordert, für diese Zwecke keine öffentlichen Mittel einzusetzen.
- 436 Beide Fraktionen haben sich darauf berufen, Eigenbeiträge der Abgeordneten und Deputierten hätten als Einnahmen die aus Fraktionsmitteln getätigten Ausgaben mitfinanziert. Eine Fraktion hat den Standpunkt vertreten, von den Abgeordneten monatlich zu leistende Eigenbeiträge unterlägen ohnehin nicht den Ausführungsbestimmungen. Die Beiträge dienten bei einer Fraktion der Teilfinanzierung von Feiern. Die andere Fraktion erhob monatliche Eigenbeiträge, um - buchhalterisch entsprechend deklariert - einen Teil der Kosten für die Nutzung der in der Geschäftsstelle für Abgeordnete bereitgehaltenen Büroinfrastruktur zu decken.
- 437 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik an der aus Fraktionsmitteln vorgenommenen Finanzierung von Feiern, Veranstaltungen und Bewirtungen, denen der unmittelbare Zusammenhang zur Fraktionsarbeit fehlt. Er weist überdies darauf hin, dass die Heranziehung von Eigenbeiträgen der Fraktionsmitglieder zur Deckung von Leistungen, die sich außerhalb der gesetzlichen Zweckbindung der Fraktionsmittel nach § 40 Abs. 4 BremAbgG bewegen, problematisch ist. Fraktionen dürfen erhaltene Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Verfassung, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen. Diese gesetzliche Zweckbindung ist dabei umfassend zu verstehen und erstreckt sich nicht nur auf die staatlichen Zuschüsse in Form von Geld- und Sachleistungen, sondern - unabhängig von ihrer Herkunft - auf sämtliche Mittel einer Fraktion. Andernfalls könnten sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, die nicht im Einklang mit dem im Fraktionshaushalt praktisch geltenden Gesamtdeckungsprinzip stünden.



- 438 Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass die Fragestellung, ob sich die Zweckbindung nach § 40 Abs. 4 BremAbgG nur auf staatliche Mittel bezieht oder auch die sonstigen Einnahmen einer Fraktion erfasst, rechtlich umstritten ist.
- 439 Sofern der Vorstand und die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft - anders als der Rechnungshof - ausnahmsweise eine Verwendung von Eigenbeiträgen für fraktionsfremde Zwecke für zulässig erachten wollten, wäre es notwendig, dafür Vorgaben in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen. Zur Unterstreichung des Ausnahmecharakters dieser Mittelverwendung und zur Verhinderung von nach dem Parteiengesetz unzulässigen Geld- oder sonstigen Leistungen aller Art einer Fraktion an eine Partei wären dann mindestens Regelungen zur Zweckbestimmung und zur Kostendeckung eingenommener Eigenbeiträge zu treffen sowie deren erlaubter Einsatz für fraktionsfremde Zwecke auch in der Höhe auf einen angemessenen jährlichen Betrag zu begrenzen.

4 Vergaben

- 440 Fraktionen sind öffentliche Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie haben deshalb das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe sowie die sonstigen einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. Diese Regelungen betreffen u. a. Ausschreibungspflichten ab bestimmten Wertgrenzen sowie die Dokumentation von Vergabeentscheidungen.
- 441 Eine Fraktion war ihren Ausschreibungs- und Dokumentationspflichten bei mehreren Vergaben nicht nachgekommen. Sie verwies auf eigenständige, allerdings nur teilweise dokumentierte Internetrecherchen. Derartige Recherchen genügen jedoch nicht den an öffentliche Auftragserteilungen gestellten gesetzlichen Anforderungen.
- 442 Der Rechnungshof hat die Fraktion aufgefordert, vergaberechtliche Vorgaben stets einzuhalten. Dies betrifft insbesondere das Einholen von Vergleichsangeboten ab bestimmten Wertgrenzen, aber auch die vollständige Dokumentation der Vergabeverfahren. Die Fraktion hat zugesagt, diesen Verpflichtungen umfassend nachzukommen.

5 Vergütungen der Beschäftigten

- 443 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen sowie Gruppen sind keine Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Nach den Ausführungsbestimmungen ist ihre Vergütung auf Grundlage zu erstellender Tätigkeitsbeschreibungen an der für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Qualifikation

aus Vorbildung, Fortbildung und Berufserfahrung auszurichten. Bei der Gesamtbetrachtung des Gehaltsgefüges ist den Besonderheiten einer Beschäftigung bei einem Tendenzbetrieb Rechnung zu tragen, der keine dem öffentlichen Dienst vergleichbare Sicherheit des Arbeitsplatzes bietet. Dieses Risiko kann - wenn auch höchstens teilweise - in der Gestaltung des Vergütungsrahmens abgebildet werden.

- 444 Tätigkeitsbeschreibungen im Sinne der Ausführungsbestimmungen, aus denen eine angemessene Vergütung abgeleitet werden kann, lagen bis auf eine Ausnahme bei keiner Fraktion und auch nicht bei der Gruppe vor. Eine wissenschaftlich tätige Person der Gruppe erhielt ein Monatseinkommen analog der Entgeltgruppe 15 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder, obwohl sie mit einem Bachelorabschluss nicht über eine dementsprechende Qualifikation verfügte. Als Grund für diese Gehaltshöhe führte die Gruppe bereits im Verlauf der örtlichen Erhebungen Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung an. Ein Gehaltsangebot auf höherem Niveau habe die Entscheidung für eine Mitarbeit erleichtert.
- 445 Probleme bei der Gewinnung von Personal ändern nichts daran, dass jede Fraktion oder Gruppe verpflichtet ist, bei der Verwendung der ihr nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel wirtschaftlich zu handeln. Die Gruppe setzte eine Vergütung fest, die sich nicht aus einer Tätigkeitsbeschreibung ableitete und die Qualifikationen sowie Vorbildungen unberücksichtigt ließ. Dies entsprach nicht den Vorgaben der Ausführungsbestimmungen und führte im Ergebnis dazu, dass mit der betroffenen Person eine Vergütung vereinbart worden war, die sich auch im Vergleich zu dem üblichen Gehaltsgefüge der Fraktionen als unangemessen hoch und damit darüber hinaus als unwirtschaftlich erwies.
- 446 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, Beschäftigte auf Grundlage der zu erstellenden Tätigkeitsbeschreibungen nach Qualifikation und Tätigkeitsmerkmalen zu bezahlen.
- 447 Eine Fraktion gab an, dass sie auch in Zukunft nicht in der Lage sein werde, Tätigkeitsbeschreibungen anzufertigen. Die Gruppe äußerte sich nach Übermittlung der Prüfungsmitteilung weder zu den fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen noch zu der kritisierten Gehaltshöhe.
- 448 Der Rechnungshof verweist erneut auf die Ausführungsbestimmungen, nach denen Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen sind. Die Behauptung einer Fraktion, diese auch in Zukunft nicht anfertigen zu können, ist inhaltlich nicht nachvollziehbar und missachtet die an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit



und Sparsamkeit ausgerichteten Vorgaben des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft.

6 Besondere Leistungen für Beschäftigte

- 449 Eine Fraktion übernahm für eine dort beschäftigte Person die Kosten eines Intensivsprachkurses auf der Kanalinsel Jersey sowie für eine andere Person die Auslagen für einen im Zuge einer Bildungszeit absolvierten Sprachkurs. Die aus öffentlichen Mitteln getragenen Gesamtaufwendungen für diese Kurse betragen rd. 1.600 €.
- 450 Die Gruppe hatte auf Grundlage einer im Dezember 2020 geschlossenen Vereinbarung ihren Beschäftigten eine pandemiebedingte einmalige Zahlung in Höhe von jeweils 500 € gewährt. Damit war u. a. beabsichtigt, Aufwendungen zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur für das Homeoffice zu kompensieren. Ausweislich der Arbeitsverträge war eine wissenschaftlich beschäftigte Person der Gruppe ohnehin ausschließlich in häuslicher Umgebung tätig, eine weitere erfüllte ihre arbeitsvertraglichen Pflichten bereits vor Beginn der Pandemie sowohl im Büro als auch im Homeoffice.
- 451 Die Ausgaben einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Fraktion oder Gruppe unterliegen dem Gebot der Erforderlichkeit sowie den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. Eine Sprachreise mit touristischem Programm dient in erster Linie individuellen Interessen. Dasselbe gilt für einen in der Bildungszeit absolvierten Sprachkurs, für den die beschäftigte Person lediglich von der Pflicht zur Arbeitsleistung freigestellt wird, den Kurs aber selbst zu bezahlen hat. Die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln verstieß somit gegen die in den Ausführungsbestimmungen genannten Grundsätze im Umgang mit Haushaltsmitteln.
- 452 Gleiches gilt für die Entscheidung, Beschäftigten aus Anlass der Pandemie besondere Leistungen zukommen zu lassen. Bei zwei wissenschaftlich Mitarbeitenden waren keine Kompensationserfordernisse ersichtlich, die einen finanziellen Nachteilsausgleich hätten vertretbar erscheinen lassen, weil sie schon zuvor mindestens teilweise ihre Arbeitsleistung von zu Hause aus erbracht hatten. Somit waren diese Zahlungen als Verstöße gegen das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln zu beanstanden.
- 453 Die Fraktion hat mitgeteilt, die beanstandeten Fortbildungsmaßnahmen - zur Erweiterung der Fremdsprachenkenntnisse und Verbesserung der Recherchemöglichkeiten der Mitarbeitenden - seien der Fraktionsarbeit förderlich gewesen und hätten daher aus Fraktionsmitteln finanziert werden dürfen. Bezogen

auf die besonderen Leistungen im Zuge der Pandemie (s. Tz. 450) erhielt der Rechnungshof keine Äußerung der Gruppe dazu.

- 454 Der Rechnungshof wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine aus öffentlichen Mitteln vorgenommene Finanzierung erforderlicher und geeigneter Fortbildungen für Mitarbeitende der Fraktionen. Inwieweit Fremdsprachenkompetenz zu den tatsächlich notwendigen Kenntnissen für eine Tätigkeit als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Fraktion in einem Landesparlament gehören könnte, mag einer vertieften Prüfung anhand der ausgeübten Tätigkeit im Einzelfall vorbehalten bleiben. Der Einsatz von Fraktionsmitteln für Fortbildungsangebote im Zusammenhang mit einer Reise und touristischem Programm oder im Rahmen einer Bildungszeit überschreitet jedoch den zulässigen Rahmen des wirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Geldern. Derartige Fortbildungsangebote bestehen kostengünstiger auch wohnortnah. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2022

Sokol
Dr. Otten

Löffler
Helberg



Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit

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

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



Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2021)

Die Kosten- und Leistungsrechnung von Dataport weist Schwächen auf. Die internen Verrechnungssätze für Serviceleistungen sind veraltet und bilden die tatsächlichen Kosten nicht zutreffend ab. Hinzu kommt, dass nicht alle angefallenen Kosten auf die Produkte verteilt werden. Beides beeinträchtigt die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung; kostenrechnerische Auswertungen sind dadurch weniger belastbar. Hier muss nachgesteuert werden.

Bei der Preiskalkulation ist nicht sichergestellt, dass die Preise in einem engen Verhältnis zu den Kosten stehen. In der Folge überrascht es nicht, dass einige Dataport-Produkte mit einem deutlichen Überschuss oder Defizit abschließen. Eine systematische Berichterstattung hierüber gegenüber dem Verwaltungsrat findet nicht statt.

Die Preiskalkulation sollte sich künftig stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Wenn dennoch hohe Über- oder Unterdeckungen von Produkten auftreten, sollten diese transparent gemacht und ihre Ursachen im Verwaltungsrat diskutiert werden.

1 Kosten- und Leistungsrechnung ist wichtiges Steuerungsinstrument

Als öffentliches IT-Unternehmen mit umfangreichem Produktportfolio und einem Jahresumsatz von etwa 750 Mio. € (2019) wirtschaftet Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts nach kaufmännischen Grundsätzen. Dies bedingt eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Die KLR ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Rechnungswesens. Ihre Aufgabe ist es, Informationen zur Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Leistungserstellung zu liefern. Von Interesse ist, welche Kosten in den unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens anfallen und wie sich diese Kosten den einzelnen Leistungen bzw. Produkten des Unternehmens zurechnen lassen.

Die detaillierte Kenntnis über die eigenen Kosten ist wiederum Voraussetzung für die Kalkulation kostendeckender Preise. Sie ermöglicht zudem, die Ergebnisse der einzelnen Produkte zu ermitteln und hieraus Handlungsbedarfe abzuleiten.

Der LRH hat das interne Rechnungswesen und insbesondere die KLR von Dataport dahingehend geprüft, inwieweit sie die o. g. Anforderungen erfüllen. Festzustellen ist, dass Dataport über eine KLR verfügt, die in Aufbau und Systematik zwar grundsätzlich geeignet ist, die für die Unternehmenszwecke notwendigen Informationen zu liefern. So ist die Kostenstellenstruktur angemessen, und es existieren definierte Regelungen zur Verrechnung innerbetrieblicher Leistungen. Zudem können über das Instrument der Kostenträger- und Produktergebnisrechnung prinzipiell Über- und Unterdeckungen einzelner Dataport-Produkte erkannt werden.

Schwächen in ihrer konkreten Ausgestaltung und im Umgang mit ihren Ergebnissen führen aber dazu, dass die KLR Dataports ihrer Aufgabe als wirtschaftliches Steuerungsinstrument derzeit nicht ausreichend gerecht wird.

2 Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung muss verbessert werden

Aus der KLR lassen sich nur dann die richtigen Schlussfolgerungen ziehen, wenn die im Unternehmen anfallenden Kosten auf nachvollziehbare Weise und möglichst vollständig auf einzelne Kostenträger bzw. Produkte verteilt werden. Dies ist bei Dataport nicht immer der Fall. Die Prüfung hat insbesondere die folgenden beiden Schwachstellen aufgezeigt:

- Viele Kosten sind einem Produkt nicht direkt zuordenbar. Dieses Problem wird in der KLR dadurch gelöst, dass die entsprechenden Kosten über interne Verrechnungsschlüssel auf die unterschiedlichen Produkte verteilt werden. Für technische Serviceleistungen (hierzu gehören u. a. Druck- und Speicherleistungen des Rechenzentrums) griff Dataport zum Prüfungszeitpunkt 2019/2020 auf veraltete Verrechnungssätze zurück. Diese wurden seit Jahren nicht auf Basis der tatsächlichen Kosten nachkalkuliert. Folge ist, dass die Verrechnung der entsprechenden Leistungen nicht auf zutreffenden Zahlen beruht. Dataport ist diese Problematik seit längerer Zeit bewusst und man ist seit 2017 bestrebt, die Verrechnungssätze der Serviceleistungen neu zu kalkulieren.
- Am Jahresende bleiben regelmäßig Kosten in substanzieller Höhe auf Kostenstellen stehen. Das bedeutet, dass diese Kosten nicht auf die Produkte des Unternehmens verteilt werden. Einzelne Kostenstellen weisen aber auch Überdeckungen auf, das heißt, sie haben zu viele Kosten weiterverrechnet. Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden netto (Saldo aus Unter- und Überdeckungen) zwischen 22 und 32 Mio. € Kosten nicht auf die Produktebene weiterverrechnet. Dies entspricht zwischen 4 und 6 % des



Umsatzes. Die Ergebnisse auf Produktebene wurden dadurch verzerrt und in der Tendenz zu positiv ausgewiesen.

Dataport hat darauf verwiesen, dass sich die KLR bei den Verrechnungen auf planerische und kalkulatorische Werte beziehe. Der Verrechnungssatz werde für jede Kostenstelle auf Basis der Ist-Kosten des Vorjahres zuzüglich zu berücksichtigender Kostensteigerungen festgelegt. Veränderte Mengenabnahmen und/oder ungeplante Preisveränderungen führten zu Unter- oder Überschüssen auf den Kostenstellen.

Dass der interne Verrechnungssatz für Servicearten die Kosten nicht adäquat abbilde, resultiere aus einem Beschluss des Verwaltungsrats zur Refinanzierung der Kosten des Twin Data Rechenzentrums. Die Finanzierung der Rechenzentren sei mittlerweile abgeschlossen. Aktuell würden die Serviceleistungen neu kalkuliert, dadurch würden die Kosten transparenter.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass die Aussagekraft der KLR leidet, wenn Kostenstellen regelmäßig mit deutlichen Unterdeckungen abschließen. Die Bemühungen sollten verstärkt werden, die Kosten möglichst vollständig auf Produktebene zu verteilen. Dies könnte etwa über ergänzende Umlagen bei den Kostenstellen geschehen, die am Jahresende noch Kosten aufweisen.

Zudem ist die Neukalkulation der Verrechnungssätze für Serviceleistungen überfällig. Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass zum Teil bewusst höhere Verrechnungssätze festgelegt wurden, um die Refinanzierung der Rechenzentren zu sichern. Dies ist nun erfolgt. Jetzt muss die Neukalkulation zügig zum Abschluss gebracht und der Verwaltungsrat darüber unterrichtet werden.

3 Preiskalkulation muss stärker an den Kosten ausgerichtet werden

Dataport ist ein öffentliches Unternehmen, dessen Kunden vorwiegend die eigenen Träger (Länder und Kommunen) sind. Die Gewinnerzielung ist nicht Zweck des Unternehmens. Von daher verfolgt Dataport auch keine primär marktorientierte Preispolitik im Sinne einer Abschöpfung der maximalen Zahlungsbereitschaft der Kunden. Stattdessen gebieten es die o. g. Rahmenbedingungen, dass Dataport die Preise kostenorientiert kalkuliert. Dies schließt nicht aus, dass auch Aspekte wie der Vergleich mit den Preisen anderer Anbieter ihre Berücksichtigung finden. Ohne besondere Rechtfertigung sollten Produkte aus Sicht des LRH aber nicht dauerhaft deutlich unter- oder oberhalb der eigenen Kosten angeboten werden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass das derzeitige System der Preiskalkulation bei Standardangeboten keinen durchgängig engen Bezug zwischen den Preisen und den zugrundeliegenden Kosten eines Produkts sicherstellt.

Direkte Material- und Sachkosten werden dabei zwar noch aus der Kostenrechnung übernommen. Bei der Bepreisung von Personal- und Serviceleistungen ist dies allerdings nicht mehr gegeben:

- Personalleistungen werden auf Grundlage externer Stundenpreise in Rechnung gestellt. Dabei wird der Preis nach Qualifikation der in Anspruch genommenen Leistungen differenziert. Diese Stundensätze beruhen aber nicht auf Daten der KLR. Denn intern ermittelt Dataport die Verrechnungssätze für Personalleistungen nach einem völlig anderen Schema. Dort wird für jede Kostenstelle ein individueller Verrechnungssatz auf Basis der tatsächlich angefallenen Kosten ermittelt und jährlich überprüft. Eine Unterscheidung nach Qualifikation gibt es hier nicht. Kosten und Preise für Personalleistungen werden damit nach grundlegend unterschiedlichen Herangehensweisen abgeleitet.

Die fehlende Verknüpfung zwischen den Kosten und den externen Preisen für Personalleistungen zeigt sich auch daran, dass die Preise nicht regelmäßig an veränderte Kostenstrukturen angepasst werden. Von 2009 bis 2018 blieben die externen Personalpreise unverändert. 2018 wurden sie dann pauschal um 3,6 % angehoben. Informationen, in welchem Verhältnis die neuen Preise zu den tatsächlichen Kosten stehen und ob aus kostenrechnerischer Sicht auch grundlegendere Anpassungen der Preisstruktur geboten sein könnten, enthielt die Verwaltungsratsvorlage zur Neukalkulation nicht.

- Auch bei den Serviceleistungen ist fraglich, ob deren Preise die tatsächlichen Kosten adäquat abbilden. Dies liegt schon allein daran, dass die KLR Dataports wie unter Tz. 2 dargestellt derzeit keine verlässlichen Daten zu den Kosten der Serviceleistungen liefert. Aktuell ergeben sich die Preise, indem die (veralteten) internen Verrechnungssätze mit unterschiedlichen Aufschlägen etwa für Unternehmensgemeinkosten versehen werden. Der LRH hält dies für nicht sachgerecht.

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Preiskalkulation in mehreren Punkten losgelöst von den tatsächlichen Kosten erfolgt. Es existiert auch kein Mechanismus, der dafür sorgt, dass sich Kostenänderungen zeitnah in den verlangten Preisen widerspiegeln.



Dataport sollte diesen Mangel beheben und sicherstellen, dass ein regelmäßiger und belastbarer Abgleich zwischen den in Rechnung gestellten externen Preisen und den dahinterstehenden Kosten möglich wird. Anpassungen externer Preise sollten auf einer soliden kostenrechnerischen Grundlage erfolgen. Dies schließt nicht aus, wie bisher Marktpreise anderer Anbieter als zusätzliches Kriterium für die Preisfindung heranzuziehen.

Dataport verweist darauf, dass die Preise generell auf der Basis der Kosten kalkuliert würden. Zusätzlich würden Risiko- und/oder Finanzierungsaufschläge erhoben. Die internen Verrechnungssätze dienen der Unternehmenssteuerung, der externe Preis hingegen der Erwirtschaftung von Umsätzen. Im Sinne des öffentlichen Handelns sei man gefordert, die Preise möglichst konstant zu halten bzw. zu senken. Daher seien Preissteigerungen nur selten möglich.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass Kosten und Preise auf einer vergleichbaren Grundlage ermittelt und in einem engeren Verhältnis zueinander stehen sollten.

4 Produktergebnisse spiegeln die Schwächen in der Kosten- und Leistungsrechnung und der Preiskalkulation wider

Die Produktergebnisrechnung von Dataport zeigt, dass sich bei mehreren Produkten auffällige und über einen längeren Zeitraum anhaltende Über- oder Unterdeckungen ergeben haben. Einige der Überschüsse oder Defizite waren auf Ungenauigkeiten in der KLR zurückzuführen. Das bedeutet, dass in die Produktergebnisse nicht alle relevanten Kosten oder Erträge eingeflossen waren, was die Ergebnisse verfälschte. Der LRH erwartet, dass diese Mängel behoben werden. Ansonsten kann die Produktergebnisrechnung ihre Funktion nicht erfüllen, ein realistisches Bild über den Erfolg der einzelnen Dataport-Produkte zu liefern.

In den übrigen Fällen unterstreichen die Ergebnisse, dass die Preise über einen längeren Zeitraum entweder nicht kostendeckend oder deutlich oberhalb der Kosten kalkuliert worden waren. Dies überrascht vor dem Hintergrund der unter Tz. 3 getroffenen Feststellungen zur Preiskalkulation nicht.

Im Ergebnis finanzieren damit die Überschüsse der gewinnbringenden Produkte die Defizite der Verlustbringer. Setzen sich die Kundengruppen für die jeweiligen Produkte unterschiedlich zusammen, führt dies auch zu Quersubventionierungen zwischen den Kunden bzw. Trägern Dataports. Auch wenn es hierfür im Einzelfall Gründe geben mag, muss hierüber zumindest eine größere Transparenz für den Verwaltungsrat als dem Kontrollorgan und damit für die Träger hergestellt werden.

Derzeit sind Auszüge aus der Produktergebnisrechnung nicht Gegenstand des standardisierten Berichtswesens gegenüber dem Verwaltungsrat. Der LRH erwartet, dass der Verwaltungsrat künftig regelmäßig über bedeutende Über- und Unterdeckungen von Produkten informiert wird und Quersubventionierungen transparent gemacht werden. Nur so kann gegengesteuert werden.

Im Sinne einer kostenorientierten Aufgabenerfüllung und Bepreisung sollte Dataport zudem Strategien entwickeln, wie mit dauerhaft stark defizitären Produkten umzugehen ist. Umgekehrt ist auch bei Produkten mit hohen Überschüssen zu prüfen, inwieweit die verlangten Preise angemessen sind und evtl. einer Anpassung bedürfen. Eine stärker an den Kosten orientierte Angebotskalkulation könnte hierbei eine wichtige Hilfestellung sein.

Dataport bestätigt die mehrjährigen Über- und Unterdeckungen einzelner Produkte. Ziel sei es, die Abweichungen zu minimieren. Dies werde u. a. dann erschwert, wenn Kunden keine Preiserhöhungen akzeptierten oder Produkte sich schlechter oder besser als erwartet durchsetzten. Es würden laufend Maßnahmen zur Reduzierung von Unter- oder Überschüssen geprüft und gegebenenfalls eingeleitet.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) hat mitgeteilt, es unterstütze den Ansatz, dass der Verwaltungsrat über die Berichtsformate künftig auch kostenorientiert informiert werde und sich dadurch stärker in die Produkt- und Preisstrategien von Dataport einbringen und steuern könne. Es werde den Verwaltungsrat bitten, die Prüfungsergebnisse in einer der nächsten Verwaltungsratssitzungen zu besprechen und verstärkt Maßnahmen zu den Empfehlungen zu vereinbaren.

Jahresbericht 2022

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Bildung	
Zuwendungspraxis gegenüber der Stadtteilschule	17
Kultur	
Unzureichende Nachweise der Mittelverwendung	29
Überkompensation von Aufwendungen	35
Soziales	
Integrationsprojekte für geflüchtete Menschen	45
Jugend	
Bedarfsplanung für stationäre erzieherische Hilfen	51
Teilhabegerechte Kinder- und Jugendförderung	59
Mobilität	
IT-Fachverfahren im Amt für Straßen und Verkehr	65
Transparenz bei der Verwaltung von Stadtteilbudgets	73
Ingenieurverträge im Straßen- und Brückenbau	79
Wirtschaft	
Finanzierung der M3B	85



Abkürzungsverzeichnis

ASV	Amt für Straßen und Verkehr
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2020. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2022 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 159 bis Tz. 188.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2022 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2018 und 2019

- 5 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 4. Mai 2021 für das Haushaltsjahr 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 20/212 S, Ziffer 2). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 630) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.528.564.880 €. Sie waren damit um 81.055.800 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 557.555.410 € aufgenommen werden.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 575 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.023 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich auf 1,28. Das entsprach einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 8 Mit einer Mitteilung vom 14. Dezember 2021 (Drs. 20/642 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 (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2020 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 2020 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2020. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis

für 2020 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 2020 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 2020 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.508.002.557,57 € aus.

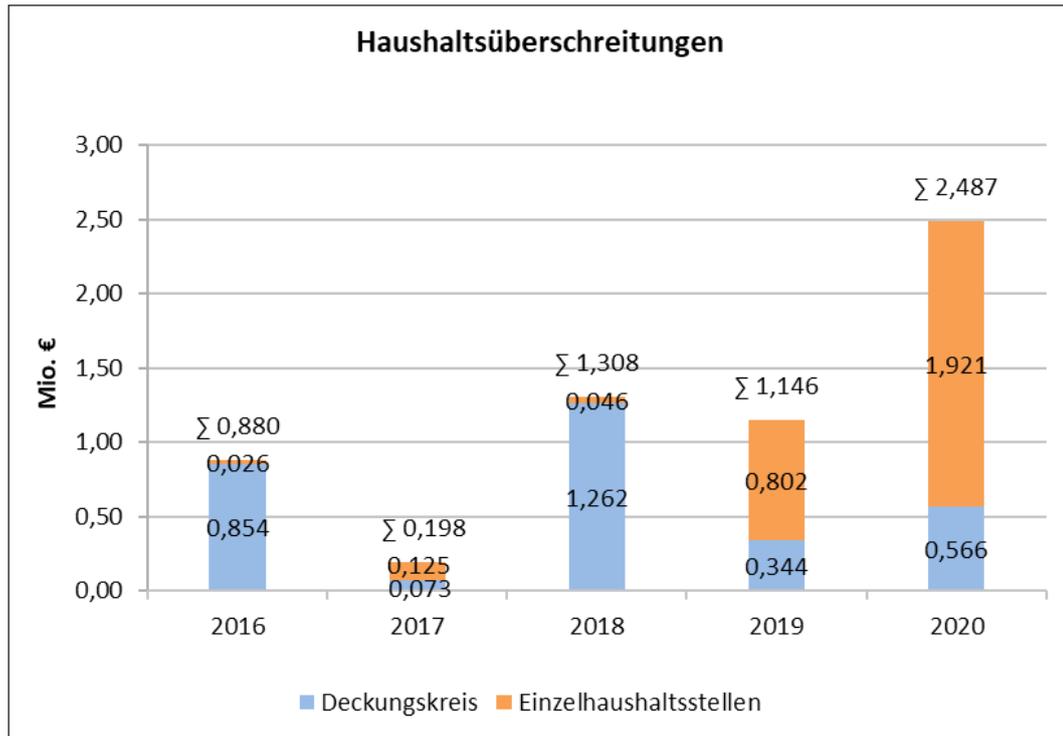
3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 14 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben zu verzeichnen sind, obwohl eine haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigung dafür nicht vorhanden ist oder nicht ausreicht. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht, sondern auch eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2020 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 15 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem zugehörigen Haushaltsplan abweichen oder über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 3 HG 2020. Abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs ist dafür der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person zuständig.
- 16 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen danach so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 2 HG 2020 oder durch Haushaltsvermerk in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind.
- 17 Eine Nachbewilligung ist so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss die Deckung des zusätzlichen Bedarfs

durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.

- 18 In den Jahren 2016 bis 2020 bestanden zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres stets Überschreitungen, die verschiedene Ressorts betrafen. Folgende Grafik zeigt, wie sich die Haushaltsüberschreitungen in diesem Zeitraum entwickelten.



- 19 Im Jahr 2016 betrug die Überschreitungen auf vier Einzelhaushaltsstellen und in 13 Deckungskreisen zusammen rd. 0,88 Mio. €. Die Haushaltsüberschreitungen sanken im Jahr 2017 auf insgesamt rd. 0,2 Mio. € und stiegen wiederum im Jahr 2018 auf einen Gesamtbetrag von rd. 1,31 Mio. €. Die Haushaltsrechnung 2019 wies auf 13 Einzelhaushaltsstellen und in fünf Deckungskreisen insgesamt rd. 1,15 Mio. € als Haushaltsüberschreitungen aus. Diese Summe erhöhte sich im Jahr 2020 um rd. 1,34 Mio. € auf rd. 2,49 Mio. € und erreichte damit im Zeitraum 2016 bis 2020 ihren Höchststand. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 wurden acht Haushaltsüberschreitungen festgestellt, und zwar zwei Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,57 Mio. € und Überschreitungen auf sechs Einzelhaushaltsstellen von zusammen rd. 1,92 Mio. €. Die festgestellten Überschreitungen wurden jeweils nach Beschluss des HaFA rechnerisch durch verringerte Reste- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 20 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfügung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Auch wenn sämtliche Überschreitungen im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausgeglichen wurden, lag zum Zeitpunkt der Ausgabe wegen jeweils fehlender Nachbewilligung ein Verstoß gegen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht vor.
- 21 Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einzuhalten. Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist rechtzeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächtigung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausgabe verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 22 Um künftig drohende Haushaltsüberschreitungen erkennen und verhindern zu können, stellt das Finanzressort seit dem Jahr 2021 den Ressorts - wie beabsichtigt (vgl. Jahresbericht 2021 - Stadt, Tz. 22) - Übersichten zu sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen im letzten Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres zur Verfügung. Der Rechnungshof bekräftigt seine schon damals gegebene Anregung, den Ressorts regelmäßig auch unterjährig die notwendigen Daten über sich abzeichnende Haushaltsüberschreitungen zu übermitteln. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Ressorts diese vom Finanzressort bereitgestellten Informationen nutzen, um der Entstehung von Haushaltsüberschreitungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 23 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das jeweils nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt werden diese Daten auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfassenden Produktgruppenhaushalts, und zwar zum Zeitpunkt des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Werden die veranschlagten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle erhaltenen Mehreinnahmen sowie Minderausgaben auszuweisen. Die so beanspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.
- 24 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen durch gesetzliche Regelungen vorgesehen ist. Die gebildeten Reste bleiben dann bis zum Ende des auf



die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Allerdings dürfen diese Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags im neuen Haushaltsjahr liquiditätswirksam ausgeglichen werden können. Wie in den Vorjahren wurden im Jahr 2020 die nicht verausgabten Mittel der übertragbaren Ausgaben für Personal und konsumtive Zwecke im Folgejahr als Haushaltsrest wieder zur Verfügung gestellt. Ebenso verfuhr das Finanzressort mit den zum ersten Mal im Jahr 2020 - anstelle von Rücklagen - gebildeten Resten für investive Ausgaben.

- 25 Die Ausgabereste betragen zum Ende des Jahres 2020 insgesamt rd. 96 Mio. €. Dabei beliefen sich die erstmals gebildeten investiven Reste auf rd. 48,6 Mio. €. Die in das Jahr 2021 übertragenen Haushaltsreste für Personalausgaben, für konsumtive und verschiedene andere Ausgaben machten einen Betrag von insgesamt rd. 47,4 Mio. € aus.
- 26 Begründet wurde die Umstellung bei den investiven Ausgabeermächtigungen - weg von der Rücklagenbildung hin zum Einsatz von Resten - mit einer entsprechenden Vorgehensweise beim Haushalt des Landes. Das Land hatte zur Einhaltung des ab dem Jahr 2020 geltenden Nettoneuverschuldungsverbots, der sog. Schuldenbremse, auf die Bildung von investiven Rücklagen verzichtet (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 35). Deshalb sah der Senator für Finanzen - anders als von Ressorts beantragt - auch im Stadthaushalt teilweise von der Bildung dieser Rücklagen ab. Statt investive Rücklagen in Höhe von rd. 48,6 Mio. € zu bilden, übertrug er den Betrag als Rest für investive Ausgaben in das Jahr 2021.
- 27 Darüber hinaus wurde in Höhe von insgesamt rd. 45,5 Mio. € auf die Bildung verschiedener Rücklagen entgegen den Anträgen einzelner Ressorts verzichtet und dieser Betrag der zentralen Sonderrücklage zugeführt. Damit sollte Vorsorge für die Abschlüsse künftiger Haushaltsjahre getroffen werden.
- 28 Gebildete Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Es handelt sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Im Gegensatz zu den Vorjahren enthält das HG 2020, mit Ausnahme der Bestimmungen zu der Rücklage für Versorgungsvorsorge in § 6, erstmals keine § 62 LHO ergänzenden Regelungen für die Bildung von Rücklagen. Zu ihrer Bildung müssen nicht oder nicht in voller Höhe benötigte Ausgabeermächtigungen oder Mehreinnahmen zur Verfügung stehen.

- 29 Rücklagenentnahmen, -zuführungen und -neubildungen dienen u. a. dazu, den notwendigen Ausgleich des Haushalts herbeizuführen. So wurde der zentralen Sonderrücklage ein Betrag von 136,3 Mio. € zugeführt, um den Haushalt 2020 auszugleichen.
- 30 Nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklage und der Sonderrücklagen rd. 420,09 Mio. €. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 101,11 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage verringerte sich von rd. 17,3 Mio. € um rd. 4,53 Mio. € auf rd. 12,77 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage wurde unterjährig vollständig entnommen. Der investiven Rücklage waren saldiert rd. 30,3 Mio. € entnommen worden, wodurch sich der neue Bestand zum Jahresende auf rd. 9,6 Mio. € belief.
- 31 Die Sonderrücklagen betragen insgesamt rd. 397,72 Mio. € und erhöhten sich um rd. 135,95 Mio. €. Ende 2020 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 331,3 Mio. €. Der Kassenverstärkungsrücklage wurden saldiert rd. 0,43 Mio. € zugeführt, sodass ihr Bestand rd. 9,31 Mio. € betrug. Außerdem verringerten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 0,78 Mio. € auf rd. 57,11 Mio. €.
- 32 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen werden Verlustvorträge überjährig fortgeschrieben.
- 33 Im Jahr 2020 erhöhten sich die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um rd. 7,6 Mio. € auf rd. 38 Mio. €. Diese Haushaltsverschlechterung ist wesentlich auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts, insbesondere beim Rettungsdienst, zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 34 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2020 wurden zum Ausgleich des Haushaltsplans globale Einsparungen in Höhe von rd. 30,2 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 4,9 Mio. € veranschlagt. Insgesamt waren somit rd. 35,1 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.



- 35 Einnahmeanschläge, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlage, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2020 rd. 7,6 Mio. €.

4 Kreditermächtigungen

4.1 Bremen-Fonds

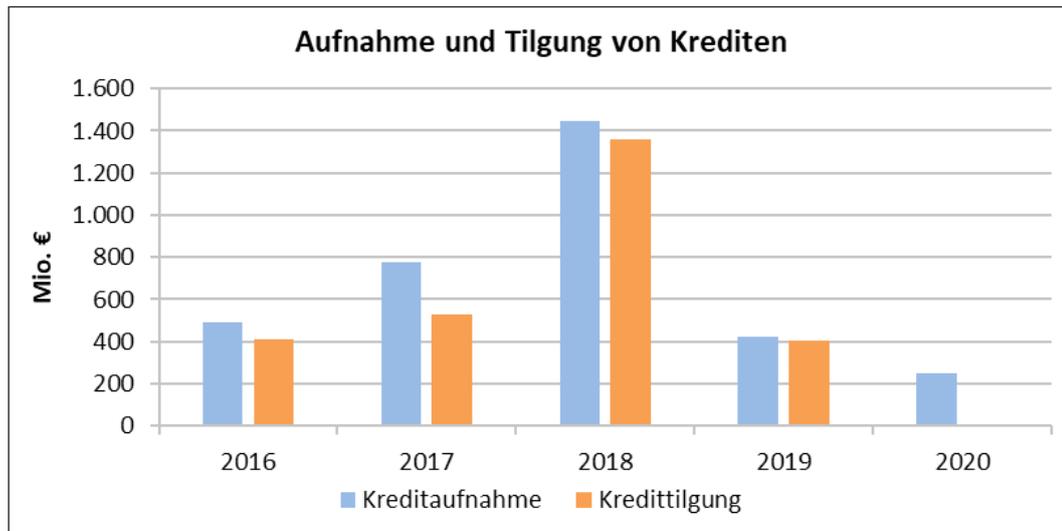
- 36 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 ein neuer Produktplan mit einer globalen Ausgabeermachtung in Höhe von 300 Mio. € geschaffen, zu deren Finanzierung Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden durften. Die tatsächlichen Ist-Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds beliefen sich nach Abschluss des Haushaltsjahres auf rd. 73,1 Mio. €. Dem standen Einnahmen in Höhe von rd. 151,2 Mio. € gegenüber, die insbesondere aus Gewerbesteuerkompensationen stammten. Daher konnten die Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds ohne die Inanspruchnahme von Krediten finanziert werden.

4.2 Kreditaufnahmen für Ausgaben

- 37 Zur Deckung von Ausgaben ermächtigte das Haushaltsgesetz das Finanzressort, für das Jahr 2020 neue Kredite bis zu einem Höchstbetrag von rd. 557,6 Mio. € aufzunehmen. In dieser Kreditermachtung waren auch die Mittel für den Bremen-Fonds in Höhe von 300 Mio. € enthalten. Einbußen aufgrund des Konjunkturabschwungs konnten durch die Inanspruchnahme von Krediten in Höhe von rd. 242,5 Mio. € kompensiert werden. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen wirkte sich erhohernd auf die Kreditermachtung aus.
- 38 Von dem sich hieraus ergebenden Gesamtbetrag von rd. 557,6 Mio. € waren Vorgriffe auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2020 in Höhe von rd. 0,4 Mio. € abzuziehen. Zugleich durften von Oktober bis Dezember 2020 im Vorgriff auf das Folgejahr 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2020 zusätzlich in Anspruch genommen werden. So lag die Grenze des erlaubten Vorgriffs bei rd. 211,7 Mio. €. Insgesamt ergab sich damit für das Jahr 2020 eine Kreditermachtung von rd. 768,9 Mio. €.
- 39 Da im Jahr 2020 sämtliche pandemiebedingten Ausgaben ohne Inanspruchnahme der Kreditermachtung des Bremen-Fonds finanziert werden konnten, verblieb danach ein Kreditrahmen von rd. 468,9 Mio. €. Diesen hielt das

Finanzressort mit einer tatsächlichen Kreditaufnahme von rd. 246,8 Mio. € ein. Die Kreditaufnahme wurde durch das Land für die Stadtgemeinde Bremen umgesetzt (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 80).

- 40 Inwieweit sich aus den tatsächlichen Inanspruchnahmen der jeweiligen Kreditermächtigungen unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen eine Erhöhung oder eine Minderung der Schulden ergab, zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung der Jahre 2016 bis 2020.



- 41 Dass im Jahr 2020 den Kreditaufnahmen von rd. 247 Mio. € keine Tilgungen gegenüberstanden, ist insbesondere auf die vom Land zum 1. Januar 2020 vorgenommene Entschuldung der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zurückzuführen (vgl. Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 90). Das Land trägt seit dem 1. Januar 2020 auch den Schuldendienst für die von den Stadtgemeinden übernommenen Verbindlichkeiten. Ab dem Jahr 2021 entstehen der Stadtgemeinde Bremen allerdings für die im Jahr 2020 aufgenommenen Kredite Verpflichtungen für den hierfür zu erbringenden Schuldendienst.
- 42 Von 2016 bis 2019 überstiegen jeweils die jährlichen Kreditaufnahmen die Tilgungen. Für das Jahr 2019 wurden Kredite von rd. 423,59 Mio. € aufgenommen und von rd. 402,54 Mio. € getilgt. Im Jahr 2018 betragen die Kreditaufnahmen rd. 1.445,28 Mio. € und die Tilgungen rd. 1.358,56 Mio. €. Neue Kreditverpflichtungen wurden im Jahr 2017 von rd. 778,89 Mio. € und im Jahr 2016 von rd. 489,14 Mio. € eingegangen. Diesen Verpflichtungen standen Tilgungen von rd. 526,94 Mio. € im Jahr 2017 und rd. 409,08 Mio. € im Jahr 2016 gegenüber. Hieraus ergab sich im Zeitraum von 2016 bis 2019 ein jährlicher Zuwachs an Schulden zwischen rd. 21,05 und rd. 251,95 Mio. €.



4.3 Cashmanagement

- 43 Mit der Ermächtigung zum zentralen Cashmanagement war es dem Finanzressort möglich, eine aktive, zielorientierte Steuerung, Planung und Kontrolle der Zahlungsfähigkeit zu betreiben. Durch das Cashmanagement sollen die Liquidität sichergestellt und der reibungslose Zahlungsverkehr gewährleistet werden.
- 44 Das Cashmanagement umfasst neben dem Kernhaushalt die Eigenbetriebe, Sondervermögen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts sowie Eigengesellschaften, die zuvor Teile der Stadtgemeinde Bremen waren oder deren Aufgaben wahrnehmen. Ziel ist es, die Liquidität der teilnehmenden Einheiten zu nutzen und folglich weniger Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu müssen. Ferner soll der teilnehmende Kreis an der besseren Bonität Bremens und somit an besseren Zinskonditionen teilhaben.
- 45 Die Ausführungen unter Tz. 83 bis 86 im Jahresbericht 2022 - Land gelten auch für diesen Bericht.

4.4 Kassenverstärkungskredite

- 46 Das Finanzressort war ebenfalls ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu rd. 282,3 Mio. € aufzunehmen, was 8 % der in § 1 Abs. 1 HG 2020 für Einnahmen und Ausgaben aufgeführten Summe entspricht. Diese Kredite dienen zur Sicherstellung der Liquidität der Stadtgemeinde Bremen. Ihre Laufzeit ist auf 18 Monate begrenzt. Da das Finanzressort die Liquidität ausschließlich im Rahmen des Cashmanagements sicherstellte, verzichtete es im Jahr 2020 darauf, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen.

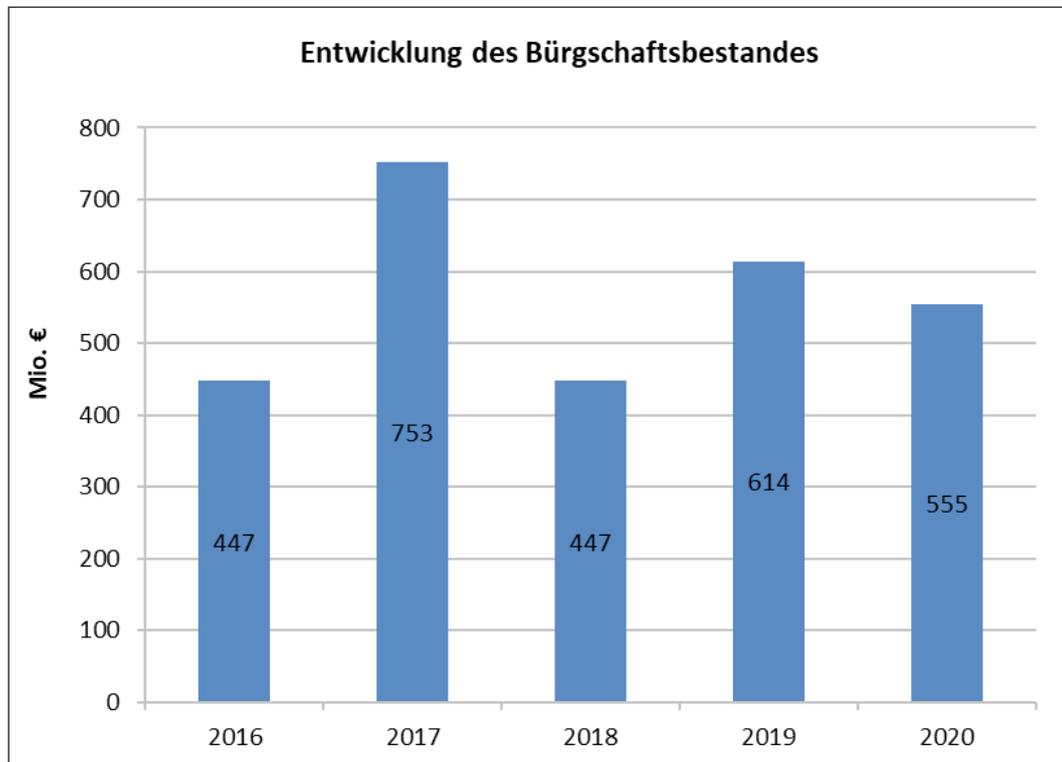
4.5 Weitere Kreditermächtigungen

- 47 Das Finanzressort nahm auch die Ermächtigungen nicht in Anspruch, die es ihm erlaubt hätten, unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke einzugehen, beispielsweise zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 48 Nach dem Haushaltsgesetz 2020 konnte das Finanzressort neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € 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. €. Das Finanzressort hielt die Ermächtigungsgrenzen ein.

- 49 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2016 bis 2020 kameral wie folgt.



- 50 Der Bestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2020 rd. 555 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 159 Mio. € standen Abgänge von rd. 201 Mio. € und Tilgungen von über 17 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 59 Mio. € reduzierte.

II Prüfungsergebnisse

Bildung

Zuwendungspraxis gegenüber der Stadtteilschule

Das Bildungsressort verstieß fortgesetzt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und zahlte der Stadtteilschule systematisch über dem Bedarf liegende Zuwendungen in Millionenhöhe.

1 Ausgangslage nach der Prüfung 2015

- 51 Der Verein Stadtteil-Schule (Stadtteilschule) unterstützt im Auftrag der Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) verschiedene Schulen in der Stadtgemeinde Bremen mit unterschiedlichen Leistungen. Außerdem hat das Ressort der Stadtteilschule die Aufgabe der flexiblen Unterrichtsvertretung an öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen übertragen.
- 52 Der Rechnungshof hatte die Finanzierung der Stadtteilschule für den Zeitraum 2011 bis 2014 geprüft und erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren des Ressorts festgestellt (vgl. Jahresbericht 2016 - Stadt, Tz. 92 ff.). Das Ressort hatte in der Folge zugesagt, die Mängel zu beheben.
- 53 Seit dem Jahr 2015 erhöhten sich die Zuwendungen des Bildungsressorts an die Stadtteilschule laut Zuwendungsbericht von rd. 6,8 Mio. € auf mehr als das Doppelte, und zwar auf rd. 15,0 Mio. € im Jahr 2020. Zugleich stieg der Anteil der an die Stadtteilschule geleisteten Zahlungen an den vom Bildungsressort insgesamt an Einrichtungen ausgezahlten Zuwendungen von rd. 27 % im Jahr 2015 auf rd. 42 % im Jahr 2020.
- 54 Die im Jahr 2015 festgestellten Mängel im Zuwendungsverfahren und die erhebliche Steigerung der an die Stadtteilschule gewährten Zuwendungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, für die Jahre 2015 bis 2020 eine Nachschauprüfung durchzuführen.

2 Zuwendungsverfahren im Prüfungszeitraum 2015 bis 2020

2.1 Organisation

- 55 Die Stadtteilschule unterstützt Schulen jährlich auf mehr als zehn Aufgabenfeldern. Für die einzelnen Tätigkeitsbereiche erhält sie in jedem Jahr Zuwendungen

in Form von Projektförderungen. Mittels institutioneller Förderung trägt das Ressort zudem den überwiegenden Anteil der Overhead-Kosten der Stadtteilschule. Die Zuwendungsverfahren wurden aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten jeweils einzeln bearbeitet, sodass im Ressort verschiedene Beschäftigte damit befasst waren.

- 56 Das Ressort konnte für die Jahre 2015 bis 2020 eine Vielzahl von Zuwendungsvorgängen nicht vorlegen, da sie dort nicht auffindbar waren. Auch aus der Datenbank ZEBRA waren die Daten nicht zuverlässig ermittelbar, weil diese Datenbank nicht zeitnah gepflegt worden war.
- 57 Die Stadtteilschule erhält jährlich die höchste Zuwendungssumme aller vom Bildungsressort geförderten Einrichtungen (s. Tz. 53). Die verschiedenen Zuständigkeiten, die innerhalb des Ressorts für die große Anzahl der geförderten Vorhaben bestehen, erschweren den Überblick über die Verfahren ebenso wie ihre fehlerfreie Bearbeitung. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, die Zuständigkeiten für die Bearbeitung dieser Zuwendungsverfahren zu zentralisieren. Damit kann das Ressort die Mittelflüsse besser steuern, das Risiko des Verlusts von Vorgängen minimieren und die Verfahren leichter überblicken.
- 58 Das Ressort hat bereits im Laufe der Prüfung zugesagt, den Zuwendungsbe-
reich zentral neu aufstellen zu wollen.

2.2 Wiederholte Überzahlungen

- 59 Im Jahr 2015 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass vom Ressort in den Jahren 2012 und 2013 der Stadtteilschule jeweils Zuwendungen von insgesamt 900 T€ überwiesen worden waren, obwohl keine Mittelanforderungen nach den VV-LHO vorgelegen hatten. In beiden Jahren hatte die Stadtteilschule indes den gesamten Betrag jeweils innerhalb weniger Tage zurückgezahlt.
- 60 Auch im Jahr 2014 hatte das Ressort der Stadtteilschule ohne zahlungsbegründende Unterlagen 200 T€ überwiesen. In diesem Fall hatte die Stadtteilschule das Geld zwar nicht von sich aus zurückgezahlt, nach einem ausdrücklichen Hinweis des Rechnungshofs hatte aber das Ressort den Betrag zurückgefordert.
- 61 Auf Nachfrage hatte das Ressort seinerzeit erläutert, bei den Überweisungen an die Stadtteilschule hätte es sich um Fehlbuchungen gehandelt. Das Ressort hatte aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2015 angekündigt, künftig sicherzustellen, dass Auszahlungen nur auf Basis zahlungsbegründender Unterlagen geleistet würden.



- 62 Der Rechnungshof hatte das Ressort in seiner letzten Prüfung u. a. auch aufgefordert, die hohen eigenen Mittel der Stadtteilschule (damals rd. 3,8 Mio. €) bei der künftigen Gewährung von Zuwendungen zu berücksichtigen. In seiner Nachschauprüfung hat der Rechnungshof nunmehr festgestellt, dass das Ressort seine Zusicherungen nicht eingehalten hat.
- 63 Im Verlauf der Nachschauprüfung teilte das Ressort mit, die Stadtteilschule verfüge über ein größeres Guthaben, das auf einem Sparbuch angelegt worden sei. Der Guthabenhöchststand belief sich im Januar 2021 auf rd. 8,6 Mio. €.
- 64 Die Mittel auf dem Sparbuch ergaben sich aus jahrelangen Überzahlungen des Ressorts. Es hatte der Stadtteilschule auch in dem Zeitraum, den die Nachschauprüfung betraf, wiederholt ohne hinreichende zahlungsbegründende Unterlagen Mittel ausgezahlt, welche die Stadtteilschule in dieser Höhe nicht benötigt hatte. Die Zuwendungspraxis des Ressorts wird anhand von Beispielen aus drei Förderbereichen veranschaulicht.

2.3 Beispiele für Überzahlungen

2.3.1 „Flexible Unterrichtsvertretung“

- 65 Das Ressort bewilligte der Stadtteilschule im April 2015 in einem Zuwendungsbescheid für die Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ Projektmittel in Höhe von rd. 5,8 Mio. €. Im Verlauf des Jahres 2015 zahlte es für diesen Zweck aber Beträge in Höhe von rd. 6,4 Mio. € aus.
- 66 Der Verwendungsnachweis für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ vom Januar 2016 stellte entsprechend Einnahmen in Höhe von rd. 6,4 Mio. € dar. Aufgewandt hatte die Stadtteilschule nach eigenen Angaben für die Unterrichtsvertretung allerdings nur rd. 4,6 Mio. €.
- 67 Obwohl dem Ressort diese Tatsache bekannt war, forderte es den überzahlten Betrag von rd. 1,8 Mio. € nicht zurück. Vielmehr änderte es im Januar 2017 nachträglich den ursprünglichen Zuwendungsbescheid für das Jahr 2015 und erhöhte die Zuwendung auf den tatsächlich für die Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ geleisteten Betrag von rd. 6,4 Mio. €.
- 68 Im Jahr 2016 beantragte die Stadtteilschule weniger Mittel, als sie für jenes Jahr benötigte. Das Ressort erstellte keinen Zuwendungsbescheid, zahlte aber dennoch Mittel in der beantragten Höhe von rd. 6,4 Mio. € aus. Den zur Deckung des Aufwands fehlenden Betrag in Höhe von rd. 717 T€ beglich die Stadtteilschule aus den Restmitteln des Vorjahres. Für das Jahr 2017 zahlte das Ressort rd. 64 T€ weniger aus, als die Stadtteilschule zur Deckung ihrer

Ausgaben brauchte. Auch diesen Betrag finanzierte die Stadtteilschule mit Mitteln aus Überzahlungen. In den drei folgenden Jahren (2018 bis 2020) waren die Zahlungen des Ressorts wiederum deutlich höher als der Aufwand, den die Stadtteilschule für das Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ hatte.

- 69 Die folgende Tabelle zeigt die finanzielle Entwicklung im Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ in den Jahren 2015 bis 2020:

Finanzielle Entwicklung „Flexible Unterrichtsvertretung“ (alle Angaben in €)				
Haus-halts-jahr	Zuwendungs-bescheid	Auszahlungen	Ausgaben Stadtteilschule	Überzahlung
2015	6.374.378,28	6.374.378,28	4.578.891,47	1.795.486,81
2016	kein Bescheid	6.368.366,39	7.085.317,74	-716.951,35
2017	6.500.000,00	9.100.392,89	9.163.911,19	-63.518,30
2018	12.914.525,81	10.284.863,76	10.278.107,61	6.756,15
2019	11.110.408,08	11.110.408,08	9.916.424,28	1.193.983,80
2020	13.741.718,10	10.961.798,48	9.027.323,81	1.934.474,67
Gesamt	50.641.030,27	54.200.207,88	50.049.976,10	4.150.231,78

- 70 In den Jahren 2015 bis 2020 stellte das Ressort der Stadtteilschule allein für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ rd. 4,2 Mio. € mehr zur Verfügung als erforderlich.

2.3.2 „Sprachförderung“

- 71 Im April 2015 bewilligte das Ressort - wie von der Stadtteilschule beantragt - für das Projekt „Sprachförderung“ Zuwendungen in Höhe von rd. 1,4 Mio. € für das laufende Jahr. Das Ressort überwies der Stadtteilschule im Verlauf des Jahres tatsächlich allerdings Mittel in Höhe von rd. 2,4 Mio. €. Das Ressort zahlte also rd. 1 Mio. € mehr aus, als es im Zuwendungsbescheid bewilligt hatte. Im Verwendungsnachweis vom Januar 2016 gab die Stadtteilschule für die „Sprachförderung“ Ausgaben in Höhe von rd. 1,6 Mio. € an. Der geleistete Zuwendungsbetrag lag somit um rd. 0,8 Mio. € höher als von der Stadtteilschule benötigt.
- 72 Anstatt die überzahlten Mittel zurückzufordern oder sie mit den laufenden Zuwendungen für die Folgejahre zu verrechnen, änderte auch in diesem Fall



das Ressort im Jahr 2017 nachträglich den Zuwendungsbescheid für das Jahr 2015. Es setzte die Mittel für das Projekt „Sprachförderung“ wiederum in Höhe desjenigen Betrags fest, den es an die Stadtteilschule im Jahr 2015 tatsächlich ausgezahlt hatte. Damit beließ es der Stadtteilschule rd. 0,8 Mio. €, obwohl die Stadtteilschule diese Mittel im Jahr 2015 nicht gebraucht hatte.

- 73 Auch in den Jahren 2016, 2017 und 2019 zahlte das Ressort jeweils mehr Mittel aus, als die Stadtteilschule benötigte, wie aus der folgenden Tabelle zu ersehen ist.

Finanzielle Entwicklung „Sprachförderung“ (alle Angaben in €)				
Haus- halts- jahr	Zuwendungs- bescheid	Auszahlungen	Ausgaben Stadtteilschule	Überzahlung
2015	2.379.142,00	2.379.142,00	1.563.814,08	815.327,92
2016	kein Bescheid	5.050.907,39	3.636.418,09	1.414.489,30
2017	4.896.816,00	3.451.929,29	2.874.088,98	577.840,31
2018	1.108.787,17	833.906,12	844.359,53	-10.453,41
2019	544.282,91	544.282,91	504.019,34	40.263,57
2020	108.000,00	92.221,20	103.246,58	-11.025,38
Gesamt	9.037.028,08	12.352.388,91	9.525.946,60	2.826.442,31

- 74 Von 2015 bis 2020 überzahlte das Ressort die Stadtteilschule für das Projekt „Sprachförderung“ mit rd. 2,8 Mio. €.

2.3.3 „Corona-Personalkosten-Budget 2020“

- 75 Bei der Stadtteilschule beschäftigte Lehrkräfte wurden im Schuljahr 2020/2021 auch bei pandemiebedingten Ausfällen von Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen eingesetzt. Um diese Unterrichtsstunden abdecken zu können, stockten die Lehrkräfte der Stadtteilschule teilweise ihre vertraglich vereinbarten Lehrwochenstunden auf. Für die zusätzlichen Stunden im Zeitraum zwischen Oktober und Dezember 2020 errechnete die Stadtteilschule einen Mehraufwand in Höhe von rd. 157 T€.
- 76 Im November 2020 beantragte die Stadtteilschule beim Bildungsressort eine Projektförderung „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ über knapp 157 T€. Diesem Antrag wurde eine genaue Aufstellung beigelegt, wie sich die Mehrkosten

in den Monaten Oktober bis Dezember 2020 errechnet hatten. In einem weiteren - im Dezember 2020 gestellten - Antrag auf Projektförderung für das Projekt „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ bezifferte die Stadtteilschule die Personalkosten auf rd. 628 T€. Ein Finanzierungsplan oder eine Aufstellung über die Zusammensetzung dieses Betrags lag dem Antrag nicht bei.

- 77 Das Ressort zahlte für das Projekt „Corona-Personalkosten-Budget 2020“ im November und Dezember 2020 in mehreren Teilbeträgen insgesamt rd. 628 T€ an die Stadtteilschule aus. Im März 2021 erließ es unter Bezugnahme auf einen Finanzierungsplan vom Dezember 2020 einen Zuwendungsbescheid über eine Projektförderung in Höhe von rd. 628 T€ für das „Corona-Personalkosten-Budget 2020“. Einige Tage später erstellte die Stadtteilschule einen Verwendungsnachweis zum Projekt, in dem sie ihren Aufwand mit insgesamt rd. 162 T€ angab. Damit kam es zu einer Überzahlung im Umfang von rd. 466 T€, die das Ressort nicht zurückforderte.

2.4 Haushaltsrechtliche Verstöße

- 78 Die vom Ressort für die einzelnen Projekte geleisteten Überzahlungen erfolgten jeweils ohne zahlungsbegründende Unterlagen nach VV-LHO Nr. 10 zu § 70 LHO. Für die Zuwendungen des Jahres 2016 erstellte das Ressort keine Zuwendungsbescheide, abgesehen vom Projekt „Sozialintegrative Maßnahmen“ mit einer Bewilligungssumme von 670 €. Somit zahlte es für das Jahr 2016 nahezu alle Förderungen jeweils ohne zuwendungsbegründende Unterlagen aus.
- 79 Obwohl das Ressort bei der überwiegenden Zahl von Projektförderungen im geprüften Zeitraum aufgrund der von der Stadtteilschule erbrachten Verwendungsnachweise über einen tatsächlich geringeren Mittelbedarf und damit über den in dieser Höhe nicht notwendigen Zuwendungsbedarf informiert war, änderte es in mehreren Fällen nachträglich Zuwendungsbescheide, um die Höhe der Bewilligungen an die ausgezahlten Beträge anzupassen. Dadurch schaffte es für die Auszahlungen zwar nachträglich jeweils eine zahlungsbegründende Unterlage. Indem das Ressort aber wissentlich Zuwendungen über den Bedarf hinaus bewilligte, gewährte es entgegen den §§ 23, 44 LHO Zuwendungen, ohne dass dafür ein bremisches Interesse bestanden hätte. Diese Praxis verstieß zudem gegen § 34 LHO, wonach Einnahmen (z. B. aus Erstattungsansprüchen) rechtzeitig und vollständig zu erheben sind und Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Schließlich wurde in vielfacher Hinsicht auch gegen die zur Landeshaushaltsordnung gehörigen Verwaltungsvorschriften verstoßen. Die vom Rechnungshof im Jahresbericht



2015 aufgezeigten Mängel waren nicht beseitigt worden (s. Tz. 62). Das Ressort hat die haushaltsrechtlichen Verstöße eingeräumt.

2.5 Verwendung der überzahlten Mittel

2.5.1 Mitteleinsatz innerhalb der Stadtteilschule

- 80 Erstmals im Jahr 2017 verwandte die Stadtteilschule überzahlte Zuwendungsmittel aus dem Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ für das Projekt „Schulhilfe“. In dieses Projekt flossen knapp 43 T€. Auch in den Folgejahren wurde das Projekt „Schulhilfe“ auf diese Weise finanziert: Im Jahr 2018 mit rd. 609 T€, 2019 mit rd. 201 T€ und letztmalig 2020 mit knapp 4 T€.
- 81 Zum Projekt „Schulhilfe“ legte das Ressort keine Unterlagen vor. Nach Angaben der Stadtteilschule hatte sie für das Projekt auch keine Zuwendungsanträge gestellt. Das Ressort hätte sie vielmehr mündlich beauftragt, aus den Mitteln der Überzahlungen für das Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ Personalaufwand zu finanzieren, der entstand, weil Personen ohne pädagogische Qualifikation als Helferinnen und Helfer an Grundschulen eingesetzt wurden.
- 82 Unter Verstoß gegen zuwendungs- und damit auch haushaltsrechtliche Vorschriften wurde aus den Überzahlungen für die „Flexible Unterrichtsvertretung“ in den Jahren 2017 bis 2020 die „Schulhilfe“ mit insgesamt rd. 857 T€ finanziert.

2.5.2 Mitteleinsatz für das Landesinstitut für Schule

- 83 Das Landesinstitut für Schule (LIS) ist eine Dienststelle des Ressorts und damit Teil der aus dem Kernhaushalt finanzierten bremischen Verwaltung. Die Stadtteilschule stellte - nach eigenen Angaben auf Verlangen des Ressorts - im März 2015 zwei Anträge auf Zuwendungen für das Projekt „Qualitätsunterstützende Maßnahmen“. Die dafür gewährten Zuwendungen wurden allerdings für Personal verwandt, um beim LIS Stellenkürzungen zu kompensieren. Die Stadtteilschule stellte die vom LIS benannten Beschäftigten ein, finanzierte ihr Gehalt und setzte sie ausschließlich für Tätigkeiten beim LIS ein.
- 84 Die Zuwendungsanträge für diese sogenannte Projektförderung im Jahr 2015 beliefen sich auf rd. 232 T€ und rd. 21 T€. Obgleich das Ressort noch im selben Jahr 232 T€ zahlte, erließ es erst im Januar 2017, also fast zwei Jahre später, dafür einen Zuwendungsbescheid. Auch hier hatte das Ressort Mittel ursprünglich ohne zahlungsbegründende Unterlage geleistet.
- 85 Zum Zeitpunkt der Bescheidung waren die ausgezahlten Mittel bis auf einen Rest von knapp 50 T€ bereits verbraucht. Nach Angaben der Stadtteilschule

forderte das Ressort sie auf, aus überzahlten Mitteln anderer Projekte das Personal für das LIS weiter zu finanzieren. So übernahm die Stadtteilschule in den Jahren 2017 und 2018 Personalmittel für das LIS in Höhe von insgesamt rd. 257 T€ und verwendete dafür Überzahlungen aus der Aufgabe „Bildung und Teilhabe“. In den Jahren 2019 und 2020 wurden dann weitere Mittel von insgesamt rd. 180 T€ für das LIS mit Überzahlungen aus der Aufgabe „Flexible Unterrichtsvertretung“ finanziert.

2.5.3 Haushaltsrechtsverstöße durch zweckfremde Verwendung

- 86 Das Ressort verfügte in Bezug auf das Projekt „Schulhilfe“ ohne Rechtsgrund über Mittel, die es von der Stadtteilschule hätte zurückfordern müssen. Nicht eingehalten wurden etwa § 34 LHO und die §§ 23, 44 LHO sowie die damit verbundenen Verwaltungsvorschriften. So verstieß das Ressort fortgesetzt gegen Haushaltsrecht, beispielsweise gegen VV-LHO Nr. 11.1.3. zu § 44 LHO, wonach Erstattungsansprüche wegen nicht verbrauchter Zuwendungen umgehend geltend zu machen sind.
- 87 Hinsichtlich der für das LIS verwandten Mittel wurde nicht nur gegen das Jährlichkeitsprinzip verstoßen, sondern entgegen §§ 23, 44 LHO wurden auch Zuwendungsmittel für Stellen innerhalb der bremischen Verwaltung eingesetzt.

2.6 Mittelanweisungen ohne vorherige Zuwendungsbescheide

- 88 Die Stadtteilschule beantragte im Februar 2019 jeweils Zuwendungen für „Overheadkosten“, „Flexible Unterrichtsvertretung“ sowie „Sprachförderung“ und die „Budgetierte Berufsschule“ in vier gesonderten Anträgen, deren Höhe sich insgesamt auf rd. 16,7 Mio. € belief.
- 89 Das Ressort zahlte hierfür im Jahr 2019 zu mehreren Zeitpunkten zwar Mittel in einer Gesamthöhe von rd. 13,7 Mio. € aus, erstellte aber in jenem Jahr keine Zuwendungsbescheide. Die nach VV-LHO Nr. 10 zu § 70 LHO erforderliche zahlungsbegründende Unterlage lag bei den Auszahlungen also jeweils nicht vor.
- 90 Am 28. April 2020 stellte die Stadtteilschule für die vier Vorhaben jeweils geänderte Zuwendungsanträge für die vergangenen Zeiträume, die in der Summe den vom Ressort im Jahr 2019 ausgezahlten Beträgen in Höhe von rd. 13,7 Mio. € entsprachen. Für die Projekte „Sprachförderung“, „Flexible Unterrichtsvertretung“ und „Budgetierte Berufsschule“ erließ das Ressort die Zuwendungsbescheide am 4. Mai 2020 in der nunmehr beantragten und im Vorjahr jeweils ausgezahlten Höhe. Für die Overheadkosten des Jahres 2019 bewilligte das Ressort am 7. August 2020 ebenfalls Mittel in der neu beantragten Höhe.



- 91 Die Stadtteilschule hatte ihre Verwendungsnachweise für die vier Vorhaben mit ihren Ausgaben aus dem Jahr 2019 in Höhe von insgesamt rd. 12,4 Mio. € bereits am 4. Mai 2020 beim Ressort eingereicht, also am selben Tag, von dem die Zuwendungsbescheide datierten bzw. im Fall der Overheadkosten bereits vor Ergehen des Zuwendungsbescheids. Somit bewilligte das Ressort diese Zuwendungen sowohl zu spät als auch betragsmäßig zu hoch, weil die Stadtteilschule in ihren Verwendungsnachweisen bereits belegt hatte, dass ihre Ausgaben um rd. 522 T€ geringer als die ausgezahlten Mittel ausgefallen waren. Das Ressort verstieß auch damit wiederholt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen (s. Tz. 79).

2.7 Verwendungsnachweisprüfungen

2.7.1 Schriftliche Unterlagen

- 92 Im Jahr 2017 legte die Stadtteilschule dem Ressort Verwendungsnachweise vor, in denen sie die Überzahlungen aus den Vorjahren aufführte. In den Folgejahren wies sie in den Verwendungsnachweisen pro Projekt jeweils die Überzahlungen, Restbestände aus den Vorjahren als auch etwaige Verwendungen von Mitteln für andere Zwecke aus.
- 93 Eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Ressort war in kaum einem Fall feststellbar:
- Für die Jahre 2015 und 2016 legte das Ressort dem Rechnungshof keine Unterlagen vor, aus denen sich Anhaltspunkte für eine Verwendungsnachweisprüfung hätten ergeben können.
 - Für das Jahr 2017 legte das Ressort nur für die mit rd. 2 T€ geförderten „Sozialintegrativen Maßnahmen“ Unterlagen über die Verwendungsnachweisprüfung der im Jahr 2017 zugewiesenen Mittel vor. Eine Prüfung der weiteren elf eingereichten Verwendungsnachweise über ausgezahlte Mittel von insgesamt rd. 17,4 Mio. € wies das Ressort hingegen nicht nach.
 - Für den Zuwendungszeitraum 2018 erstellte das Ressort nur für acht der elf von der Stadtteilschule für das Jahr 2018 abgegebenen Verwendungsnachweise überhaupt Prüfunterlagen.
 - Für das Jahr 2019 prüfte das Ressort keinen der Verwendungsnachweise.
 - Für den Zuwendungszeitraum 2020 hatte das Ressort bis Ende Oktober 2021 nur einen von zwölf Verwendungsnachweisen geprüft.

- 94 Aus keiner der vom Ressort vorgelegten Verwendungsnachweisprüfungen ging hervor, dass es von der Stadtteilschule die überzahlten Zuwendungen zurückgefordert oder die Überzahlungen auf die Zuwendungen des Folgejahres angerechnet hätte. Entgegen VV-LHO Nr. 11 zu § 44 LHO vermochte das Ressort eine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung durch die Stadtteilschule nicht nachzuweisen.

2.7.2 Verwendungsnachweisprüfungen in ZEBRA

- 95 Auch die Datenbank ZEBRA enthält Angaben zu Verwendungsnachweisprüfungen des Ressorts. Der Rechnungshof verglich die ihm vom Ressort vorgelegten Papierunterlagen stichprobenartig mit den in ZEBRA hinterlegten Daten. Dabei ergab sich, dass die in ZEBRA erfassten Verwendungsnachweisdaten von den Angaben in den Papierunterlagen häufig abwichen. Dies zeigen die beiden folgenden Beispiele.

- Zu dem Projekt „Flexible Unterrichtsvertretung“ pflegte das Ressort in die Datenbank ZEBRA für das Jahr 2017 Mittelauszahlungen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. € ein. Die Stadtteilschule hingegen wies im zugehörigen Verwendungsnachweis vom März 2018 für dieses Vorhaben erhaltene Zahlungen in Höhe von rd. 9,1 Mio. € nach. Anhaltspunkte für eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung oder für eine Aufklärung der Ursache für diese Differenz sind nicht ersichtlich.
- Für das Projekt „Budgetierte Berufsschule“ wies das Ressort für das Jahr 2018 in ZEBRA Auszahlungen in Höhe von rd. 2,5 Mio. € aus, wohingegen Auszahlungen von rd. 3 Mio. € aus den Unterlagen zur Verwendungsnachweisprüfung hervorgingen.

- 96 Stimmen Daten aus der Zuwendungsdatenbank nicht mit Angaben aus den zugehörigen Papierunterlagen überein, sind sie bis zur Bereinigung der Fehlerursache als nicht belastbar anzusehen und daher als Informationsgrundlage nicht geeignet.

- 97 ZEBRA liefert die Daten für den gesamtbremischen Zuwendungsbericht. Unrichtige Daten auch nur in einem Teil der Datenbank wirken sich auf das Gesamtbild aus und machen es damit fehlerhaft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, alle Fehler unverzüglich zu korrigieren.

2.7.3 Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung

- 98 Im Jahr 2015 hatte das Ressort zugesagt, vertiefte Nachweisprüfungen durchzuführen und dafür Handlungsanweisungen zu schaffen. Weder gibt es bisher



solche Handlungsanweisungen noch sind ausweislich der vorgelegten Unterlagen und der Datenbankangaben in den Jahren 2015 bis 2020 vertiefte Nachweisprüfungen durchgeführt worden.

2.8 Rückzahlung der verbliebenen Mittel im Jahr 2021

- 99 Am 11. August 2021 forderte das Ressort von der Stadtteilschule Überzahlungen von insgesamt rd. 10,2 Mio. € zurück. Die Stadtteilschule zahlte am 14. August 2021 unter Verweis auf eine - ihrer Auffassung nach - fehlerhafte Berechnung des Ressorts zunächst knapp 6 Mio. €.
- 100 Mit Datum vom 31. August 2021 korrigierte das Ressort seine Berechnung und setzte den insgesamt zurückzufordernden Betrag nunmehr auf knapp 9 Mio. € fest. Daraufhin überwies die Stadtteilschule in zwei Teilbeträgen weitere 3 Mio. € an das Ressort.
- 101 Das Ressort verfügte zum Zeitpunkt seiner Rückforderung nicht über eigene Daten, die ausreichend belastbar gewesen wären, die Höhe der über die Jahre an die Stadtteilschule geleisteten Überzahlungen verlässlich zu beziffern. Allerdings vermochte auch die Stadtteilschule, Nachfragen zu Zuwendungsjahren vor 2017 nicht in jedem Fall umfassend zu beantworten, weil die Vorgänge für diesen Zeitraum nicht immer vollständig oder auch nur nachvollziehbar dokumentiert worden waren. Es ist daher nach wie vor weder dem Ressort als Zuwendungsgeber noch der Stadtteilschule als Zuwendungsnehmerin möglich, die Richtigkeit der Überzahlungshöhe und damit des Rückforderungsbetrags zu belegen.

3 Zusammenfassende Bewertung

- 102 Der Rechnungshof rügt die zahlreichen zuwendungs- und die weiteren haushaltsrechtlichen Verstöße des Ressorts im Zusammenhang mit der Förderung der Stadtteilschule. Diese Verstöße weisen systematischen Charakter auf.
- 103 Es ist unerlässlich, das Zuwendungsverfahren für die Stadtteilschule grundlegend zu überarbeiten. Erforderlich ist eine zentrale Organisationseinheit im Ressort, die einen Überblick über die der Stadtteilschule mittels Zuwendungsbescheid bewilligten Mittel besitzt. Dort muss sichergestellt werden, dass alle rechtlichen Anforderungen eingehalten werden, insbesondere Auszahlungen an die Stadtteilschule nicht ohne zahlungsbegründende Unterlagen erfolgen und nicht verausgabte Mittel zurückgefordert werden.
- 104 Der Rechnungshof hat das Ressort dringend dazu aufgefordert, ein rechtskonformes Verfahren künftig nicht nur für die Stadtteilschule, sondern für alle

Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zu gewährleisten und darzulegen, wie es dieses sicherstellen will.

- 105 Das Ressort hat den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs in allen Punkten uneingeschränkt zugestimmt und mitgeteilt, es sei bereits dabei, das Referat Finanzmanagement neu zu strukturieren. Neben personellen Veränderungen würden die Prozesse im Zuwendungsverfahren grundsätzlich neu aufgestellt und Rückstände aufgearbeitet. Ein rechtstreues Zuwendungsverfahren würde künftig sichergestellt. Hinsichtlich des LIS würden Zuwendungsmittel für Stellen innerhalb der bremischen Verwaltung nicht mehr eingesetzt.

Kultur

Unzureichende Nachweise der Mittelverwendung

Prüfbare Nachweise sind unverzichtbar, um beurteilen zu können, ob Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

1 bremer shakespeare company e. V.

- 106 Die bremer shakespeare company e. V. (shakespeare company) wurde in der Spielzeit 1983/84 als eingetragener Verein gegründet. Das Ensemble der shakespeare company verwaltet den Spielbetrieb selbst und trifft daher beispielsweise Entscheidungen über den Spielplan und über Engagements von künstlerischem Personal.
- 107 Der Aufführungsschwerpunkt liegt in Inszenierungen von Stücken des Autors William Shakespeare. In den jeweiligen Spielzeiten 2016/17 bis 2018/19 gab die shakespeare company durchschnittlich 240 Vorstellungen. Seit längerer Zeit arbeitet sie zudem u. a. in Kooperation mit Kultur- sowie Bildungsinstitutionen und veranstaltet Workshops.
- 108 Eine Spielzeit läuft vom 1. August bis zum 31. Juli des darauffolgenden Jahres. Der Senator für Kultur (Ressort) gewährte der shakespeare company in den vier Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 institutionelle Zuwendungen von jeweils durchschnittlich rd. 952 T€. Für die Spielzeit 2019/20 bewilligte er eine zusätzliche Förderung in der Absicht, etwaige pandemiebedingte Belastungen auszugleichen, und zwar in Höhe von rd. 38 T€. In dieser Spielzeit waren bei der shakespeare company insgesamt 34 Personen mit etwa 28 Vollzeiteinheiten beschäftigt.

2 Zuwendungsverfahren

- 109 Bei der Gewährung von Zuwendungen sind zuwendungsrechtliche Vorgaben einzuhalten. Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle beachtete diese Vorgaben nicht durchgehend:
- Für die Spielzeit 2019/20 erhöhte das Ressort nach Ablauf der Spielzeit die Zuwendung um 115 T€, obwohl die shakespeare company mit einem positiven Jahresergebnis von rd. 159 T€ rechnete. Darüber hinaus bewilligte es zusätzlich Mittel aus dem Bremen-Fonds in Höhe von rd. 38 T€, obgleich nach einem Senatsbeschluss vom September 2020 mit Mitteln aus dem Bremen-Fonds kein Überschuss finanziert werden durfte.

- In den Zuwendungsbescheiden legte das Ressort jeweils keine detaillierten Ziele und weiteren Kriterien zur Verwirklichung des Zweckes fest. Vereinbarungen über eine Erfolgskontrolle lagen für einige Jahre zwar gesondert vor. Sie waren aber weder datiert noch unterschrieben.
 - Das Ressort akzeptierte, dass die shakespeare company ihre Verwendungsnachweise regelmäßig erst nach Ablauf der dafür vorgesehenen Frist beim Ressort einreichte.
 - Fehlende Angaben in den Verwendungsnachweisen forderte das Ressort auch nachträglich nicht ein.
- 110 Da der Wirtschaftsplan für eine der abgeschlossenen Spielzeiten einen Jahresüberschuss auswies, ist zumindest zweifelhaft, ob die beantragte Zuwendungshöhe angemessen und notwendig war. Auch die Voraussetzungen der Mittelbewilligung aus dem Bremen-Fonds beachtete das Ressort nicht. Ohne vollständigen Verwendungsnachweis kann das Ressort zudem nicht bewerten, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden wären. Es mangelt damit auch an Möglichkeiten, Erfahrungen für eine künftige Förderung zu gewinnen.
- 111 Der Rechnungshof hat die vorstehenden Mängel und Verstöße gerügt. Das Ressort hat zugesichert, künftig bei der Gewährung von Zuwendungen deren Angemessenheit und Notwendigkeit zu prüfen. Nicht benötigte Mittel aus dem Bremen-Fonds werde es zurückfordern. Es werde zudem auf eine fristgerechte Einreichung der Verwendungsnachweise hinwirken und verstärkt auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele achten.

3 Schriftlichkeit von Unterlagen

- 112 Zuwendungen sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Um den wirtschaftlichen Mitteleinsatz nachvollziehbar dokumentieren zu können, haben die Zuwendungsempfänger nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung die dafür erforderlichen Unterlagen und Nachweise bereitzuhalten.
- 113 In den Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 zahlte die shakespeare company in 174 Fällen sogenannte Übungsleitungspauschalen und verausgabte dafür insgesamt rd. 149 T€. Schriftliche Unterlagen konnte sie dazu nicht vorlegen.
- 114 Die shakespeare company schließt mit ihren Beschäftigten keine schriftlichen Arbeitsverträge. Stattdessen basieren die Arbeitsverhältnisse auf mündlichen Absprachen. Zusätzlich zum Arbeitsentgelt zahlte die shakespeare company einigen Beschäftigten auch Übungsleitungspauschalen für an den Verein



erbrachte pädagogische, künstlerische und ehrenamtliche Tätigkeiten. Wer für welche Tätigkeiten und für welche Zeiträume Entgelte erhielt, war nicht nachvollziehbar festgehalten.

- 115 Zudem beauftragte die shakespeare company externe Personen mit verschiedenen künstlerischen und bühnentechnischen Dienstleistungen. In dem vierjährigen Zeitraum der Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 wurden insgesamt 621 Entgeltzahlungen für solche Dienstleistungen in Höhe von insgesamt rd. 689 T€ geleistet. Nur für 42 dieser Zahlungen (rd. 7 %) lagen insgesamt 23 schriftliche Verträge vor. Einige der Verträge waren weder datiert noch unterschrieben und nicht in allen war die Höhe der von der shakespeare company geschuldeten Entgelte bestimmt.
- 116 Die shakespeare company führte an, mündliche Absprachen seien für den Theaterbereich gängig. Daran wolle sie auch künftig festhalten.
- 117 Ohne dokumentierte Leistungen und Gegenleistungen lässt sich die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung weder nachweisen noch prüfen. Inwieweit z. B. die Höhe der Übungsleitungspauschalen angemessen gewesen wäre, ist nicht nachvollziehbar. Ebenso wenig lässt sich ersehen, ob die Übungsleitungstätigkeit, soweit sie von Stammbeschäftigten geleistet wurde, auch Verpflichtungen aus deren Arbeitsverhältnis erfüllte, die nicht zusätzlich zu dem regulären Arbeitsentgelt hätten vergütet werden müssen.
- 118 Die Verwendung öffentlicher Mittel bedarf einer belegbaren Legitimation. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf zu bestehen, dass die shakespeare company die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen in geeigneter Weise nachweisen kann.
- 119 Das Ressort hat mitgeteilt, es könne die shakespeare company nicht zwingen, schriftliche Verträge abzuschließen. Es werde aber auf den Abschluss schriftlicher Verträge hinwirken.
- 120 Angesichts der Notwendigkeit von Nachweisen unterstreicht der Rechnungshof, dass die Gewährung von Mitteln auch daran geknüpft ist, die dafür bestehenden Bedingungen einzuhalten.

4 Beteiligung an der Falstaff-GmbH

- 121 Die shakespeare company ist die alleinige Gesellschafterin der Falstaff - die Theaterkneipe GmbH (Falstaff). Die Falstaff befindet sich in den Räumlichkeiten des Theaters und ist Bestandteil des Theaterkonzepts.

- 122 In den Spielzeiten 2016/17 bis 2018/19 gewährte die shakespeare company der Falstaff verzinste Darlehen. Auch hierzu gibt es keine schriftlichen Verträge. Ein Rückzahlungsplan wurde erst vereinbart, nachdem sich im April 2017 die Überschuldung der Falstaff herausgestellt hatte. Gleichwohl gewährte die shakespeare company der Falstaff neue Darlehen. Zum Ende der Spielzeit 2018/19 erhöhten sich die Forderungen gegenüber der Falstaff auf rd. 22,3 T€.
- 123 Eine Insolvenz der Falstaff hätte - ausgehend vom Jahresabschluss 2018/19 - zur Folge, dass sich das Jahresergebnis der shakespeare company durch die Abschreibung von Beteiligung und Darlehen um rd. 47,9 T€ verschlechtern würde. Zudem ist es fraglich, ob die in der Bilanz ausgewiesene Beteiligung und die Darlehen in der genannten Höhe werthaltig sind.
- 124 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die shakespeare company auch bei der Vergabe von Darlehen schriftliche Vereinbarungen schließt. Zudem ist das mögliche Ausfallrisiko der Beteiligung sowie der Darlehen zu bewerten und auszuschließen, dass Verluste der Falstaff aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.
- 125 Das Ressort hat zugesagt, auf schriftliche Vereinbarungen hinzuwirken und sich alle aus zuwendungsrechtlicher Hinsicht notwendigen Unterlagen vorlegen zu lassen. Es gehe davon aus, dass die Falstaff die Darlehen in den nächsten Jahren vollständig zurückzahlen werde und daher keine Verluste aus öffentlichen Mitteln finanziert würden.

5 Unklare Mittelverwendung

- 126 In ihrer Bilanz der Spielzeit 2018/19 wies die shakespeare company eine Beteiligung an dem Kulturnetzwerk VIS-A-VIS gGmbH (VIS-A-VIS) in Höhe von 12,5 T€ aus. Zunächst erklärte die shakespeare company, mit der Beteiligung habe sie die vernetzte Kulturarbeit stabilisieren und neue Zielgruppen erreichen wollen. Im Verlauf der Prüfung teilte sie aber mit, bei den ausgewiesenen 12,5 T€ handele es sich nicht um eine Beteiligung, sondern um ein an die VIS-A-VIS gezahltes Dienstleistungsentgelt.
- 127 Schriftliche Verträge oder andere nachvollziehbare Unterlagen zu diesem Zahlungsvorgang waren nicht vorhanden. Somit konnte die shakespeare company auch keine dem Zweck entsprechende und sparsame sowie wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel nachweisen. Durch die fehlerhafte Buchung ist der Jahresabschluss für die Spielzeit 2018/19 unzutreffend. Außerdem ist der für die Spielzeit 2018/19 erbrachte Verwendungsnachweis nicht korrekt.



- 128 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sicherzustellen, dass die shakespeare company ihren Jahresabschluss und den Verwendungsnachweis der Spielzeit 2018/19 berichtigt. Das Ressort hat dies zugesagt und wird darauf hinwirken, dass die shakespeare company Unterlagen vorhält, mit denen sie ihre Mittelverwendung nachweisen kann.

6 Corona-Sonderzahlung für Beschäftigte

- 129 Zuschüsse, die Arbeitgeber aufgrund der Corona-Krise zusätzlich zum Arbeitslohn an ihre Beschäftigten auszahlten, waren im Jahr 2020 bis zu einem Betrag von 1,5 T€ einkommensteuerfrei. Die shakespeare company gewährte ihren Beschäftigten im Juli 2020 eine solche Corona-Sonderzahlung in Höhe von 1,5 T€ pro Person, insgesamt 45 T€. Damit sollten u. a. etwaige durch Kurzarbeit bedingte Steuernachzahlungen und durch die Pandemie entstandene Mehraufwendungen, z. B. bei der Kinderbetreuung, ausgeglichen werden.
- 130 Über die Sonderzahlungen war das Ressort nicht informiert. Es hat zugesagt, diese mangels tatsächlichen Mehraufwands nicht gerechtfertigten Leistungen von der shakespeare company zurückzufordern.



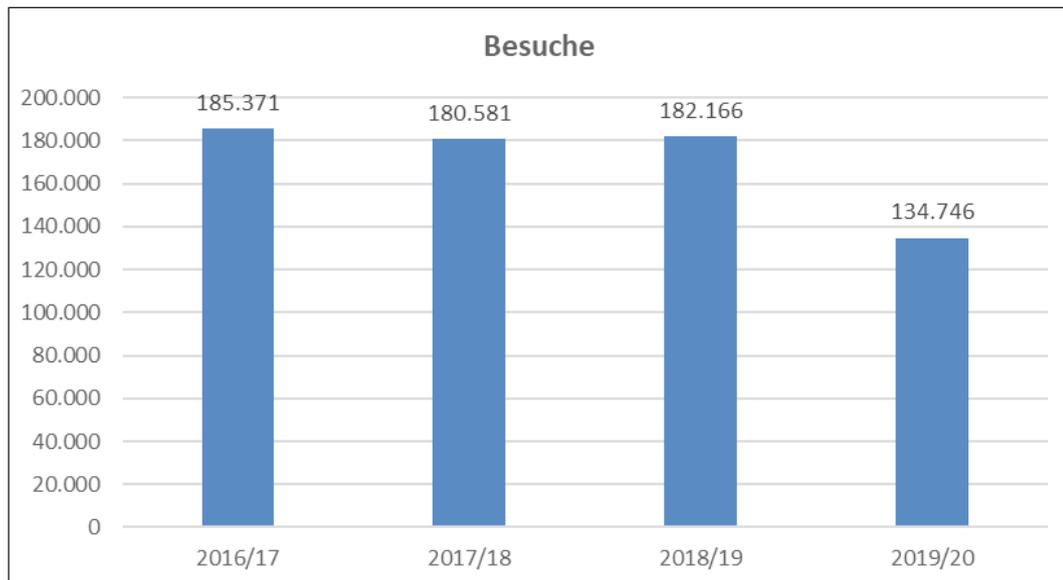
Kultur

Überkompensation von Aufwendungen

Zuwendungen dürfen nicht zu einer Überkompensation von Aufwendungen führen.

1 Organisation und Spielbetrieb der Theater Bremen GmbH

- 131 Die Theater Bremen GmbH (Theater), deren Alleingesellschafterin die Stadtgemeinde Bremen ist, wird gemeinsam von dem Intendanten und dem kaufmännischen Geschäftsführer geleitet. Zum Ende der Spielzeit 2019/20 waren am Theater 439 Beschäftigte mit einem Stellenvolumen von insgesamt knapp 385 Vollzeiteinheiten tätig, davon etwa 196 im künstlerischen Bereich.
- 132 In den vier Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 gewährte der Senator für Kultur (Ressort) dem Theater Zuwendungen von insgesamt rd. 115,5 Mio. €. Für die Spielzeit 2020/21 erhielt das Theater bis Ende Juli 2021 Zuwendungen von rd. 29,7 Mio. €. Die dem Theater zugewendeten Mittel machten in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 jeweils gut ein Drittel des städtischen Kulturhaushalts aus.
- 133 Die Freie Hansestadt Bremen gewährt dem Theater seit dem Jahr 2011 Mittel auf Grundlage eines Kontrakts, mit dem für beide Seiten die Verlässlichkeit der Förderung und eine gewisse Planungssicherheit verbunden sein soll. Der Kontrakt erhielt die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses, wurde vom Finanzressort mitgezeichnet und sieht vor, die vereinbarte Förderung unabhängig vom konkreten wirtschaftlichen Ergebnis des Theaters zu gewähren. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Juli 2022 sind Zuwendungen von rd. 28,2 Mio. € pro Spielzeit vorgesehen. Unter dem Vorbehalt, dass entsprechende Haushaltsmittel vorhanden sind, ermöglicht der Kontrakt zusätzlich den Ausgleich von Zahlungen für Tarifsteigerungen.
- 134 Das Theater bietet Aufführungen in den vier Sparten Musiktheater, Schauspiel, Tanztheater und Junges Theater an. Die Gesamtzahl der Besuche je Spielzeit von 2016/17 bis 2019/20 in den Spielstätten des Theaters ist in der folgenden Graphik dargestellt.



- 135 Die Spielzeit 2016/17 war mit rd. 185.000 die besuchsstärkste. Nach einem leichten Rückgang in der Spielzeit 2017/18 stiegen die Besuche in der Spielzeit 2018/19 wieder auf rd. 182.000 an. Aufgrund pandemiebedingter Schließzeiten besuchten in der Spielzeit 2019/20 insgesamt rd. 48.000 Personen weniger als im Durchschnitt der vorangegangenen drei Spielzeiten Veranstaltungen des Theaters; dies bedeutete einen Rückgang um rd. 26 %.
- 136 Das Theater wies etliche Jahre lang ein negatives Eigenkapital aus. In der Spielzeit 2019/20 führte insbesondere die Erstattung von Kurzarbeitsgeld infolge der Pandemie zu einem Jahresüberschuss von rd. 4,4 Mio. €. Damit verbesserte sich das Eigenkapital zum 31. Juli 2020 um diesen Betrag auf rd. 4,3 Mio. €.

2 Institutionelle Förderungen 2019/20 und 2020/21

- 137 Für die Spielzeit 2019/20 gewährte das Ressort dem Theater insgesamt Zuwendungen von rd. 29,9 Mio. €, davon auf Grundlage des Kontrakts rd. 28,2 Mio. € zur Finanzierung des laufenden Aufwands und rd. 1,4 Mio. € für Tarifsteigerungen in der laufenden und in vorangegangenen Spielzeiten (s. Tz. 133). Weitere 0,3 Mio. € erhielt das Theater für Investitionen und Instandhaltungen. Im August 2020 legte das Theater dem Ressort seinen Controllingbericht für die zu diesem Zeitpunkt schon beendete Spielzeit 2019/20 vor. Diesem Bericht zufolge rechnete es bereits mit einem Jahresüberschuss von rd. 1,6 Mio. €. Wie im Kontrakt vorgesehen gewährte das Ressort dem Theater im Oktober 2020 für die Spielzeit 2019/20 nachträglich weitere Mittel für Tarifsteigerungen (rd. 877 T€).



- 138 Für die Spielzeit 2020/21 bewilligte das Ressort dem Theater institutionelle Förderungen in Höhe von rd. 29,7 Mio. €. Davon entfielen kontraktgemäß rd. 28,2 Mio. € auf die Finanzierung der laufenden Aufwendungen und rd. 0,8 Mio. € auf Mittel für Tarifsteigerungen. Daneben gewährte es Investitions- und Instandhaltungsmittel von rd. 0,4 Mio. €. In der Gesamtsumme war zudem ein Betrag von 0,3 Mio. € enthalten, der dem Theater außerhalb des Kontrakts bewilligt wurde, um existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.
- 139 In der Spielzeit 2020/21 gab es pandemiebedingt Verbesserungen gegenüber dem Wirtschaftsplan. Im Quartalscontrolling Ende Oktober 2021, also drei Monate nach Ende der Spielzeit, prognostizierte das Theater für die Gesamtspielzeit statt des geplanten ausgeglichenen Ergebnisses einen deutlichen Jahresüberschuss von rd. 5,9 Mio. €. Dieser errechnete sich vor allem aus der Erstattung des an die Beschäftigten ausgezahlten Kurzarbeitsgeldes sowie aus Einsparungen aufgrund unbesetzter Stellen.
- 140 Die zusätzliche Mittelzuweisung des Ressorts von 0,3 Mio. € für die Spielzeit 2020/21 wäre aufgrund des hohen Jahresüberschusses aus der Spielzeit 2019/20 (s. Tz. 136) und des daher erheblich gestiegenen Eigenkapitals nicht notwendig gewesen, um die Bedarfe des Theaters abzudecken.
- 141 Im Ergebnis erhielt das Theater für die Spielzeiten 2019/2020 und 2020/2021 Zuwendungen, die seinen Bedarf erheblich überstiegen. Ausgehend von der Prognose für die Spielzeit 2020/21 ergäbe sich für beide Spielzeiten ein Jahresüberschuss von insgesamt rd. 10,3 Mio. €. Das entspräche etwa einem Drittel der für die Spielzeit 2020/21 erhaltenen Zuwendungen.
- 142 Nach dem Beschluss des Senats vom 24. März 2020 führt der Bezug von Kurzarbeitsgeld bei zuwendungsempfangenden Stellen zu einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben in eben dieser Höhe. Auch in einem Schreiben des Senators für Finanzen aus dem Juni 2021 wird darauf hingewiesen, mit geleisteten Zuwendungszahlungen sei keine Überkompensation von Personalausgaben beabsichtigt.
- 143 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen. Zumindest sei es geboten, die Jahresüberschüsse des Theaters aus den Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 in Höhe von voraussichtlich rd. 10,3 Mio. € bei den Kontraktverhandlungen für die Spielzeiten ab 2022/2023 zu berücksichtigen.
- 144 Das Ressort teilte zunächst mit, es werde keine Rückforderungen geltend machen. Es hielte Bremen aufgrund des Kontrakts für verpflichtet, die vereinbarte

Zuwendungssumme zu gewähren. Gleichwohl vereinbarten das Finanz- und das Kulturressort im Dezember 2021, die Zuwendungen an das Theater um einen Betrag von insgesamt rd. 3,9 Mio. € zu reduzieren. In dieser Höhe war dem Theater Kurzarbeitsgeld erstattet worden. Das Kulturressort hat darüber hinaus zugesagt, die gute finanzielle Situation des Theaters zu nutzen, um den Finanzbedarf der nächsten Kontraktperiode abzudecken.

3 Forderungsverzicht

- 145 Das Theater hatte über lange Jahre ein negatives Eigenkapital ausgewiesen (s. Tz. 136). Vor diesem Hintergrund legte das Ressort seit der Spielzeit 2013/14 in den Zuwendungsbescheiden für das Theater fest, mit der Hälfte der erwirtschafteten Jahresüberschüsse etwaige künftig anfallende Verluste - ganz oder teilweise - auszugleichen. Mittel, die innerhalb der laufenden oder der folgenden Kontraktperiode nicht zum Ausgleich von Verlusten benötigt würden, sollten spätestens mit Ablauf der folgenden Kontraktperiode an das Ressort zurückgezahlt werden. Bilanziell wurde diese dem Ressort gegenüber bestehende bedingte Rückzahlungsverpflichtung in einer Risikorückstellung erfasst, die zum 31. Juli 2019 rd. 707 T€ betrug.
- 146 Auf Bitten des Theaters hob das Ressort im Januar 2021 die Regelung auf, die Hälfte der Jahresüberschüsse zum Ausgleich künftiger Verluste einzusetzen. Auf die Rückforderung der bis zu diesem Zeitpunkt nicht benötigten Mittel verzichtete das Ressort in Abstimmung mit dem Finanzressort, obwohl das Theater in der Spielzeit 2019/20 einen hohen Jahresüberschuss erzielt hatte. Damit stellte das Ressort dem Theater weitere, den Bedarf erheblich übersteigende Mittel zur Verfügung. Es wäre erforderlich gewesen, einen Betrag in Höhe der aufgelösten Risikorückstellungen zurückzufordern.
- 147 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe eine Rückforderung des Betrags erwogen, dies nach eingehender Prüfung aber als nicht sinnvoll erachtet. Die Prüfung sei allerdings nicht dokumentiert worden. Zudem habe die vom Finanzressort vertretene Stadt Bremen als Gesellschafterin des Theaters dem Jahresabschluss zugestimmt, aus dem der Verzicht auf die Rückzahlung hervorgegangen sei. Auch nach dem Kontrakt seien Rückforderungen nicht möglich.
- 148 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Der Wortlaut des Kontrakts sieht keine Regelung vor, wonach das Ressort als Zuwendungsgeberin auf die Forderung gegenüber dem Theater hätte verzichten müssen. Die Auffassung, der Kontrakt habe eine Rückforderung nicht erlaubt, steht zudem im Widerspruch zum eigenen Vortrag des Ressorts, es habe eine Rückforderung geprüft, aber nicht für sinnvoll gehalten. Darüber hinaus führt das Ressort keinerlei



Sachgründe an, warum es angesichts der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Theaters sinnvoll gewesen sein sollte, die Rücklagen des Theaters noch weiter zu erhöhen.

- 149 Der Rechnungshof hält daher daran fest, dass die Forderung aus der nicht benötigten Risikorückstellung hätte geltend gemacht werden müssen.

4 Zuwendungsverfahren

- 150 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle ist dafür zuständig, die Anträge zu prüfen, die Zuwendungshöhe festzulegen sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zu kontrollieren. Die Vorgaben zum Zuwendungsverfahren sind u. a. in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgelegt.

- 151 Der Rechnungshof stellte Mängel im Zuwendungsverfahren fest. Das Ressort hat zugesagt, künftig das Zuwendungsrecht einzuhalten und insbesondere

- beim Theater darauf hinzuwirken, dass es beim Antrag auf Zuwendungen nur Wirtschaftspläne einreicht, die eine gesicherte Gesamtfinanzierung unter Berücksichtigung der beantragten Mittelhöhe ausweisen,
- Nachweise der Mittelverwendung fristgerecht anzufordern,
- die Kontrolle und Bewertung der Zielerreichung zu dokumentieren und
- zeitnah eine weitergehende Verwendungsnachweisprüfung vorzunehmen.

- 152 Der Forderung des Rechnungshofs, dem Theater abweichend vom Vorgehen in der Spielzeit 2018/19 nicht mehr Mittel zu bewilligen, als es nach seinem Wirtschaftsplan benötigt, ist das Ressort entgegengetreten. Im Wirtschaftsplan 2018/19 sei das Theater von geringeren als den tatsächlich vereinbarten Tarifsteigerungen ausgegangen. Daher sei eine höhere Zuwendung notwendig gewesen. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, sich in solchen Fällen vor der Bewilligung von Zuwendungen jeweils einen aktualisierten Wirtschaftsplan vom Theater vorlegen zu lassen.

5 Sanierungsrisiken

- 153 Das Theater mietet die Spielstätten sowie sämtliche darin befindliche Betriebsvorrichtungen von der Bremer Theater Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, die für Instandhaltungen und Sanierungen an den Gebäuden verantwortlich ist. Die in die Jahre gekommenen Gebäude sind teilweise sanierungsbedürftig.

- 154 Für die Jahre 2022 bis 2026 geht das Ressort von einem Mittelbedarf in Höhe von insgesamt rd. 11,5 Mio. € für Instandhaltungen und Investitionen aus. Über die Höhe der Mittel, die für einzelne Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden können, wolle es in Abhängigkeit von der Finanzierbarkeit entscheiden.
- 155 Der Rechnungshof weist seit Jahren auf das wachsende finanzielle Risiko hin, das durch einen Aufschub notwendiger Sanierungsmaßnahmen entsteht. Er hat dem Ressort empfohlen zu prüfen, welche baulichen Maßnahmen erforderlich sind, um einen beschleunigten Substanzverzehr zu vermeiden.

6 Haushalts- und Wirtschaftsführung

6.1 Schriftlichkeit von Verträgen

- 156 Zuwendungen sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Um den Mitteleinsatz nachvollziehbar belegen zu können, haben die Zuwendungsempfänger nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung die dafür erforderlichen Unterlagen und Nachweise bereitzuhalten.
- 157 Das Theater beauftragte externe Personen mit künstlerischen und technischen Dienstleistungen. In einigen der stichprobenhaft geprüften Fälle der Spielzeit 2018/19 lagen keine schriftlichen Verträge vor.
- 158 Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit sind Leistungen und Gegenleistungen schriftlich zu dokumentieren. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass seitens des Theaters die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen in geeigneter Weise nachgewiesen wird. Die Gewährung von Mitteln ist auch daran geknüpft, die dafür bestehenden Bedingungen einzuhalten.
- 159 Das Ressort hält in Ausnahmefällen einen Nachweis aufgewendeter Mittel allein auf der Grundlage von Rechnungen für zulässig.
- 160 Dem ist entgegenzuhalten, dass aus einer Rechnung das Leistungsoll einer Dienstleistung nicht hervorgeht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest.

6.2 Buchungs- und Zahlungsvorgänge

- 161 Das Theater hat zur Prüfung von Buchungs- und Zahlungsvorgängen schriftliche Regelungen für ein internes Kontrollsystem getroffen. Danach sind verschiedene Prüfschritte im Verfahren der Buchung und Bezahlung von Rechnungen vorgesehen. So dürfen Rechnungen erst nach ihrer Prüfung beglichen



werden. Bei Bestellungen und Bezahlungen von Rechnungen ist durchgängig das Vier-Augen-Prinzip zu beachten.

- 162 In einzelnen Fällen wurden Rechnungen vor ihrer Buchung beglichen. Ob diese Rechnungen vor ihrer Bezahlung geprüft worden wären, ergab sich aus den Unterlagen nicht in allen Fällen. Auch wurden Eingaben und Änderungen von Stammdaten - beispielsweise von Kontoverbindungen - nicht von einer weiteren Person kontrolliert. Dies kann zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit der Zahlungsvorgänge und zu finanziellen Nachteilen im Falle von verspäteten oder falsch ausgeführten Zahlungen führen.
- 163 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, beim Theater darauf hinzuwirken, die Prüfschritte im Verfahren zur Rechnungsbearbeitung und Bezahlung zu dokumentieren und für die Stammdatenänderung und -kontrolle getrennte Funktionen vorzusehen.
- 164 Das Theater hat eingeräumt, die Kontrollen nicht durchgehend dokumentiert zu haben. Eine Funktionstrennung bei der Stammdateneingabe und -kontrolle halten Theater und Ressort zwar für geboten, dies sei jedoch in Anbetracht der geringen Beschäftigtenzahl im Finanz- und Rechnungswesen nicht umsetzbar. Daher habe das Theater im Rahmen der Rechnungsprüfung und Zahlungsfreigabe andere Kontrollschritte eingerichtet, um die Risiken auf ein zu tolerierendes Minimum zu reduzieren. Insgesamt wäre das interne Kontrollsystem ausreichend aufgestellt, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.
- 165 Diese Argumentation überzeugt nicht. Das Theater hat nicht dargelegt, welche Kontrollen es in Bezug auf die Stammdaten eingerichtet hat und inwiefern diese geeignet sind, um finanzielle Risiken zu vermeiden. Ist keine Kontrolle der Stammdaten nach dem Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, wäre es erforderlich, die Stammdaten bei jedem einzelnen Bezahlvorgang anhand geeigneter Nachweise zu überprüfen, um ausschließlich korrekte Zahlungen zu leisten. Eine solche Überprüfung im Einzelfall ist allerdings aufwendiger und fehleranfälliger als eine Kontrolle der Stammdatenänderungen und -eingaben nach dem Vier-Augen-Prinzip. Auch in Anbetracht zunehmender Angriffe im elektronischen Zahlungsverkehr ist eine Kontrolle der Stammdatenänderung nach dem Vier-Augen-Prinzip vorzugswürdig, wofür gegebenenfalls andere Beschäftigte der Verwaltung vertretungsweise einbezogen werden könnten.

6.3 Orchesterdienste durch die Bremer Philharmoniker GmbH

- 166 Bei den Musikaufführungen des Theaters wirkt die Bremer Philharmoniker GmbH (Philharmoniker) als Orchester mit. Über deren Leistungen schlossen die Parteien im Jahr 2004 einen Vertrag, nach dem das Theater den Philharmonikern

für bis zu 280 Orchesterdienste je Spielzeit pauschal rd. 2,7 Mio. € zahlt. In den Spielzeiten 2016/17 bis 2019/20 beglich das Theater jeweils diesen Betrag. Es fordert bei den Philharmonikern aber seit Jahren deutlich weniger als 280 Dienste jährlich an.

- Im Durchschnitt der Spielzeiten 2015/16 bis 2018/19 kam es pro Spielzeit lediglich zu etwa 240 Orchesterdiensten.
- Auch für die Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 waren mit 251 und 254 Diensten jeweils eine geringere als die vorgesehene Anzahl geplant. Davon konnten pandemiebedingt sogar nur 157 (2019/20) und 52 (2020/21) Dienste in Anspruch genommen werden.

- 167 Werden die nicht beanspruchten Dienste mit dem sich aus dem Vertrag ergebenden durchschnittlich zu leistenden Betrag bewertet, ergibt sich rechnerisch für den Zeitraum der vier Spielzeiten 2015/16 bis 2018/19 eine Summe von rd. 1,5 Mio. €. Diesen Betrag zahlte das Theater den Philharmonikern ohne Gegenleistung. Auch die vor der Pandemie aufgestellten Planungen von 251 und 254 Diensten für die Spielzeiten 2019/20 und 2020/21 weisen darauf hin, dass die vertraglich festgelegte Zahl von 280 überhöht ist.
- 168 Zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gehört es, Dienstleistungen nur im erforderlichen Umfang in Auftrag zu geben. Durch die Vergütung einer realistischen Anzahl an Orchesterdiensten könnte das Theater seine Aufwendungen nicht unerheblich reduzieren. Trotz der seit Jahren - gegenüber der vorgesehenen - geringeren Anzahl der in Anspruch genommenen Dienste hat das Theater den Vertrag mit den Philharmonikern bisher nicht neu verhandelt.
- 169 Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner Prüfung der Philharmoniker im Jahr 2018 (vgl. Jahresbericht 2019 - Stadt, Tz. 59 ff.) gefordert, den Vertrag über die Orchesterdienste neu zu verhandeln. Das Ressort teilte dem Rechnungsprüfungsausschuss im April 2021 mit, dass die Gespräche über die Verträge zwischen dem Theater und den Philharmonikern aufgrund von Unklarheiten in Bezug auf die Musikdirektoren noch nicht abgeschlossen waren. Da der Vertrag nicht zum 31. Januar 2021 gekündigt worden war, wird er ab dem 1. August 2022 für weitere fünf Jahre bestehen bleiben.
- 170 Der Rechnungshof hat das Ressort daher erneut aufgefordert, auf eine Vertragsänderung zwischen Theater und Philharmonikern hinzuwirken. Es ist notwendig, dass dabei eine realistische Anzahl der pro Spielzeit zu leistenden Orchesterdienste festgelegt wird.



- 171 Das Ressort hat angekündigt, die Anregungen des Rechnungshofs bei Gesprächen über die Neuverhandlung des Vertrags bis spätestens April 2022 zu berücksichtigen.

6.4 Berichte für das Beteiligungscontrolling

- 172 Das Theater ist verpflichtet, für das Beteiligungscontrolling der Freien Hansestadt Bremen anhand von Managementreports quartalsweise über seine wirtschaftliche Situation zu berichten. Die Managementreports werden der Deputation für Kultur und dem städtischen Controllingausschuss vorgelegt. In diesen Berichten werden als Kennzahlen u. a. der Jahresüberschuss, das Eigenkapital und das Stellenvolumen genannt. Dazu sind jeweils die Daten aus dem Wirtschaftsplan, aktuelle Prognosedaten sowie der Vorjahreswert anzugeben.
- 173 Das Beteiligungshandbuch gibt vor, wie die Kennzahlen im Managementreport auszuweisen sind. Die konsequente Anwendung dieser Regelungen gewährleistet, dass die Kennzahlen transparent und die Beteiligungen untereinander vergleichbar dargestellt werden. Die für die Management-Reports zu verwendenden Formulare sind aktualisiert worden.
- 174 In den Managementreports des Theaters wurden die Positionen Eigenkapital, Jahresüberschuss und Stellenvolumen nicht durchgängig korrekt dargestellt. So wurde der Position Eigenkapital regelmäßig auch ein Sonderposten für Investitionszuschüsse zugerechnet, der beispielsweise zum 31. Juli 2017 rd. 1,3 Mio. € betrug. In einigen Quartalsberichten wurden darüber hinaus Zuwendungen Dritter dem Eigenkapital zugerechnet. Auch nach der aktuellen Fassung der Formulare für die Managementreports ist es jedoch nicht vorgesehen, Sonderposten oder Zuwendungen Dritter in das Eigenkapital einzubeziehen.
- 175 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, beim Theater darauf hinzuwirken, das Eigenkapital künftig vorgabegemäß auszuweisen und mit den angegebenen Zahlen Situation und Planungen des Theaters korrekt wiederzugeben.
- 176 Das Ressort und das Theater haben mitgeteilt, das Eigenkapital im Managementreport sei in Absprache mit dem Finanzressort abweichend vom Beteiligungshandbuch ausgewiesen worden. Das Finanzressort hat demgegenüber mitgeteilt, eine solche Absprache sei ihm nicht bekannt.
- 177 Ungeachtet einer solchen etwaigen Absprache zwischen dem Theater, dem Kultur- und dem Finanzressort ist es aus Gründen von Transparenz und Vergleichbarkeit erforderlich, das Eigenkapital entsprechend den für die Managementreports zu verwendenden Formularen mit seinem Betrag aus dem jeweiligen



Jahresabschluss auszuweisen. Zumindest wäre es notwendig, in den Berichten darzustellen, wenn der Kennzahl Eigenkapital auch andere Posten zugerechnet würden.

Soziales

Integrationsprojekte für geflüchtete Menschen

Qualitätsstandards für Kinderbetreuungsangebote sind in Unterkünften für geflüchtete Menschen grundsätzlich einzuhalten. Auch in außergewöhnlichen Situationen dürfen sie langfristig nicht unterschritten werden.

Zuwendungen für Vorhaben sind nur in dem Umfang zu gewähren, wie sonstige Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um den Zweck zu erfüllen.

1 Integrationsprojekte

- 178 Die Länder nehmen geflüchtete Menschen zunächst in Landeserstaufnahmeeinrichtungen auf. Dort durchlaufen sie das Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). In der Stadtgemeinde Bremen bringt die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) die Menschen anschließend häufig in Übergangswohneinrichtungen unter. Die Betreuung vor Ort übernehmen Träger der Freien Wohlfahrtspflege (freie Träger), die dafür Zuwendungen nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung erhalten.
- 179 Das Ressort finanziert mittels Zuwendungen darüber hinaus verschiedene Vorhaben, die freie Träger oder Vereine zur Unterstützung und Integration geflüchteter Menschen anbieten. Hierzu zählen Kinderbetreuungsangebote in den Unterkünften. Ein weiteres Angebot umfasst psychosoziale Hilfen, um u. a. fluchtbedingte Traumata zu bewältigen. Das Ressort gab für diese Vorhaben im Jahr 2019 insgesamt rd. 477 T€ aus.

2 Kinderbetreuung in Unterkünften für geflüchtete Menschen

- 180 In den Unterkünften für geflüchtete Menschen der Stadtgemeinde und des Landes leben u. a. Kinder aller Altersgruppen mit ihren Familien oder einem Elternteil. In den Regelsystemen mangelt es für diese Kinder häufig zunächst an Betreuungsmöglichkeiten, die insbesondere dann benötigt werden, wenn Eltern Sprach- und Integrationskurse des BAMF besuchen.
- 181 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - hat ein Kind, welches das erste Lebensjahr vollendet hat, bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflegestellen. Dieser Rechtsanspruch kann oft wegen fehlender Kapazitäten nicht erfüllt werden.

- 182 Im Jahr 2014 begann das Ressort daher, eine zusätzliche, niedrighschwellige Betreuung für Kinder bis zum zehnten Lebensjahr in den Unterkünften für geflüchtete Menschen aufzubauen. Es verfolgte damit die Ziele, Kindern den Zugang zu Bildung zu eröffnen sowie deren Integration und Chancengleichheit zu fördern. Das Angebot wird von einem freien Träger koordiniert, der es im Jahr 2019 in rund der Hälfte der Unterkünfte mit jeweils unterschiedlichen Betreuungszeiten vorhielt.
- 183 Das Ressort gewährt für die Kinderbetreuung Zuwendungen im Wege der Projektförderung für die Personal- und Sachkosten des freien Trägers als Vollfinanzierung. Es plante das Vorhaben zunächst in einem geringen Umfang und erweiterte es ab dem Jahr 2016 kontinuierlich. Die Ausgaben steigerten sich von rd. 80 T€ im Jahr 2014 auf rd. 302 T€ im Jahr 2019.
- 184 Träger von Tageseinrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten, bedürfen für ihren Betrieb nach dem SGB VIII der Erlaubnis. Nach dem Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz sind Tageseinrichtungen und Kindertagespflege Angebote der regelmäßigen Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern mit mindestens 10 Wochenstunden.
- 185 Darüber hinaus legen die „Richtlinien für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Land Bremen“ u. a. Standards zur Qualifikation des Personals, zur Gruppengröße und zur räumlichen Ausstattung fest. Sie regeln außerdem das Verfahren zur Erteilung von Betriebserlaubnissen durch das zuständige Landesjugendamt. Eine solche Erlaubnis benötigt, wer regelmäßig sechs oder mehr Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr im Umfang von mindestens 10 Stunden pro Woche gemeinsam bilden, erziehen und betreuen will. Bei von den Anforderungen geringfügig abweichenden Merkmalen soll das Landesjugendamt entscheiden, ob dennoch eine Erlaubnispflicht nach dem SGB VIII besteht.
- 186 In bewusster Abweichung von den vorstehenden Regelungen legte das Ressort besondere Rahmenbedingungen fest, die u. a. einen Zeitumfang für die Betreuung von maximal 9,5 Wochenstunden vorsahen. Auch wegen nicht durchgängig den Anforderungen entsprechender baulicher Gegebenheiten beabsichtigte das Ressort, eine Erlaubnispflichtigkeit der Betreuungsangebote zu vermeiden. Dabei ließ das Ressort jedoch unberücksichtigt, dass es mit den vorgegebenen Betreuungszeiten nur sehr geringfügig unterhalb der rechtlichen Vorgaben für ein Betriebserlaubnisverfahren lag. Deshalb wäre es gleichwohl erforderlich gewesen, das Landesjugendamt über die Frage einer möglichen Erlaubnispflichtigkeit entscheiden zu lassen.



- 187 Die personelle, fachliche, inhaltliche und zeitliche Ausgestaltung der Maßnahmen überließ das Ressort vollständig dem freien Träger, der überwiegend Helferinnen ohne formale Qualifikation einsetzte. Auch die Ermittlung des jeweiligen Betreuungsbedarfs in den Unterkünften lag allein bei dem freien Träger. Das Ressort erhob dazu lediglich nach Alter der Kinder gestaffelte Belegungszahlen und überprüfte nicht, ob die Kinder bereits anderweitig versorgt waren. Gleiches galt für den Besuch der Eltern von Sprach- oder Integrationskursen. Auch überblickte es nicht, ob der freie Träger den vorgegebenen Betreuungsumfang von 9,5 Stunden stets eingehalten hatte.
- 188 Einen erheblichen Teil der Kinderbetreuung finanziert das Ressort, um Eltern die Teilnahme an Integrationskursen des BAMF zu ermöglichen. Seit dem Jahr 2017 kann das BAMF nach einer eigenen Richtlinie die an die Kurse angegliederten Kinderbetreuungsangebote aus Bundesmitteln mit einer Pauschale finanzieren.
- 189 Auch diese Richtlinie nennt Voraussetzungen für die Kinderbetreuung und bestimmt, dass die Finanzierbarkeit der Angebote an die Erfüllung dieser Voraussetzungen gebunden ist. Dies müssen Anbieter mittels einer Erklärung des zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, hier des Landesjugendamts, belegen.
- 190 Derzeit führt - wegen der aus Sicht des Ressorts hohen Anforderungen - lediglich ein freier Träger Integrationskurse mit paralleler Kinderbetreuung durch. Um den geflüchteten Menschen dennoch eine Teilnahme an den Sprach- und Integrationskursen zu ermöglichen, hat sich das Ressort dazu entschlossen, die niedrigschwelligen Angebote aus bremischen Mitteln zu finanzieren.
- 191 Der Rechnungshof kritisiert nicht, dass sich das Ressort zu Beginn der plötzlich steigenden Zahl von geflüchteten Menschen bewusst für eine niedrigschwellige Kinderbetreuung entschieden hatte. Kurzfristig mag dies eine pragmatische Lösung gewesen sein. Inzwischen werden Kinder in den Unterkünften aber seit Jahren von dem freien Träger unterhalb gesetzlicher Standards der Tagespflege oder der Tageseinrichtungen betreut.
- 192 Werden die gesetzlichen und rechtlichen Vorgaben zu Kinderbetreuungsangeboten nicht beachtet, kann das Ressort nicht sicherstellen, dass die Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Betreuung - insbesondere zur Gewährleistung des Kindeswohls - erfüllt werden. Nicht zuletzt widerspricht es den rechtlichen Vorgaben, diese Maßnahmen umzusetzen, ohne das zuständige Landesjugendamt darüber entscheiden zu lassen.

- 193 Zuwendungen dürfen nur veranschlagt und bewilligt werden, wenn Bremen ein erhebliches Interesse am Zweck der Zuwendung hat, der ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang erreicht werden kann. Das Ressort überprüfte nicht, ob die Kinder bereits in Regelsystemen der Kinderbetreuung versorgt waren. Zudem ermittelte es nicht, inwieweit es seine Zuwendungen für Kinderbetreuung bei Teilnahme der Eltern an Sprach- und Integrationskursen hätte verringern oder gar einstellen können. Seit dem Jahr 2017 war hierfür eine Kostenübernahme seitens des BAMF (s. Tz. 188) möglich.
- 194 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die Kinderbetreuung in den Unterkünften für geflüchtete Menschen anhand der gesetzlichen Vorgaben zu konzipieren, um ein qualitativ hochwertiges Angebot - gerade auch im Sinne des Kindeswohls - anbieten zu können. Er hat das Ressort aufgefordert, eine Entscheidung des zuständigen Jugendamts einzuholen, inwieweit dazu ein formales Betriebs- oder Pflegeerlaubnisverfahren notwendig wäre.
- 195 Der Rechnungshof hält es zudem für geboten, Zuwendungen Bremens für die Kinderbetreuung während der Teilnahme von Eltern an Sprach- und Integrationskursen mittelfristig auslaufen zu lassen. Er hat dem Ressort empfohlen, solche Angebote in enger Abstimmung mit dem BAMF und den Anbietern von Sprach- und Integrationskursen aufzulegen.
- 196 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde die Standards der Kinderbetreuung in Abstimmung mit dem Landesjugendamt überprüfen und ggf. ändern. Es beabsichtige, seine Fachaufsicht gegenüber dem freien Träger verstärkt auszuüben. Hinsichtlich der vom BAMF finanzierten Angebote gäbe es nach Auffassung des Ressorts aber keine gesetzliche Grundlage, die den Trägern von Sprachkursen eine Verpflichtung auferlege, zusätzlich Kinderbetreuung anzubieten.
- 197 Diese Ausführungen überzeugen nicht. Zwar sind Anbieter von Sprach- und Integrationskursen rechtlich nicht dazu verpflichtet, Kinderbetreuungsangebote vorzuhalten. Daraus kann jedoch nicht pauschal abgeleitet werden, es bestünde keine Bereitschaft der Anbieter, ihre Angebote entsprechend zu erweitern. Ziel muss es sein, in enger Abstimmung mit diesen Trägern zeitnahe Lösungen zu erarbeiten.

3 Psychosoziale Hilfen

- 198 Seit Jahren fördert das Ressort einen Verein, der ein Beratungs- und Behandlungszentrum für geflüchtete Menschen und Folteropfer aufgebaut hat. Der Verein bietet ein breites Spektrum an psychosozialen Hilfen, um fluchtbedingte Folgen und Erfahrungen zu überwinden. Er unterteilt sein Gesamtangebot



in verschiedene Teilbereiche, z. B. Gesundheitsfürsorge, Rehabilitation sowie Projekte für spezielle Zielgruppen.

- 199 Dem Verein entstehen für sein Beratungs- und Behandlungszentrum neben notwendigen Personalkosten u. a. Miet- und Nebenkosten sowie sonstige betriebliche und fachspezifische Ausgaben. Einnahmen erzielt der Verein aus Fördermitteln, Zuschüssen und Spenden.
- 200 Das Ressort fördert den Teilbereich Gesundheitsfürsorge des Vereins, der u. a. die Organisation medizinischer Behandlung und Diagnostik sowie die Überweisung zu und die Kooperation mit Bremer Gesundheitsdiensten umfasst. Dafür erhält der Verein Zuwendungen in Höhe von 175 T€ jährlich. Sie teilen sich in eine Projekt- und eine institutionelle Förderung auf, die jeweils als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt wird. Beide Zuwendungen fördern das selbe Angebot des Vereins. Das Ressort begründet dies mit gestiegenen Bedarfen an psychosozialer Beratung geflüchteter Menschen.
- 201 Der Verein reichte bisher für beide Förderungen jeweils nahezu identische Anträge und Finanzierungspläne ein. Inhaltlich wiesen die jeweiligen Anträge im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 sowohl für die Projekt- als auch für die institutionelle Förderung dieselben Ausgabepositionen aus, die jedoch hinsichtlich eingerechneter Beträge deutlich voneinander abwichen. Inhaltliche Begründungen dafür - z. B. personelle Wechsel oder veränderte Aufgabenzuschnitte - nannte der Verein nicht. Einnahmen wurden in beiden Anträgen nicht mindernd für die beantragte Zuwendungshöhe berücksichtigt.
- 202 Nach welchen Kriterien sich sowohl Einnahmen als auch Ausgaben auf seine verschiedenen fachlichen Bereiche aufteilen, legte der Verein nicht dar. Ein Verteilungsschlüssel, z. B. eine prozentuale oder eine klare fachliche Zuordnung aller Einnahmen und Ausgaben, war den eingereichten Unterlagen nicht beigelegt.
- 203 Da es sich um identische Förderinhalte handelt, ist eine Förderung des Vereins mittels einer Projekt- und einer institutionellen Förderung nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nicht zulässig. Bereits im Rahmen der vertieften Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2018 hatte die dafür zuständige Stelle im Ressort das Nebeneinander von Projekt- und institutioneller Förderung kritisiert. Dennoch setzte die an anderer Stelle im Ressort angesiedelte Fachabteilung ihre Förderpraxis unter Verstoß gegen das Zuwendungsrecht unverändert fort.
- 204 Für die institutionelle Förderung wäre es zudem notwendig gewesen, dass der Verein jährlich einen Wirtschafts- und Stellenplan als Bestandteil der

Antragsunterlagen vorlegt. Die vom Verein eingereichten Finanzierungspläne warfen darüber hinaus inhaltliche Fragen auf. Obwohl der Verein über nennenswerte Einnahmen verfügte, wies er sie in den Finanzierungsplänen nicht zuwendungsmindernd aus. Das Ressort akzeptierte dies ungeachtet des Zuwendungsrechts.

- 205 Mangels eines Verteilungsschlüssels für Einnahmen und Ausgaben des Vereins ist nicht nachvollziehbar, inwieweit weitere Einnahmen aus Förderungen Dritter bei der Berechnung der Zuwendungshöhe zu berücksichtigen gewesen wären. Ebenso ist nicht erkennbar, ob die vom Verein anteilig geltend gemachten Ausgaben tatsächlich nur in dem vom Ressort geförderten Teilbereich angefallen wären. So ist nicht auszuschließen, dass mittels der Zuwendungen Ausgaben des Vereins gedeckt wurden, die anderen Teilbereichen zuzuordnen gewesen wären.
- 206 Das Ressort hat dazu ausgeführt, es handele sich bei allen sonstigen Einnahmen des Vereins um zweckgebundene Zuschüsse und Spenden, die ausschließlich den nicht vom Ressort geförderten Teilbereichen zufließen. Mit den Zuwendungen stelle das Ressort bis heute die Basisfinanzierung des Vereins sicher.
- 207 Diese Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Die therapeutische Arbeit des Vereins beruht auf verschiedenen Säulen - nur eine davon ist die vom Ressort geförderte Gesundheitsförderung (s. Tz. 200). Welche Eigenmittel der Verein auf diesen Teilbereich verwendet, ergibt sich nicht aus den vorhandenen Unterlagen.
- 208 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, das bisherige Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung für denselben Zuwendungszweck zu beenden. Dem Verein obliegt es darüber hinaus, einen nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel hinsichtlich aller Einnahmen und Ausgaben zu seinen verschiedenen Teilangeboten vorzulegen. Dazu notwendige Finanz- bzw. Wirtschafts- und Stellenpläne wären - je nachdem, welche Zuwendungsart gewählt wird - künftig Grundlage für die Bewilligung der Zuwendung.
- 209 Das Ressort hat zugesagt, den Verein darauf hinzuweisen, seine Antragsunterlagen für den bevorstehenden Bewilligungszeitraum entsprechend anzupassen. Nach Vorlage der notwendigen Unterlagen werde es über die Art der zukünftigen Zuwendung entscheiden.

Jugend

Bedarfsplanung für stationäre erzieherische Hilfen

Um Kinder und Jugendliche außerhalb ihrer Familie wohnortnah unterbringen zu können, sind die Angebote stadtbremischer Plätze am Bedarf auszurichten.

Eine kontinuierliche und strukturierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie eine systematische Auswertung von Hilfsangeboten ist Voraussetzung für die Bedarfsermittlung.

1 Stationäres Hilfesystem

- 210 Personensorgeberechtigte haben bei der Erziehung von Kindern oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, wenn eine dem Wohl der minderjährigen Person entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für deren Entwicklung geeignet und notwendig ist. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall. Falls erforderlich, können Kinder oder Jugendliche, aber auch junge Volljährige außerhalb ihrer Herkunftsfamilie stationär untergebracht werden.
- 211 Die Fallzahlen der stationären Unterbringung junger Menschen waren für die Stadtgemeinde Bremen in den letzten Jahren annähernd konstant. Für das Jahr 2020 wurden rd. 1.000 außerfamiliäre Hilfen geleistet. Davon waren rd. 39 % der jungen Menschen innerhalb und rd. 61 % außerhalb Bremens untergebracht. Die Ausgaben für stationäre Unterbringungen betragen im Jahr 2020 rd. 85 Mio. €.
- 212 In der Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen Sozialzentren für die Hilfestellung im Einzelfall zuständig. Sozialpädagogische Fachkräfte des Sozialdienstes Junge Menschen (Case Management) stellen auf Stadtteilebene die erforderlichen Hilfebedarfe für die Kinder und Jugendlichen fest und wählen die im Einzelfall geeignete - von freien Trägern betriebene - Einrichtung aus. Die Fachaufsicht obliegt der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort).
- 213 Mit dem Ziel, das Case Management bei der außerfamiliären Unterbringung in stationären Maßnahmen innerhalb und außerhalb Bremens zu steuern, wurde im AfSD der Beratungsdienst Fremdplatzierung (Beratungsdienst)

eingerrichtet. Der Beratungsdienst führt zudem eine Übersicht über Bremer Träger sowie ihre Angebote und nimmt Freiplatzmeldungen von Trägern entgegen. Er stellt ein Bindeglied zwischen Case Management und Ressort dar. Seine Aufgabe ist es überdies, fachliche und wirtschaftliche Aspekte der Unterbringung junger Menschen angemessen zu berücksichtigen und ggf. neue Bedarfe zu erkennen.

2 Vorrang ambulanter Maßnahmen

- 214 Die Kinder- und Jugendhilfe folgt dem Grundgedanken, Familien als Lebensort zu erhalten und zu stärken. Daher ist vor Aufnahme junger Menschen in das stationäre Hilfesystem stets zu klären, ob ambulante Hilfen als weniger intensive Maßnahmen in Betracht kommen. Stationär untergebrachte junge Menschen sollen baldmöglichst in ihre Herkunftsfamilien zurückgeführt oder auf ein selbstständiges Leben vorbereitet werden. Können kostenintensive stationäre Maßnahmen der Jugendhilfe durch weniger Mittelbedarf auslösende ambulante Maßnahmen vermieden werden, wirkt sich dies ressourcenschonend aus.
- 215 Seit dem Jahr 1997 nimmt die Stadtgemeinde Bremen an einem Vergleichsring der Großstadtjugendämter teil. Hieraus ergibt sich, dass die „Aufwendungen pro Jugendeinwohner“ in Bremen, zu denen alle jungen Menschen im Alter von unter 21 Jahren zählen, mit rd. 734 € im Jahr 2019 weit über dem Durchschnittsaufwand aller Städte in Höhe von rd. 459 € lagen. Dies erklärt sich vor allem durch die überdurchschnittlich hohe Anzahl junger Menschen im bremischen stationären Hilfesystem. Die Aufwendungen pro Fall oder Leistungstag wichen hingegen im Jahr 2019 nur geringfügig vom Durchschnitt der teilnehmenden Städte ab.
- 216 Der Rechnungshof bezweifelt nicht, dass die ungünstige Sozialstruktur Bremens mitursächlich für eine überdurchschnittlich hohe Anzahl stationärer Maßnahmen ist. Bundesweiten Erhebungen zufolge sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit belasteten Lebensverhältnissen in stationären und damit auch kostenintensiven Maßnahmen der Jugendhilfe überrepräsentiert. So wachsen in Bremen überdurchschnittlich viele junge Menschen beispielsweise in Familien auf, die Transferleistungen beziehen.
- 217 Es stellt sich dennoch die Frage, ob diese sozialen Ausgangspositionen alleiniger Grund für die hohen Fallzahlen im stationären Hilfesystem Bremens sind. Neben den fachlichen Maßstäben für die Auswahl ambulanter oder stationärer Maßnahmen der Jugendhilfe sind die Fallzahlen auch davon abhängig, ob ausreichende und passgenaue ambulante und (teil)stationäre Angebote



vorhanden sind. Nicht nur die im SGB VIII festgelegten Grundsätze, sondern auch die hohen Aufwendungen für stationäre Maßnahmen der Jugendhilfe machen es notwendig zu prüfen, wie der Vorrang ambulanter vor stationären Maßnahmen in der Praxis weiter gefördert werden kann.

- 218 Das Ressort hat mitgeteilt, ambulante Angebote seien bereits ausgebaut worden. In der Folge habe sich bei Neufällen das Verhältnis ambulanter zu stationärer Hilfen verbessert. Der vom Rechnungshof angeregte ergänzende Vergleich der Stadtgemeinde Bremen mit anderen Kommunen ähnlicher Größe und Sozialstruktur sei über den Vergleichsring der Großstadtjugendämter nicht darstellbar. In der Vergangenheit durchgeführte Vergleiche mit den Städten Berlin, Hamburg und Bremerhaven hätten keine weiteren Erkenntnisse geliefert und seien daher eingestellt worden.
- 219 Der Rechnungshof begrüßt die Anstrengungen des Ressorts, ambulante Angebote auszuweiten und damit die Quote zu verbessern. Gleichwohl haben diese Maßnahmen bislang nicht die Anzahl junger Menschen im bremischen stationären Hilfesystem erkennbar reduziert. Mangelnde Erkenntnisse aus bisherigen Städtevergleichen waren für den Rechnungshof ausschlaggebend, einen ergänzenden Vergleich der Stadtgemeinde Bremen mit anderen Kommunen ähnlicher Größe und Sozialstruktur anzuregen. Auswertungen anhand der Sozialindikatoren sowie der fachlichen und fiskalischen Wirkungskriterien könnten zu hilfreichen Erkenntnissen für den Ressourceneinsatz Bremens und die Bedarfsplanung für vorzuhaltende stationäre Hilfsangebote führen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Anregung.

3 Bedarfsplanung

- 220 Um stationär aufgenommene junge Menschen leichter in den Lebensraum der Familie zurückführen zu können, bevorzugt das Case Management grundsätzlich eine wohnortnahe Unterbringung. Die dafür handlungsleitenden Prinzipien und Steuerungsziele sind verbindlich in einer Fachlichen Weisung festgeschrieben.
- 221 Im März 2011 schlossen das Ressort und die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen sowie die ihr angeschlossenen Einrichtungsträger einen Rahmenvertrag. Hierin verpflichteten sich die Vertragsparteien, auf Grundlage einer abgestimmten Bedarfsplanung die bremischen Versorgungsstrukturen u. a. in der stationären Kinder- und Jugendhilfe weiterzuentwickeln. Der Vertrag wurde mit dem Ziel geschlossen, die wohnortnahe Leistungserbringung in Bremen zu stärken. Auf der Grundlage von Empfehlungen zur Ausbauplanung war vorgesehen, stadtbremische Unterbringungsplätze

auszubauen und auswärtige Leistungsangebote nachhaltig reduziert in Anspruch zu nehmen.

- 222 Der Beratungsdienst ermittelte in den folgenden Jahren in unregelmäßigen Abständen Bedarfe für den innerstädtischen Ausbau von Einrichtungen und betreuten Wohnformen, zuletzt im Jahr 2016. Der Austausch darüber fand innerhalb der für die partnerschaftliche Zusammenarbeit nach § 78 SGB VIII vorgesehenen Arbeitsgemeinschaft bzw. ihrer Unterarbeitsgruppe „Bremer leben in Bremen“ statt. In dieser Arbeitsgemeinschaft stimmen Ressort und freie Träger u. a. geplante Maßnahmen miteinander ab, um z. B. stationäre Angebote weiterzuentwickeln.
- 223 Die Unterarbeitsgruppe tagte zuletzt im Februar 2018. Sie sollte im Oktober 2020 durch eine neue ersetzt werden mit dem Auftrag, Vorschläge und Empfehlungen für die zukunftsorientierte Weiterentwicklung bedarfsgerechter Leistungsangebote der stationären Jugendhilfe in Bremen zu erarbeiten.
- 224 Seit dem Jahr 2016 hat das Ressort die Bedarfsplanung nicht zusammenhängend fortgeschrieben. Bis zum Frühjahr 2021 ist es zu keiner konstituierenden Sitzung der neuen Unterarbeitsgruppe gekommen. Der Anteil innerhalb Bremens stationär untergebrachter junger Menschen steigt zwar langsam und einzelne Bedarfe wurden bereits in verschiedenen Gremien angesprochen, eine fortlaufende systematische Planung ist jedoch nicht erkennbar. Das Ziel, Kinder und Jugendliche vorrangig wohnortnah unterzubringen, wurde bisher nicht erreicht.
- 225 Ohne eine fortlaufende, systematische Bedarfsplanung läuft das Ressort Gefahr, seinem Ziel nicht näher zu kommen, jungen Menschen eine stationäre Unterbringung in der Stadtgemeinde Bremen zu ermöglichen. Zwar hat das Ressort anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof die Bedarfsaufstellung des Beratungsdienstes aus dem Jahr 2016 tabellarisch fortgeschrieben. Für eine gezielte Planung reicht dies jedoch nicht aus. Hierzu wäre es auch erforderlich, in regelmäßigen Abständen vom Beratungsdienst gelieferte Daten auszuwerten und sich mit den Gründen für die auswärtigen Unterbringungen auseinanderzusetzen. Wiederholt wurden in den Statistiken der vergangenen Jahre „keine freien Plätze“ oder „Bremer Träger lehnen ab“ als Gründe für auswärtige Unterbringungen genannt oder es standen Angebote zu besonderen Arten von Betreuungsbedarfen nicht in Bremen zur Verfügung. Dies belegt die Notwendigkeit, gemeinsam mit den Trägern Leistungsangebote bedarfsgerecht zu entwickeln.



- 226 Für den Planungsprozess ist ein verbindlicher Rahmen erforderlich, der seit dem Jahr 2018 nicht mehr vorhanden ist. Ohne regelmäßige Konferenzen aller Beteiligten mit klaren Aufgaben, Zielen und Zeitplänen wird es kaum möglich sein, die wohnortnahe Leistungserbringung in Bremen zu stärken und das Angebot stadtbremischer Plätze weiter den Bedarfen anzupassen.
- 227 Das Ressort hat mitgeteilt, im April 2021 habe sich die neue Unterarbeitsgruppe konstituiert. Mit ihrer Gründung seien Auftrag und Ziele präzisiert worden und es werde eine Zeit- und Aufgabenplanung erarbeitet. Auftrag der Unterarbeitsgruppe sei es, in regelmäßigen Treffen Empfehlungen für die Weiterentwicklung der stationären Jugendhilfeplanung vorzuschlagen. Darüber hinaus beabsichtige das Ressort, die stationären Leistungsangebote zu überarbeiten, um junge Menschen bedarfsgerecht und flexibel betreuen zu können.

4 Beteiligung des Beratungsdienstes

- 228 Nach der Fachlichen Weisung hat das Case Management den Beratungsdienst vor Aufnahme eines Kindes oder eines Jugendlichen in das stationäre Hilfesystem sowohl bei Unterbringungen innerhalb als auch außerhalb Bremens einzubeziehen. Im Jahr 2019 definierte das AfSD für Hilfen zur Erziehung und andere hilfeplangesteuerte Leistungen einen Kernprozess. Danach ist der Beratungsdienst grundsätzlich nur bei stationären Hilfen außerhalb Bremens verbindlich zu beteiligen. Damit widersprechen sich derzeit Fachliche Weisung und festgelegter Kernprozess. Das Ressort hat die Fachliche Weisung nicht an den gewollten Kernprozess angepasst.
- 229 Im Ergebnis bietet die Fachliche Weisung in der jetzigen Form keine vollumfängliche Unterstützung für die Beschäftigten. Aufgrund des Widerspruchs bleibt unklar, in welchen Fällen der Beratungsdienst einzubeziehen ist. Ein einheitliches Handeln in allen Sozialzentren wird so erschwert.
- 230 Das AfSD hat keinen ausreichenden Überblick, ob und in welchem Umfang das Case Management den Beratungsdienst beteiligt. Mit dem zum Prüfungszeitpunkt genutzten IT-Fachverfahren besteht dazu keine Möglichkeit. Ein neues IT-Fachverfahren führt das Ressort zurzeit ein.
- 231 Bezieht das Case Management den Beratungsdienst entgegen der Vorgabe des Kernprozesses nicht in allen erforderlichen Fällen ein, besteht für das AfSD das Risiko, den Überblick über die Bedarfslage weiter zu verlieren. Es fehlen dann wichtige Informationen, um das Versorgungssystem in Bremen gemeinsam mit den freien Trägern den Bedarfen anzupassen und weiterzuentwickeln. Ihren Aufgaben können Beratungsdienst und Ressort so nicht im gebotenen Maße nachkommen.

- 232 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Fachliche Weisung zu überarbeiten, inhaltlich auf den Kernprozess abzustimmen und sicherzustellen, dass der Beratungsdienst im erforderlichen Umfang in die Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, ob das neue IT-Verfahren ein notwendiges Controlling der Beteiligung des Beratungsdienstes ermöglicht. Das Ressort hat dies zugesagt.

5 Jahresstatistik

- 233 Der Beratungsdienst erstellt über seine Beratungstätigkeit jährlich eine datenbankbasierte Statistik, die dem Ressort und der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII zur Verfügung steht. Er stellt darin u. a. die Anzahl der Anfragen nebst ihrer Verteilung nach Altersgruppen und Maßnahmentyp, die Anzahl der nach Beratung fremdplatzierten jungen Menschen sowie die Gründe für auswärtige Unterbringungen dar. Die Jahresstatistik dient als Grundlage für die Bedarfsplanung sowie den Austausch mit freien Trägern.
- 234 Die Statistiken der Jahre 2017 bis 2019 haben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgelegen. Ein festgelegtes Format existiert nicht, sodass Aufbau und Inhalte der einzelnen Statistiken voneinander abweichen.
- 235 Um Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit zwischen den Jahresstatistiken herzustellen, ist eine einheitliche Struktur geboten. Insbesondere für die Bedarfsplanung ist es erforderlich, die Daten adressatengerecht aufzubereiten und darzustellen, vorzugsweise in absoluten Zahlen. Nur so können fehlende Angebote - insbesondere innerhalb Bremens - erkannt und daraus Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden.
- 236 Außerdem ermöglicht die derzeitige Struktur der Datenbank keine Mehrfachauswahl, z. B. zu Gründen für auswärtige Unterbringungen. Mehrere gleichwertige Gründe können so in die Datenbank nicht einfließen und deshalb in den Auswertungen auch nicht berücksichtigt werden.
- 237 Lassen sich aufgrund der Struktur der Datenbank nicht sämtliche Gründe für auswärtige Unterbringungen erfassen, ist es kaum möglich, auf Grundlage von Auswertungen Bedarfe fundiert zu planen. Die Datenbank erfüllt in ihrer jetzigen Funktion ihren Zweck nicht hinreichend, sodass eine andere Lösung benötigt wird.
- 238 Der Rechnungshof hat dem Ressort und dem AfSD empfohlen zu prüfen, welche Daten für eine systematische Bedarfsplanung erforderlich sind und wie sie mit angemessenem Aufwand erhoben und verarbeitet werden können. Dazu ist es erforderlich, notwendige Daten möglichst detailliert, aber auch



vergleichbar abzubilden. Ferner hat er empfohlen zu prüfen, ob das neue IT-Fachverfahren auch die Datenbank ersetzen und so für die Arbeit des Beratungsdienstes genutzt werden kann. Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.



Teilhabe gerechte Kinder- und Jugendförderung

Eine bedarfs- und teilhabegerechte offene Jugendarbeit setzt voraus, die Qualität der einzelnen Maßnahmen, die vielfältigen Angebote sowie deren Finanzierungsgrundlagen regelmäßig zu überprüfen.

1 Offene Jugendarbeit

- 239 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - sowie weiteren landesrechtlichen Bestimmungen sind jungen Menschen die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (Jugendarbeit) zur Verfügung zu stellen. Die Jugendarbeit dient der Orientierung auf dem Weg in die Selbstständigkeit, unterstützt aber auch die soziale und berufliche Integration. Sie ist durch die Offenheit ihrer Angebote, die Freiwilligkeit der Teilnahme und die aktive Mitgestaltung junger Menschen gekennzeichnet.
- 240 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) finanziert die offene Jugendarbeit mit Zuwendungen nach der Landeshaushaltsordnung. In der Stadtgemeinde Bremen fördert das Ressort die stadtteilbezogene Jugendarbeit. Zentrale Anlaufstellen offener Jugendarbeit sind Jugendfreizeitheime und Jugendclubs. Daneben werden in den Stadtteilen - ebenfalls frei zugängliche - Projekte unterstützt. Dies sind beispielsweise Stadtteildarmen, Spiel- und Sportangebote sowie spezielle Projekte für Mädchen und Jungen. Freie Träger können Anträge auf Zuwendungen beim Fachdienst Junge Menschen in den Sozialzentren des Amts für Soziale Dienste stellen. Das Ressort veranschlagte für die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde im Jahr 2021 ein Budget von rd. 9,5 Mio. €.

2 Rahmenkonzept

2.1 Ziele, Instrumente und Verfahren

- 241 Im Jahr 2014 überarbeitete das Ressort die Ausrichtung der künftigen Jugendarbeit in der Stadtgemeinde grundlegend und erstellte ein „Rahmenkonzept für die offene Jugendarbeit“ (Rahmenkonzept). Dieses Konzept orientiert sich an gesetzlichen und fachlichen Qualitätsstandards, um die kleinräumige Jugendarbeit in den Stadtteilen mit der gesamtstädtischen Planung zu verknüpfen. In dem Rahmenkonzept werden Ziele formuliert sowie Instrumente und

Verfahren beschrieben, um die Angebote zu steuern und deren Qualität zu sichern.

- 242 Zentrales Ziel des Rahmenkonzepts ist es, soziale Ungleichheiten zwischen den Stadtteilen abzumildern und die Folgen von Armut zu bekämpfen. Es sollen barrierefreie Zugänge zu den Angeboten offener Jugendarbeit unabhängig von sozialer Herkunft, Geschlecht und Alter ermöglicht werden, um damit eine Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit für junge Menschen zu schaffen.
- 243 Die Umsetzung offener Jugendarbeit in den Stadtteilen setzt voraus, Angebote bedarfsgerecht zu planen und zu entwickeln. Das Rahmenkonzept legt dazu gesamtstädtische Verfahren fest, die auch der Vergleichbarkeit unter den Stadtteilen dienen und die Grundlage für die Verteilung des verfügbaren Budgets sind. Auf Basis dieser Vorgaben, sozialräumlicher Analysen, statistischer Sozial- und Bevölkerungsdaten und ermittelter Bedarfe erstellt der Fachdienst Junge Menschen Stadtteilkonzepte zur Jugendförderung. Darin werden die Ziele des Rahmenkonzepts aufgegriffen, die Stadt- und Ortsteile mit ihren Besonderheiten beschrieben und eine darauf bezogene Bedarfsplanung sowie Handlungsziele entwickelt.
- 244 Das Rahmenkonzept sieht vor, mit den freien Trägern jährlich Dialoge zu führen, um die Qualität offener Jugendarbeit und deren Wirkung bewerten sowie sichern zu können. Die Qualitätsdialoge dienen dazu, möglicherweise notwendige Veränderungen vorzunehmen. Mit dem zugehörigen Verfahren beabsichtigt das Ressort, die Konzept- und Qualitätsentwicklung freier Träger mit dem steuernden fachpolitischen Auftrag zu verbinden.
- 245 Die Durchführung der Qualitätsdialoge ist in einem Leitfaden des Ressorts geregelt. Der Leitfaden sieht Analysen zu den verschiedenen Angeboten offener Jugendarbeit des Vorjahres vor. Diese Analysen sind zu bewerten und in einem Bericht auf Stadtteilebene zusammenzufassen, bevor sie anschließend in einen Gesamtbericht über die Weiterentwicklung der Jugendarbeit in der Stadtgemeinde münden. Ab Sommer 2017 wurden die vorgegebenen Strukturen zunächst für zwei Jahre erprobt.
- 246 Ein weiteres Steuerungsinstrument zur Prüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen offener Jugendarbeit bilden Fördervereinbarungen. Hierbei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge, die nach Vorgabe des Rahmenkonzepts im Einzelfall zusätzlich zu den Zuwendungsbescheiden mit den freien Trägern abgeschlossen werden sollten, um konkrete Ziele und Inhalte zu vereinbaren. Über Arbeitsschwerpunkte und Entwicklungsziele waren



in den Vereinbarungen Maßstäbe festzulegen, die es ermöglichen, die Qualität zu sichern und die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen zu überprüfen.

- 247 Das für die offene Jugendarbeit im Haushalt des Ressorts vorgesehene Budget (s. Tz. 240) ist auf die einzelnen Stadtteile zu verteilen. Nach dem Rahmenkonzept sind die Grundlagen für die Berechnungen zur Verteilung des Budgets in einem zweijährigen Rhythmus zu überprüfen und die Budgethöhe im Falle geänderter Rahmenbedingungen daran anzupassen. So soll zeitnah auf sich verändernde Bevölkerungs- und Sozialstrukturen in den Stadtteilen reagiert werden.
- 248 Unterstützend sieht das Rahmenkonzept ein Monitoring und Berichtswesen vor, das im Jahr 2016 beginnen sollte, um Informationen zu den Stadtteilen und gesamtstädtischen Entwicklungen zu gewinnen sowie daraus evtl. notwendige Änderungen der Arbeit abzuleiten.
- 249 Das Rahmenkonzept wurde zunächst für einen Zeitraum von acht Jahren konzipiert. Das Ressort plante, im Frühjahr 2017 einen Zwischenbericht zur Umsetzung des Konzepts vorzulegen. Mit ihm sollten Nachsteuerungsbedarfe erkannt und das Konzept ggf. fortgeschrieben werden.

2.2 Umsetzung

- 250 Es ist dem Ressort bislang nicht gelungen, das Rahmenkonzept vollumfänglich umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die nachfolgenden Punkte.
- Die Stadtteilkonzepte werden nicht auf der Grundlage einheitlicher Maßstäbe erstellt. Es fehlt vor allem eine Gliederungsstruktur, um sie stadtteilübergreifend hinsichtlich ihrer Inhalte vergleichen zu können.
 - Das für die Qualitätsdialoge entwickelte Verfahren wurde in der zweijährigen Erprobungszeit nicht abgeschlossen, weil die vorgesehenen Dialoge auf Stadtteilebene teilweise nicht geführt worden waren. Darüber hinaus waren die Berichte der Stadtteile zu den stattgefundenen Dialogen nicht vergleichbar, sodass die Erprobungsphase nicht mit einem Gesamtbericht für die Stadtgemeinde und der vorgesehenen Gremienbefassung des Jugendhilfeausschusses abgeschlossen werden konnte.
 - In den wenigen Fördervereinbarungen und in den Zuwendungsbescheiden wurden Qualitätsmerkmale wie Ziel, Inhalt sowie Umfang von Maßnahmen nur selten und nicht weitgehend genug aufgenommen.
 - Seit dem Jahr 2014 prüfte das Ressort die Höhe der Stadtteilbudgets weder auf Basis aktualisierter Sozial- und Bevölkerungsdaten noch aufgrund

sonstiger sozialpolitischer Entwicklungen. Das Ressort verzichtete darauf, die Stadtteilbudgets grundsätzlich neu zu verteilen.

- Das ursprünglich ab dem Jahr 2016 vorgesehene Monitoring und Berichtswesen entwickelte das Ressort bisher nicht.
- Den für das Jahr 2017 geplanten Zwischenbericht zur Umsetzung des Rahmenkonzepts erstellte das Ressort ebenfalls nicht. Allerdings berichtete es zwischenzeitlich den Gremien zu einzelnen Teilaspekten.

- 251 Stadtteilkonzepte sind die Basis für den fachlichen Diskurs. Sie müssen sich an den Bedarfen und Teilhabechancen in den Stadtteilen orientieren. Sind sie in ihrer Struktur nicht vergleichbar, erschwert dies Rückschlüsse auf notwendige stadtteilübergreifende Veränderungen und Entwicklungsbedarfe. Es ist daher erforderlich, Mustergliederungen zu entwerfen, die sowohl beim Erstellen der Konzepte unterstützen als auch zu einer besseren Vergleichbarkeit beitragen.
- 252 Die im Rahmenkonzept vorgesehenen Qualitätsdialoge sind ein wesentlicher Baustein für eine systematische Weiterentwicklung offener Jugendarbeit. Der öffentliche Jugendhilfeträger ist verpflichtet, Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität zu entwickeln (s. Tz. 244). Es ist daher notwendig, Qualitätsdialoge regelmäßig zu führen, auszuwerten und erforderliche Veränderungen vorzunehmen. Für das Jahr 2022 beabsichtigt das Ressort, die Prozesse zum Qualitätsdialog wiederaufzunehmen.
- 253 Der Rechnungshof verkennt den Einwand des Ressorts nicht, dass personelle Engpässe oder sonstige Ereignisse zwar einen Einfluss auf solch umfangreiche Verfahren haben können. Gleichwohl ist es aber gerade bei veränderten Situationen geboten, Vorhaben sowie Vorgehensweisen zu überprüfen und evtl. daran anzupassen. Sind Ergebnisberichte zu Qualitätsdialogen nicht vergleichbar, ist es kaum möglich, die Arbeit der Träger auf Stadtteilebene zu bewerten. Ziel muss es sein, eine einheitliche Struktur für die Ergebnisberichte zu entwickeln, um wesentliche Erkenntnisse und Impulse für die gesamtstädtische qualitative Weiterentwicklung der offenen Jugendarbeit zu nutzen.
- 254 In Zusammenarbeit mit freien Trägern Schwerpunkte, Ziele und Qualität einzelner Maßnahmen festzulegen, ist unerlässlich, um die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüfen zu können und ggf. steuernd die Jugendarbeit den Bedarfen anzupassen. Das vom Ressort ursprünglich beabsichtigte Nebeneinander von Fördervereinbarungen und Zuwendungsbescheiden in jeweils demselben Förderfall steht jedoch nicht mit dem Zuwendungsrecht in Einklang. Es können entweder Zuwendungsverträge abgeschlossen oder Bewilligungen



mittels Zuwendungsbescheiden gewährt werden. Der Rechnungshof begrüßt daher die Absicht des Ressorts, zukünftig auf ein solches Nebeneinander zu verzichten und Qualitätsmerkmale in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen.

- 255 Zwar erhöhte das Ressort in den Jahren von 2015 bis 2021 die Stadtteilbudgets, nutzte jedoch die in den letzten Jahren aktualisiert vorliegenden Sozial- und Bevölkerungsdaten nicht, um die bedarfs- und teilhabegerechte Verteilung des Gesamtbudgets zu überprüfen. Daher bleibt offen, ob die Stadtteilbudgets in den letzten sieben Jahren dem Anspruch an eine größtmögliche Verteilungsgerechtigkeit entsprachen.
- 256 Noch im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof begann das Ressort, die Budgetverteilung auf Grundlage aktueller Daten aus dem Jahr 2020 neu zu berechnen. Es stellte dabei fest, dass sich die soziale Situation in den Stadtteilen sehr unterschiedlich entwickelt hatte. Es plant zwar nun, die Mittel für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 anders zu verteilen. Abermals sieht das Ressort jedoch keine grundsätzlich neue Verteilung der Stadtteilbudgets vor, so dass diese Vorgehensweise das Risiko birgt, die tatsächlich bestehenden Sozial- und Bevölkerungsstrukturen nicht hinreichend zu berücksichtigen und den jungen Menschen Angebote nicht dort zu machen, wo sie benötigt werden.
- 257 Verzichtet das Ressort darauf, ein Monitoring und Berichtswesen aufzubauen, fehlen Grundlagen, um die Wirkung der bisherigen Arbeit zu prüfen und Entwicklungsziele zu bestimmen. Das Berichtswesen stellt gemeinsam mit Qualitätsdialogen einen wichtigen Baustein in der passgenauen Bedarfs- und Qualitätsentwicklung dar.

2.3 Zusammenfassende Bewertung

- 258 Da das Ressort keinen Zwischenbericht zur Umsetzung des Rahmenkonzepts erstellt hat, ist wertvolle Zeit verstrichen, die dafür hätte genutzt werden können, Nachsteuerungsbedarfe zu erkennen, notwendige Veränderungen vorzunehmen und hierüber gegenüber dem Jugendhilfeausschuss sowie der Deputation zu berichten. Zwar hat das Ressort in der Zwischenzeit einige Teile des Rahmenkonzepts erledigt, zentrale Inhalte, wie die Verankerung von Qualitätsdialogen, hat es jedoch bislang nicht umgesetzt. Es wäre von Anfang an notwendig gewesen, mit Hilfe konkreter Zeit- und Maßnahmenpläne die Umsetzung der vielfältigen Inhalte und Vorhaben des Rahmenkonzepts zu begleiten. So wären erforderliche Veränderungsbedarfe schneller erkannt worden. Inzwischen hat das Ressort begonnen, einen Jugendbericht zu verfassen, um die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde und

ihre vielfältige Angebotslandschaft darzustellen sowie Empfehlungen für deren Weiterentwicklung auszusprechen. Es plant die Vorlage des Berichts für das vierte Quartal 2022.

- 259 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Rahmenkonzept in seiner Gesamtheit zu überprüfen und - wenn nötig - an veränderte Erfordernisse anzupassen. Zudem erwartet er, dass die Budgetverteilung künftig regelmäßig anhand aktueller Sozial- und Bevölkerungsdaten überprüft wird, um Angebote flexibel an Bedarfen und Entwicklungen in den Stadtteilen auszurichten.
- 260 Das Ressort hat erläutert, es beabsichtige, durch ein gemeinsames Wirken mit dem Fachdienst Junge Menschen den Prozess der Jugendhilfeplanung und die sozialräumlichen Bedarfe gesamtstädtisch zusammenzuführen. Dezentrale Überlegungen könnten gesamtstädtische Planungen zu Angeboten der Jugendarbeit nicht ersetzen. Deshalb sei beabsichtigt, diese Planungen ebenso wie die Fragen zur Qualitätsentwicklung und zu den Steuerungsinstrumenten im begonnenen Jugendbericht aufzugreifen. Hinsichtlich des Budgets sei eine Umverteilung zu Lasten einzelner Stadtteile weiterhin nicht vorgesehen. Mittelaufwüchse sollten jedoch zukünftig eine bedarfsgerechte Verteilung ermöglichen.
- 261 Der geplante Jugendbericht kann mittelfristig eine Möglichkeit sein, die Umsetzung des Rahmenkonzepts zu überprüfen und evtl. Veränderungsbedarfe festzustellen. Gleichwohl hält es der Rechnungshof aus Gründen der Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit bereits jetzt für geboten, sich der Qualitätssicherung, der Steuerung der Angebotslandschaft offener Jugendarbeit und der bedarfsgerechten Verteilung des Budgets anzunehmen.

Mobilität

IT-Fachverfahren im Amt für Straßen und Verkehr

Das Amt für Straßen und Verkehr hat für die Auslagerung seiner Fachverfahren zu Dataport weder einen strategischen Umsetzungsplan, noch hat es die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme geprüft. Da keine Leistungsbeschreibung erstellt wurde, entstehen erhebliche Mehrkosten.

1 IT-Strategie im Amt für Straßen und Verkehr

- 262 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) unterhält für seine IT-Fachverfahren ein eigenes Rechenzentrum. Da dieses Rechenzentrum aufgelöst werden soll, werden die im ASV betriebenen sieben Fachverfahren nach und nach in das Rechenzentrum des Dienstleisters Dataport überführt (Migration) und anschließend von dort betreut. Das erste migrierte Fachverfahren (VMS Haller) betreibt Dataport seit Februar 2021. Die anderen Verfahren sollen in den nächsten sechs Jahren dorthin ausgelagert werden.
- 263 Eine IT-Strategie mit genauer Planung unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren ist insbesondere für zeit- und kostenintensive Maßnahmen unerlässlich. Sie enthält Vorgaben, wie sich IT in einem festgelegten Bereich entwickeln soll, und legt Rahmenbedingungen fest, um langfristige Ziele zu erreichen. Eine IT-Strategie umfasst u. a. die Steuerung und Finanzierung des IT-Einsatzes sowie die Gewährleistung von Informationssicherheit und Datenschutz.
- 264 Das ASV hat keine IT-Strategie entwickelt. Auch unabhängig davon hat es weder die Überführung der Fachverfahren zu Dataport noch die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des eigenen Rechenzentrums hinreichend genau geplant und dokumentiert. Das ASV teilte dazu mit, ein weiterer dauerhafter Betrieb im eigenen Rechenzentrum sei aufgrund der schnellen Technikentwicklung, zu wenig Personals sowie der hohen Grundschutzanforderungen ohnehin nicht möglich. Außerdem verwies es auf die IT-Gesamtplanung Bremens, nach der vorgesehen ist, den bremischen IT-Betrieb weitestgehend an den zentralen Dienstleister Dataport zu übergeben, um Synergieeffekte erzielen zu können.
- 265 Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Gerade für Problemsituationen ist eine strategische Planung von besonderer Bedeutung. Dies gilt erst recht angesichts der mindestens sechs weiteren Betriebsjahre des eigenen ASV-Rechenzentrums. Ansonsten besteht die Gefahr, den ordnungsgemäßen Betrieb nicht aufrechterhalten zu können.

- 266 Die IT-Gesamtplanung Bremens vermag eine eigenständige IT-Strategie für das ASV ebenfalls nicht zu ersetzen, weil ihre übergreifende Perspektive der Situation einzelner Dienststellen nicht Rechnung tragen kann. Es ist erforderlich, im ASV die Überführung der IT-Fachverfahren zu Dataport und die Übergangszeit im eigenen Rechenzentrum unter Beachtung wirtschaftlicher, personeller und sicherheitsbezogener Aspekte situationsspezifisch detailliert zu planen. Alle Gesichtspunkte und Anforderungen sind in die Planungen einzubeziehen, abzuwägen, nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Nur so können Risiken rechtzeitig erkannt und negative Folgen vermieden werden. Die IT-Strategie ist außerdem fortlaufend den sich verändernden Verhältnissen anzupassen. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, eine solche Strategie zu entwickeln. Dies hat es zugesagt.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 267 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO ist jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind deshalb angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- 268 Das ASV untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Migration seiner Fachverfahren zu Dataport nicht. Die vom ASV für diese Maßnahme allein für das Jahr 2021 beantragten zusätzlichen Mittel in Höhe von 700 T€ bewilligte der Senat nicht. Vielmehr hatte er im Februar 2020 beschlossen, über diese Gelder erst nach Vorlage eines Konzepts, einer Darstellung der Wirtschaftlichkeit und einer Finanzierungslösung zu entscheiden. Ohne diese Bedingungen zu erfüllen, schloss das ASV im Juni 2020 gleichwohl einen Vertrag mit Dataport zur Herstellung der Betriebsbereitschaft des Fachverfahrens VMS Haller im Rechenzentrum des Dienstleisters.
- 269 Das ASV hat sich darauf berufen, es sei über den Senatsbeschluss nicht informiert worden. Es habe sich außerdem lediglich um eine Bitte des Senats gehandelt, nicht um Voraussetzungen dafür, die Maßnahme umsetzen zu können. Der Rechnungshof nimmt diese Interpretation mit Befremden zur Kenntnis, zumal die beantragten Mittel zur Finanzierung nicht bewilligt worden waren.
- 270 Mit dem IT-Fachverfahren VMS Haller bearbeitet und verwaltet das ASV seit 2002 u. a. Ausnahmegenehmigungen wie Helm- und Gurtbefreiungen, Anwohnerparkausweise oder Schwerlasttransporte. Am Beispiel der inzwischen vollzogenen Verlagerung dieses Fachverfahrens zu Dataport hat der Rechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Sie vergleicht die Kosten der Migration des Fachverfahrens zu Dataport mit den Kosten des Verbleibs im



Rechenzentrum des ASV für einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt, dass die Migration von VMS Haller zu Dataport für die angesetzte Laufzeit von zehn Jahren um mehr als 900 T€ teurer ist als der Betrieb im Rechenzentrum des ASV. Rein rechnerisch entsteht also jährlich ein Mehraufwand in Höhe von mindestens 90 T€.

- 271 Durch eine ergänzende Nutzwertanalyse können zusätzlich nicht-monetäre Faktoren wie etwa Qualitätsverbesserungen in die Wirtschaftlichkeitsbewertung einfließen. Auch das Ergebnis der vom Rechnungshof durchgeführten Nutzwertanalyse spricht nicht für die bereits durchgeführte Migration von VMS Haller in das Rechenzentrum von Dataport.
- 272 Da neben VMS Haller künftig noch sechs weitere Fachverfahren des ASV von Dataport betrieben werden sollen, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unverzichtbar, um unnötige Kosten zu vermeiden. Unter der Annahme, die anderen sechs Fachverfahren erzeugten wie VMS Haller Mehrkosten von mindestens 90 T€ pro Jahr, wären dies immerhin zusätzliche Kosten von mehr als 630 T€ jährlich für alle sieben Verfahren.
- 273 Der Rechnungshof hat das Vorgehen des ASV beanstandet. Er hat es aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten sowie die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen schnellstmöglich zu erstellen.
- 274 Das ASV hat den Bewertungen des Rechnungshofs widersprochen. Die Migrationsentscheidung sei auf der Grundlage des Ergiebigkeitsprinzips getroffen worden, das sich nach dem Verständnis des ASV gegenüber dem Mitteleinsatz vorrangig an der Zielerreichung orientiere. Dies ist nicht zutreffend, weil das Haushaltsrecht keine Möglichkeit einer kostenunabhängigen Entscheidung bietet. Vielmehr dürfen nur notwendige Ausgaben geleistet werden, sodass nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung folgerichtig der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund steht.
- 275 Nach Auffassung des ASV habe es einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch deswegen nicht bedurft, weil die Migrationsentscheidung alternativlos gewesen wäre. Einen technisch zeitgemäßen und sicheren Fachverfahrensbetrieb hätte das ASV ebenfalls angesichts seiner personellen Ausstattung nicht gewährleisten können. Dieses Argument überzeugt den Rechnungshof nicht. Personalmangel lässt sich beheben und hätte - bei entsprechender vorausschauender Planung - ebenso wie Defizite bei der Technik gar nicht erst entstehen dürfen. Gleiches gilt für etwaige Sicherheitsmängel, die bereits in den letzten Jahren hätten behoben werden müssen.

- 276 Hinzu kommt, dass der Weiterbetrieb von VMS Haller im Rechenzentrum des ASV schon allein deshalb nicht undurchführbar sein konnte, weil andere Fachverfahren noch über mindestens sechs weitere Jahre genau dort betrieben werden sollen. Dafür sind ohnehin Investitionen in Personal, Technik und Sicherheit notwendig. Diese Kosten fallen zusätzlich zu den Migrationskosten für die Fachverfahren an.
- 277 Das ASV hat mitgeteilt, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Rechnungshofs ermittelten Mehrkosten seien zu hoch. Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehle es an prognostischem Charakter in Bezug auf Personalkosten und Notwendigkeiten der IT-Sicherheit. Auch sei die Bewertung aus der Nutzwertanalyse unzutreffend, weil die zu erwartende höhere Leistungserbringung durch den Betrieb bei Dataport nicht berücksichtigt worden sei.
- 278 Die Analysen des Rechnungshofs entsprechen den geltenden Vorschriften zu § 7 LHO, dem durch den Bund herausgegebenen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen WiBe 5.0 und den vom Bremer Finanzressort jährlich veröffentlichten Rahmenbedingungen für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Nutzwertanalysen. Bewertungskriterien wie die veränderte Leistungserbringung sind in die Bewertung nach den vorgegebenen Maßstäben eingeflossen. Ferner hat sich der Rechnungshof bei der Analyse an den vom ASV bereitgestellten Unterlagen und Informationen orientiert. Da das ASV selbst bei der Migration zu Dataport ohnehin ins eigene Rechenzentrum investieren muss, kommt es auf einen möglichen prognostischen Charakter der Untersuchung betreffend Personal und IT-Sicherheit nicht an. Er könnte keinen Einfluss auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse haben. Der Rechnungshof hält an den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Nutzwertanalyse fest. Eine genaue Prüfung vor der Auslagerung weiterer Fachverfahren aus dem eigenen Rechenzentrum ist unabdingbar.
- 279 Das ASV hat zugesichert, bei den künftigen Migrationen von Fachverfahren nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung zu verfahren und die Vorgehensweise in der IT-Strategie des ASV zu verankern. Dabei werde auch erneut geprüft, welche Fachverfahren für eine Migration in Betracht kämen. Der Rechnungshof weist ergänzend auf die bestehende Dokumentationsnotwendigkeit hin.

3 Leistungsbeschreibung für das Fachverfahren VMS Haller

- 280 Im Vorfeld jeder Migration von IT-Fachverfahren ist eine genaue Analyse aller Bestandteile des Fachverfahrens mit einer darauf bezogenen Umsetzungsplanung unverzichtbar. Dazu gehört eine detaillierte Beschreibung der



benötigten Leistungen, damit sie passgenau erbracht werden können. Fehlt es daran, kann dies zu Mängeln beim Betrieb durch unzureichende Erfüllung der Anforderungen führen, aber auch zu Mehrkosten, etwa wenn die Dienstleistung umfangreicher als erforderlich ausfällt. Das ASV erstellte keine diesen Anforderungen genügende Leistungsbeschreibung für die Migration des Fachverfahrens VMS Haller, sondern füllte lediglich ein von Dataport zur Verfügung gestelltes Formular aus.

- 281 Im Rechenzentrum des ASV lief VMS Haller mit jeweils einem Server für den Produktiv- und den Testbetrieb. Demgegenüber wird bei Dataport zusätzlich jeweils ein Server für ein Schulungs- und ein Qualitätssicherungssystem vorgehalten. Damit wird der technische Aufwand gegenüber dem ursprünglichen Leistungsspektrum erhöht, ohne dass eine begründete Notwendigkeit dafür dokumentiert wäre. Die zusätzlichen Server machen mit jeweils rd. 17 T€ jährlich einen erheblichen Teil der Betriebskosten aus.
- 282 Es ist erforderlich zu überprüfen, ob für das Verfahren VMS Haller nach wie vor ein Produktiv- und ein Testsystem zur Erfüllung aller Anforderungen ausreichend wären. Könnte wie früher auf ein Qualitätssicherungs- und ein Schulungssystem verzichtet werden, wären die derzeitigen Mehrkosten von jährlich mehr als 34 T€ unnötig. Der Rechnungshof erwartet eine Prüfung des Leistungsspektrums sowohl für VMS Haller als auch für die möglicherweise künftig zu überführenden Fachverfahren. Das ASV hat zugesagt, sowohl das Test- als auch das Schulungssystem für VMS Haller zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen.
- 283 Eine detaillierte Leistungsbeschreibung ist überdies als Grundlage für ein verbindliches Angebot und die Kalkulation der Folgekosten erforderlich, um unerwartete Kostensteigerungen zu vermeiden. Zu solchen Kostensteigerungen kam es bei der Migration des Fachverfahrens VMS Haller. Das ASV hatte zunächst einen Vertrag mit Dataport über die erstmalige Herstellung der Betriebsbereitschaft für dieses Fachverfahren geschlossen. Darin waren jährliche Betriebskosten mit rd. 65 T€ beziffert worden. Die im später geschlossenen Folgevertrag ausgewiesenen jährlichen Kosten fielen jedoch mit rd. 128 T€ nahezu doppelt so hoch aus. Als Ursache dieser deutlichen Steigerung der jährlichen Betriebskosten berief sich das ASV auf eine nachträgliche Anforderung Dataports zur Softwarearchitektur.
- 284 Das ASV hat mitgeteilt, bei Dataport gebe es einen standardisierten Prozess, mit dem im Vorfeld alle relevanten Informationen abgefragt würden. Dies stelle eine detaillierte Leistungsbeschreibung dar. Der Rechnungshof hält die auf diese Weise abgefragten Informationen allerdings nicht für ausreichend,

um die Aussagekraft einer Leistungsbeschreibung zu erreichen. Nicht zuletzt wird dies an den nachträglichen Anforderungen Dataports zur Softwarearchitektur deutlich. Wäre im Vorfeld eine detaillierte Leistungsbeschreibung erstellt worden, hätte die Zusatzanforderung schon früher und nicht erst während der technischen Umsetzung auffallen müssen.

- 285 Um Mehrkosten zu vermeiden und Planungssicherheit für die Folgekosten gewährleisten zu können, hat der Rechnungshof das ASV aufgefordert, vor der Migration eines Fachverfahrens eine umfassende und detaillierte Leistungsbeschreibung zu erstellen.

4 Freigabe des Fachverfahrens VMS Haller

- 286 Vor dem Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bedarf es nach den Verwaltungsvorschriften zu § 79 LHO ihrer Freigabe durch das Finanzressort. Das Finanzressort wiederum hat dazu vorab das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme insbesondere darauf prüft, ob die Kassensicherheit gewährleistet ist.

- 287 Für VMS Haller richtete das ASV ohne die rechtlich erforderliche Freigabe des Finanzressorts eine Schnittstelle zum zentralen Rechnungswesen (SAP) ein. Die im Vorfeld notwendigen Prüfungen fanden nicht statt, sodass Risiken für die Kassensicherheit nicht ausgeschlossen werden können.

- 288 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, das Genehmigungsverfahren unverzüglich nachzuholen. Das ASV hat dies zugesagt.

5 IT-Sicherheitsmanagement

- 289 Nach der IT-Sicherheitsleitlinie Bremens sind die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik maßgeblich, um ein angemessenes sowie ausreichendes IT-Sicherheitsniveau zu erreichen und zu halten. Diese Standards erfordern es, innerhalb einer Organisationseinheit u. a. Managementsysteme für IT-Sicherheit zu etablieren, um Sicherheitsgefährdungen erkennen und ihnen durch Maßnahmen begegnen zu können.

- 290 Das ASV hat - anders als erforderlich - bisher kein IT-Sicherheitsmanagementsystem eingeführt und die vorzuhaltenden Grundlagendokumente sind nur unvollständig vorhanden. Für die Einhaltung von IT-Sicherheit und Datenschutz notwendige technische und organisatorische Maßnahmen sind daher unzureichend festgelegt.



-
- 291 Das ASV begründete den Mangel an Konzepten und Dokumentation mit Kapazitätsengpässen. Damit kann jedoch nicht gerechtfertigt werden, grundlegende Anforderungen unerfüllt zu lassen. Nachdem der bisherige Administrator im März 2021 einen anderen Aufgabenbereich übernommen hatte, fehlten dessen persönliche Kenntnisse für eine umfassende Betreuung des IT-Betriebs. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer nachvollziehbaren Dokumentation der Gegebenheiten und der erforderlichen Tätigkeiten, um anderen Personen eine Übernahme der Aufgaben zu erleichtern.
- 292 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, die IT-Grundschutzanforderungen zu erfüllen und schnellstmöglich ein IT-Sicherheitsmanagementsystem zu etablieren. Dass zwischenzeitlich ein IT-Sicherheitsbeauftragter im ASV bestellt wurde, ist ein erster Schritt dahin.
- 293 Das ASV hat zugesagt, nach Wiederbesetzung der Administrationsstelle und in Abstimmung mit dem IT-Sicherheitsbeauftragten die Dokumentation zu erweitern und die Grundlagen zu schaffen, um ein IT-Sicherheitsmanagement einzuführen. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Umsetzung der notwendigen Maßnahmen.



Mobilität

Transparenz bei der Verwaltung von Stadtteilbudgets

Stadtteilbudgets dürfen nur für die ortsgesetzlich vorgegebenen Zwecke verwendet werden. Der Grundsatz der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit gilt auch für die elektronische Aktenführung. Zu gewährleisten ist die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.

1 Rahmenbedingungen

- 294 Das Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter bildet den Rahmen für die Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten in den Stadtteilen. Mit ihm sollen mehr Bürgernähe hergestellt, bürgerschaftliches Engagement gefördert und stadtteilbezogene Entscheidungen transparent gemacht werden. Um diese Ziele zu erreichen, sind u. a. Entscheidungskompetenzen der Beiräte über stadtteilbezogene Mittel - die sog. Stadtteilbudgets - vorgesehen.
- 295 Seit Februar 2010 sind diese Budgets in den Einzelplänen der Ressorts auszuweisen. Das Mobilitätsressort stellt seit Beginn des Haushaltsjahres 2016 allen 22 Beiräten jährlich Mittel in Höhe von insgesamt 1 Mio. € zur Verfügung. Neben einem Sockelbetrag von jeweils 5 T€, den jeder Beirat erhält, werden 890 T€ nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Beiratsgebiete verteilt. Nach Maßgabe des Haushaltsplans beschließen die Beiräte, wie die Mittel verwendet werden sollen.
- 296 Bei gegebenem Stadtteilbezug können die Mittel nach dem Ortsgesetz sowohl für verkehrlenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen als auch für den Aus- sowie Umbau, die wesentliche Um- und Zwischennutzung sowie die Benennung von öffentlichen Wegen, Plätzen, Grün- und Parkanlagen verwendet werden. Seit Dezember 2018 dürfen die Beiräte ihre Mittel auch für verkehrliche Investitionsmaßnahmen einsetzen, wie die Sanierung von Geh- und Radwegen. Mehr als ein Viertel der dazu insgesamt im Dokumentenmanagementsystem VIS vorhandenen Vorgänge hat der Rechnungshof geprüft.

2 Regelungen und Verwendungszwecke

- 297 In einer Dienstanweisung zur Inanspruchnahme des Stadtteilbudgets legte das Ressort gemeinsam mit der Senatskanzlei - der Aufsichtsbehörde von Beiräten und Ortsämtern - die Bedingungen fest, unter denen Beiräte stadtteilbezogene Maßnahmen umsetzen können. Außerdem war beabsichtigt, die ortsgesetzlichen Verwendungszwecke gesondert zu konkretisieren.

- 298 Das Ressort informierte zwar die Beiräte exemplarisch über finanzierungsfähige Baumaßnahmen und dafür zu erwartende Kosten, die Verwendungszwecke sind aber bislang nicht näher konkretisiert. Bei den Beiräten und Ortsämtern besteht weiterhin Unklarheit darüber, für welche Maßnahmen Mittel aus dem Stadtteilbudget zur Verfügung stehen.
- 299 Der Rechnungshof hat empfohlen, die in der Dienstanweisung vorgesehene Regelung der Verwendungszwecke zu erlassen. Das würde bei den Beiräten für mehr Transparenz sorgen und damit die Anzahl zweckfremder Anträge reduzieren. Ressort sowie Amt für Straßen und Verkehr (ASV) teilen die Auffassung des Rechnungshofs.

3 Aktenführung im ASV

- 300 Gemäß dem Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung hat die Verwaltung ihre Akten nach dem Grundsatz der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit zu führen. Damit wird das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der Verantwortlichkeit nachvollziehbar gemacht.
- 301 Ressort und ASV verwiesen darauf, alle maßgebenden und entscheidungsrelevanten Unterlagen seien im Dokumentenmanagementsystem VIS vorhanden. Dort seien sie für Dritte transparent und nachvollziehbar abgelegt. Daneben existierten Akten und Unterlagen, die bislang nicht Teil dieser elektronischen Akten seien, wie Haushaltsunterlagen sowie Projektakten der Fachabteilungen des ASV und anderer Dienststellen. Zuarbeiten von Abteilungen und externen Stellen seien in Sammelordnern archiviert.
- 302 In einer Vielzahl von Fällen dokumentierte das ASV die Vorgangsbearbeitung nicht hinreichend. So war z. B. der überwiegenden Anzahl an Vorgängen nicht zu entnehmen, welche Dienststellen an den Bearbeitungsschritten beteiligt gewesen waren. Inwiefern die Umsetzbarkeit der beantragten Maßnahmen verwaltungsrechtlich sowie technisch geprüft worden wäre, war aus den Akten nicht ersichtlich, weil sie keine Prüfvermerke dazu enthielten. In nahezu allen Vorgängen zu bereits umgesetzten Maßnahmen fehlten außerdem Fertigstellungsanzeigen.
- 303 Fehlen in den elektronischen Akten entscheidungserhebliche Prüfungsergebnisse zur Umsetzbarkeit und zu den entstehenden Kosten sowie Stellungnahmen der beteiligten Stellen, werden die Akten nicht ordnungsgemäß geführt. Unerlässlich sind insbesondere Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren sowie die zugrundeliegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte unter Angabe der hieran beteiligten Stellen. Außerdem müssen sämtliche Unterlagen enthalten sein, die zur Beurteilung



der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder für absehbar zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können.

- 304 Der Rechnungshof erwartet, dass alle maßgeblichen Informationen zu den bearbeiteten Vorhaben jeweils in einer Akte an zentraler Stelle im ASV erfasst werden. Sind nicht ressortzugehörige Dienststellen für wesentliche Verfahrensschritte und entscheidungserhebliche Prüfungen zuständig, obliegt es dem Ressort, organisatorisch sicherzustellen, dass deren Unterlagen dem ASV als koordinierende und steuernde Stelle übermittelt werden. Dazu hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, das ASV im Dokumentenmanagementsystem VIS dienststellenübergreifend als Prozessverantwortlichen für das Stadtteilbudget festzulegen.
- 305 ASV und Ressort haben nunmehr zugesagt, den gesamten Schriftverkehr künftig im VIS-Vorgang abzulegen und zu bearbeiten. Hierfür sollen auch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

4 Prüfungsmaßstäbe und Verantwortlichkeit

- 306 Nach der Dienstanweisung (s. Tz. 297) dürfen die Beiräte nur über die Umsetzung von Maßnahmen aus dem Stadtteilbudget entscheiden, wenn sie rechtlich zulässig, insbesondere nach den anerkannten Regeln der Technik möglich, finanzierbar sowie wirtschaftlich und sparsam sind. Vorhaben müssen den ortsgesetzlich vorgegebenen Zwecken entsprechen (s. Tz. 296). Ressort und ASV haben im Vorfeld die Umsetzbarkeit von Maßnahmen nach diesen Maßstäben zu prüfen.
- 307 Den meisten vom Rechnungshof gesichteten Vorgängen war weder eine Prüfung auf Einhaltung der gesetzlichen Verwendungszwecke noch der verwaltungsrechtlichen und technischen Vorgaben zu entnehmen. Auch ging aus keinem der zur Umsetzung beschlossenen Vorhaben hervor, dass haushaltsrechtliche Bestimmungen geprüft worden wären. Zudem beglich das ASV Rechnungen der Beiräte aus dem Stadtteilbudget, obgleich ihm die Maßnahmen nicht vorab durch den Beirat zur Prüfung vorgelegt worden waren.
- 308 In einigen Fällen wurden überdies Vorhaben durchgeführt, die nicht den ortsgesetzlichen Verwendungszwecken entsprachen. Beispielsweise legte ein Beirat dem ASV im Jahr 2018 eine Rechnung für eine Informationsveranstaltung zum Thema Elektromobilität mit der Bitte vor, die Kosten aus dem Stadtteilbudget zu begleichen. Da ein vergleichbares Vorhaben in der Vergangenheit mit dem Hinweis auf zweckfremde Verwendung abgelehnt worden war, bat das ASV das Ressort um Klärung, ob die Maßnahme dem Gesetzeszweck entspräche. Obwohl das Vorhaben keine im Ortsgesetz aufgeführte verkehrliche

Maßnahme zum Gegenstand hatte, befürwortete das Ressort nunmehr eine Finanzierung. Auch in den Jahren 2019 und 2021 gab der Beirat die Ausrichtung weiterer solcher Veranstaltungen in Auftrag. Die Summe der Kosten für die Veranstaltungen 2018, 2019 und 2021 beläuft sich auf rd. 40 T€.

- 309 Der Rechnungshof hat die zweckfremde Verwendung der Mittel sowie die Anwendung uneinheitlicher Maßstäbe beanstandet. Zudem ist die Übernahme von Kosten ohne vorherige Prüfung durch das ASV nicht zulässig.
- 310 Das Ressort hat erwidert, Ressort und ASV würden grundsätzlich die Umsetzbarkeit von Maßnahmen prüfen. Bei direkt von Beiräten erteilten Aufträgen prüften sie allerdings nicht die Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen. Vielmehr überprüften die Ortsämter in diesen Fällen selbst, ob die Rechnungen für Maßnahmen sachlich und rechnerisch richtig seien. Mit ihrer Richtigzeichnung bestätigten sie zugleich, alle rechtlichen Vorgaben eingehalten zu haben.
- 311 Die Erwiderng des Ressorts überzeugt nicht. Ressort und ASV können sich ihrer Prüfverantwortung für die Umsetzung einer Maßnahme nicht entziehen. Es ist nach der Dienstanweisung nicht vorgesehen, dass Beiräte die Umsetzbarkeit von Maßnahmen selbst beurteilen und ohne Beteiligung des ASV Aufträge an Externe erteilen. Ressort und ASV haben stets im Vorfeld zu prüfen, ob die Bedingungen für die Umsetzung einer Maßnahme vorliegen.

5 Begründung von Entscheidungen

- 312 Sollte nach den Prüfungsmaßstäben (s. Tz. 306) eine Entscheidung des Beirats nicht umsetzbar sein, ist dies nach der Dienstanweisung gegenüber dem Beirat schriftlich zu begründen. Eine Begründung kann sich auf die wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Gründe konzentrieren.
- 313 In knapp der Hälfte der geprüften Vorgänge, in denen das ASV eine Maßnahme abgelehnt hatte, waren die Ablehnungen jeweils nicht oder nicht ausreichend begründet. Beispielsweise beantragte ein Beirat Ende des Jahres 2019 Baumpflanzungen auf einem öffentlichen Platz. Dies lehnte das ASV mit der Begründung ab, dass bereits im Jahr 2008 Baumpflanzungen vorgesehen gewesen wären. Damals hätten Marktbetreiberinnen und Marktbetreiber hinsichtlich der Bestückungsmöglichkeiten Bedenken geäußert und es hätte Beschwerden wegen durch Platanen verursachter allergischer Reaktionen von Marktbesucherinnen und Marktbesuchern gegeben. Außerdem sei der gesamte Platz mit Platanen bepflanzt und es werde nicht zu einer anderen Baumart gewechselt.



- 314 Eine solche Begründung ist in sich nicht schlüssig. Sie geht überdies teilweise von einem länger als zehn Jahre in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt aus, ohne eventuelle Veränderungen seitdem zu berücksichtigen.
- 315 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, Ablehnungen künftig ausreichend zu begründen. Inhaltlich ist dabei auf den zugrundeliegenden Sachverhalt zum für die Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt und die darauf anzuwendenden Rechtsvorschriften einzugehen. Das Ressort hat zugesagt, das ASV werde sein Vorgehen entsprechend verändern.

6 Controlling

- 316 Aufgabe des Controllings ist es, Informationen und Vorschläge anzubieten, um zur Zielerreichung beizutragen. Dafür sind u. a. zu den gesetzlich vorgegebenen Zielen Unterziele festzulegen. Die Zielerreichung ist zu messen, Soll-Ist-Abweichungen sind festzustellen und ggf. Maßnahmen zu deren Beseitigung vorzuschlagen.
- 317 Für das Controlling des Stadtteilbudgets ist das ASV zuständig. Es erfasst Informationen zu den eingehenden Anträgen in einer Excel-Datei und erstellt Budgetübersichten für die Beiräte. Für statistische Auswertungen erhebt es u. a. Bearbeitungsstände der einzelnen Anträge und ordnet die Projekte Kategorien zu, die es selbst gebildet hat.
- 318 Das ASV leitete die in der Controllingliste ausgewiesenen Kategorien nicht aus den ortsgesetzlich vorgesehenen Verwendungszwecken ab, damit fehlt eine Verbindung zu den vorgegebenen Zielen. Zudem ergab der Abgleich der geprüften Vorgänge mit der Liste, dass rund ein Drittel der Vorgänge ihrem Inhalt und ihrer Zielsetzung nach nicht plausibel kategorisiert wurden. Deshalb liefert die Controllingliste keine verlässlichen Informationen darüber, in welchem Ausmaß die Beiräte Mittel zu welchem Verwendungszweck einsetzten. Rückschlüsse über Anwendung und Wirkung des Ortsgesetzes sind somit nicht ohne größeren Aufwand möglich.
- 319 Der Rechnungshof hat dem ASV empfohlen, die ortsgesetzlichen Verwendungszwecke als Oberkategorien zu nutzen, denen die bestehenden Kategorien größtenteils zugeordnet werden können. Maßnahmen aus Kategorien, die sich den Verwendungszwecken nicht oder nicht eindeutig zuordnen lassen, wären in neu zu bildende Unterkategorien aufzunehmen. So ließe sich den gesetzlichen Verwendungszwecken im Controlling differenziert Rechnung tragen und Wirkungskontrollen würden ermöglicht.



- 320 Das Ressort hat dazu angegeben, die Controllingliste verschaffe einen schnellen Überblick über den Sach- und Bearbeitungsstand der Anträge sowie über das Budget. Die für interne Zwecke gebildeten Kategorien hätten keinen Bezug zu den gesetzlichen Verwendungszwecken. Die vom Rechnungshof empfohlenen Änderungen und Ergänzungen der Controllingliste würden geprüft.
- 321 Controlling verfehlt seinen Zweck, wenn es nur Sach- und Bearbeitungsstände sowie Budgetübersichten abbildet und keine Wirkungs- sowie Erfolgskontrollen ermöglicht. Der Rechnungshof hält daher an seinen Empfehlungen fest.

Mobilität

Ingenieurverträge im Straßen- und Brückenbau

In Verträgen sind die geschuldeten Leistungen eindeutig und umfassend zu beschreiben. Um finanzielle Risiken für Bremen zu minimieren, haben Berufshaftpflichtversicherungen von Ingenieurbüros ausreichende Deckungssummen für mögliche Schäden zu enthalten.

1 Verträge mit Ingenieurbüros

- 322 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) ist eine der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau zugeordnete Dienststelle. Es ist zuständig für das Planen, Bauen, Erhalten, Betreiben und Verwalten von öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen sowie Brücken im Bremer Stadtgebiet. Für die Aufgabenerfüllung schließt das ASV regelmäßig Verträge u. a. mit privaten Ingenieurbüros. Prüfungsgegenstand des Rechnungshofs waren elf stichprobenartig ausgewählte Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt etwa 713 T€ brutto.
- 323 Ingenieurverträge sind Werkverträge, die auf Basis von Leistungsbeschreibungen geschlossen werden. Mit ihnen müssen Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien zweifelsfrei geregelt sein. Das ASV richtet sich bei seiner Aufgabenerfüllung nach dem Handbuch des Bundes für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (Handbuch), in dem u. a. Hinweise sowie Vorgaben für die Gestaltung und Abwicklung von Verträgen enthalten sind.

2 Beschreibung der Leistung

- 324 Nicht nur wegen ihrer Auswirkungen auf die Vergütungshöhe kommt der präzisen Darstellung zu erbringender Leistungen zentrale Bedeutung zu. Sie dienen auch der Vermeidung und Entscheidung von Streitfragen der Vertragsparteien. Die in Auftrag zu gebende Leistung ist daher im Vertrag - ebenso wie die zu treffende Vergütungsregelung - eindeutig, erschöpfend und widerspruchsfrei zu beschreiben.
- 325 Das ASV erteilte im Rahmen der Straßenerhaltung u. a. drei Aufträge für Planungsleistungen, um Fahrbahnbeläge sanieren zu lassen. Die Ingenieurverträge enthielten keine Leistungsbeschreibungen und es fehlten Angaben zu den Straßenabschnitten, die Gegenstand der Planung sein sollten. Auch zu

den im Einzelnen vorgesehenen Sanierungsarbeiten gab es keine vertraglichen Festlegungen.

- 326 Folglich waren bei diesen drei Verträgen mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 63 T€ die Leistungsbeschreibungen unzureichend. Damit stand dem Honoraranspruch kein eindeutiges Leistungssoll gegenüber. Solche Vereinbarungen bergen ein erhöhtes Risiko für Streitigkeiten über den Vertragsinhalt. Werden beispielsweise vermeintlich vereinbarte Leistungen letztlich zu Recht nicht erbracht, entstehen weitere Kosten mindestens für die dann notwendige Vergabe neuer Aufträge.
- 327 Das ASV hat gegenüber dem Rechnungshof eingeräumt, die Leistungsbeschreibungen seien in der Vergangenheit lückenhaft gewesen. Aufgrund einer Verfahrensänderung wären aber inzwischen vollständige Leistungsbeschreibungen ausnahmslos Vertragsbestandteil.

3 Qualitätsanforderungen

- 328 Die standardisierten technischen Vertragsbedingungen (TVB) gewährleisten mit ihren Qualitätsanforderungen einen einheitlichen Mindeststandard der zu erbringenden Leistungen. Die TVB umfassen u. a. Anforderungen an Vergabeunterlagen und Vermessungsleistungen. Indem die TVB vertraglich vereinbart werden, können Auftraggebende qualitativ hochwertige Arbeitsergebnisse sicherstellen, die auch als Basis für Anschluss Tätigkeiten geeignet sind.
- 329 Nicht in allen geprüften Verträgen waren die TVB jeweils Vertragsbestandteil. In Aufträgen für die Erstellung von Vergabeunterlagen und die Erbringung von Vermessungsleistungen wäre es erforderlich gewesen, die hierfür geschaffenen TVB oder gleichwertige Qualitätsanforderungen vorzusehen.
- 330 Aufgrund dieser Mängel hatte das ASV bei fünf Verträgen mit einem Auftragsvolumen von rd. 153 T€ kaum Möglichkeiten, die jeweiligen Qualitätsstandards einzufordern. Es ist das Risiko eingegangen, unzureichende Arbeitsergebnisse zu erhalten. Das ASV hat die Bedenken des Rechnungshofs aufgegriffen und mitgeteilt, in seinen Verträgen künftig die einschlägigen TVB zu vereinbaren.

4 Fristen für die Vertragserfüllung

- 331 Fristen für die Vertragserfüllung sind ein wesentlicher Bestandteil der Verträge. Nur wenn verbindliche Fertigstellungsfristen vertraglich vereinbart sind, können Termine durchgesetzt und der Verzug der Leistungserbringung sanktioniert werden. Eine termingerechte Vertragserfüllung kann insbesondere



bei mit Fördermitteln finanzierten Maßnahmen bedeutsam sein, wenn die Förderbedingungen Fristen für die Umsetzung vorsehen.

- 332 Beispielsweise wurde eine Maßnahme zur Umgestaltung des Straßenraums vom Bund mit rd. 1,6 Mio. € gefördert. Laut Förderbescheid musste das Vorhaben zu einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt sein. Gleichwohl vereinbarte das ASV in zwei Verträgen über hierfür vorgesehene Planungsleistungen mit einem Auftragswert von rd. 90 T€ keine konkreten Fertigstellungsfristen. Es nahm in die Verträge lediglich die Klausel auf, zu einem späteren Zeitpunkt einen Terminplan des ASV verbindlich zu vereinbaren und gefährdete letztlich damit die Förderung.
- 333 Das Fehlen von Fertigstellungsterminen birgt ein erhöhtes Streitrisiko zwischen den Vertragsparteien und erschwert damit die Terminerreichung. Das ASV ist mit der Vertragsgestaltung überdies das Risiko eingegangen, keine verbindlichen Fristen zur Fertigstellung einfordern zu können, was im Ergebnis zu kostenträchtigen Bauzeitverzögerungen hätte führen können. Dieser Kritik des Rechnungshofs hat das ASV zugestimmt. Es hat allerdings ergänzt, zu Beginn einer Planung sei es nur bedingt möglich, Fertigstellungstermine zu benennen. Dem kann der Rechnungshof nicht folgen. Fachkundige Auftraggebende müssen sachgerechte - nicht zu lang bemessene - Fristen ermitteln und vorgeben können. Sollte sich im Nachhinein ein berechtigter größerer Zeitbedarf ergeben, ließen sich die Fristen einvernehmlich daran anpassen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung nach der Festlegung verbindlicher Fristen.

5 Leistungen der Auftraggebenden

- 334 Auch eigene Leistungen der Auftraggebenden sind im Vertrag eindeutig zu beschreiben. Soweit sie Auswirkungen auf die von Auftragnehmenden einzuhaltenden Verpflichtungen haben, drohen bei missverständlichen Leistungsbeschreibungen Verzögerungen und ggf. Mehrkosten.
- 335 In drei der geprüften Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt rd. 97 T€ verpflichtete sich das ASV, Unterlagen und Daten für die Leistungserbringung bereitzustellen. Dies betraf beispielsweise Straßenakten oder Angaben zu Verkehrsmengen bzw. Materialuntersuchungen. Präzise gefasst waren diese Pflichten nicht, weil nicht näher definiert wurde, welche Inhalte Straßenakten zu entnehmen sein sollten und welche vorhandenen Daten das ASV in Bezug nehmen wollte.
- 336 Bei diesen Vereinbarungen bestand das Risiko unterschiedlicher Auslegungen der unklaren Formulierungen. Mehrkosten und zeitliche Verzögerungen

hätten die Folge sein können. Das ASV hat diese Kritik des Rechnungshofs aufgenommen und angekündigt, seine Pflichten künftig eindeutig und erschöpfend vertraglich zu fixieren.

6 Finanzielle Absicherung gegen Schadensfälle

- 337 Vertragspflichtverletzungen der freiberuflich tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure können zu hohen finanziellen Schäden und damit verbundenen Schadenersatzansprüchen der Auftraggebenden führen. Deshalb müssen Ingenieurbüros bei Vertragsschluss Berufshaftpflichtversicherungen für einen möglichen Schadensfall nachweisen. Die Deckungssummen der Versicherungen für Personen-, Vermögens- und Sachschäden sind unter Berücksichtigung des Schadensrisikos vom Auftraggebenden zu ermitteln und in den Verträgen festzulegen. Das Handbuch enthält dafür nach den geschätzten Baukosten gestaffelte Richtwerte und sieht vor, die Festlegung der Deckungssummen schriftlich zu begründen. Zur angemessenen Absicherung potenzieller Schäden sind oft Deckungssummen in Höhe von mehreren Millionen Euro erforderlich.
- 338 Dem ASV lagen in mehreren Fällen unzureichende Nachweise über Haftpflichtversicherungen der Auftragnehmenden vor. Zu zwei der geprüften Verträge ergaben sich aus den Versicherungsnachweisen keine Laufzeiten. In zwei weiteren Fällen, in denen Deckungssummen von jeweils 3 Mio. € vereinbart worden waren, wurde nicht hinreichend vermerkt, welches Tätigkeitsfeld der Auftragnehmenden Gegenstand der Versicherungen war. Insofern ging aus den vorgelegten Nachweisen nicht hervor, ob im Schadensfall der geforderte Versicherungsschutz gegeben gewesen wäre.
- 339 Der Rechnungshof erwartet vom ASV sicherzustellen, dass durch die Auftragnehmenden Versicherungsnachweise eingereicht werden, die den vertraglichen Vorgaben vollständig entsprechen. Das ASV hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert.
- 340 Darüber hinaus vereinbarte das ASV mit den Ingenieurbüros in zwei Fällen abweichend vom Vertragstext nachträglich niedrigere Deckungssummen. Die Auftragnehmenden hatten zuvor die vorgesehenen Summen als unangemessen hoch bemängelt. Dokumentationen, aus denen Maßstäbe für die festgesetzten Deckungssummen hervorgehen müssten, fertigte das ASV weder für die ursprüngliche Vertragsgestaltung noch für die nachträglichen Vereinbarungen an.
- 341 Der Rechnungshof hat das ASV darauf hingewiesen, dass die Höhe der Deckungssummen der Berufshaftpflichtversicherungen von entscheidender Bedeutung für den finanziellen Ausgleich möglicher Schadensfälle ist. Aus nicht



ausreichend versicherten Schadenersatzansprüchen gegen Ingenieurbüros können erhebliche finanzielle Risiken für Bremen erwachsen.

- 342 Das ASV hat zwar bestätigt, dass bei Abweichungen von den Richtwerten aus dem Handbuch die Gründe dafür zu dokumentieren sind. Der Rechnungshof erwartet jedoch vom ASV, stets auch zu dokumentieren, anhand welcher Kriterien es die festgelegten Versicherungssummen als angemessen ansieht.



Wirtschaft

Finanzierung der M3B

Tragfähige Konzepte können nur auf Grundlage realistischer Annahmen entwickelt werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben stets alle Handlungsalternativen zu berücksichtigen. Dabei muss die Prüfung der Varianten jeweils von vergleichbaren Planungsprämissen ausgehen.

1 Entstehung und Aufgaben

- 343 Das Messe- und Veranstaltungsgeschäft der Stadt Bremen wurde bis zum Jahr 2008 durch die HVG Hanseatische Veranstaltungs- GmbH betrieben. Im Jahr 2009 übernahm die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) diesen Geschäftsbereich. Damit sollten Synergien zwischen der Wirtschaftsförderung und dem Messe- und Veranstaltungsgeschäft genutzt werden. Die erhofften Synergieeffekte traten jedoch nicht in erwartetem Umfang ein. Da auch die Erträge der WFB aus Verkäufen eigener Gewerbeflächen zurückgingen, sah das Wirtschaftsressort Anlass, die Geschäftsbereiche der WFB neu aufzustellen. Mit der strukturellen Neuaufstellung sollte die Leistungsfähigkeit der Gesellschaften verbessert werden.
- 344 Im August 2017 legte das Ressort dem städtischen Controllingausschuss ein Konzept vor, das u. a. vorsah, den Geschäftsbereich Veranstaltungen auf eine andere Gesellschaft zu übertragen. Diese zu 100 % von der Stadtgemeinde Bremen getragene Gesellschaft sollte zum 1. Januar 2018 aus der Großmarkt Bremen GmbH hervorgehen und künftig unter dem Namen M3B firmieren.
- 345 Die M3B GmbH (M3B) betreibt seitdem neben dem Messe- und Veranstaltungsgeschäft (Geschäftsbereich Veranstaltungen) u. a. den Betrieb und den Ausbau von Märkten und den Handel mit Wein und Sekt.
- 346 Das Ressort gewährt der M3B jährlich Zuwendungen. In den Jahren 2018 und 2019 erhielt sie insgesamt institutionelle Förderungen von rd. 9,5 Mio. € und Projektförderungen von rd. 582 T€. Weitere Projektförderungen in Höhe von rd. 449 T€ erhielt die M3B durch die WFB. Im Jahr 2019 betrug das Beschäftigungsvolumen der M3B durchschnittlich 170 Vollzeiteinheiten.
- 347 Mit der Zusammenfassung der Aufgaben bei der M3B sollte nach dem Konzept des Ressorts der Zuwendungsbedarf für die genannten Geschäftsbereiche von rd. 4,6 Mio. € im Jahr 2018 und 4,9 Mio. € im Jahr 2019 auf 3,1 Mio. €

im Jahr 2022 gesenkt werden. Ein weiteres Ziel war es, die Qualität der Leistungen im Geschäftsbereich Veranstaltungen zu verbessern.

2 Tragfähigkeit des Konzepts

- 348 Das Ressort verfolgte im Rahmen des bremischen Haushaltskonsolidierungskurses schon seit dem Jahr 2010 das Ziel, den jährlichen Zuwendungsbedarf für den Veranstaltungsbereich über die Jahre auf 3,1 Mio. € pro Jahr zu reduzieren. Zwar war die Begrenzung des Zuwendungsbedarfs auf diesen Betrag im Zeitraum von 2010 bis 2017 nur in einem einzigen Jahr, nämlich 2014, zu verzeichnen gewesen. Gleichwohl behielt das Ressort diesen Zielwert in seinem Verlagerungskonzept von 2017 bei. Um ihn zu erreichen, sollten nach Übertragung der Aufgaben auf die M3B die Aufwendungen für den Geschäftsbereich Veranstaltungen verringert werden.
- 349 Die Einsparungen ließen sich jedoch nicht wie geplant umsetzen. Bereits im Laufe des Jahres 2018 stellte die Geschäftsführung der M3B fest, dass im Konzept des Ressorts von einem zu geringen Personalaufwand für die neue Gesellschaft ausgegangen worden sei. Im Ergebnis fiel der Personalaufwand im Jahre 2018 um rd. 264 T€ und im Jahr 2019 um rd. 437 T€ höher aus als im Konzept angenommen.
- 350 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme dargelegt, mit der Verlagerung der Geschäftsbereiche auf die M3B sei die sukzessive Annäherung an ein ambitioniertes betriebswirtschaftliches Ziel geplant gewesen. Quantitative oder zeitliche Meilensteine habe es dabei nicht vorgegeben. Es werte jedwede Annäherung an den Zielwert bereits als Erfolg.
- 351 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Tragfähige Konzepte können nur auf der Grundlage realistischer Annahmen entwickelt werden. Ohne Zwischenziele kann das Ressort Fehlentwicklungen nicht frühzeitig erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten. Auch für die Berichterstattung über eine Auswertung des Erreichten bedarf es eines Maßstabs. Es ist unerlässlich, die für das Erreichen eines Zielwerts notwendigen Meilensteine sowohl quantitativ als auch zeitlich zu definieren und zu überwachen.
- 352 Das Konzept berücksichtigte für die M3B neben den institutionellen Förderungen keine zusätzlichen projektbezogenen Zuwendungen des Ressorts oder der WFB. Tatsächlich erhielt die M3B in den Jahren 2018 und 2019 aber Projektfördermittel von insgesamt mehr als 1 Mio. €. Der Rechnungshof hat die unvollständige Darstellung der Fördermittel gerügt.



- 353 Das Ressort hat ausgeführt, es habe die Projektförderungen im Konzept nicht berücksichtigt, weil zu dem Zeitpunkt der Konzepterstellung die Haushaltsplanung für die Jahre 2018/19 noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Die Fortschreibung der Projektmittel sei aus diesem Grund nicht hinreichend realistisch zu unterstellen gewesen. Das Finanzierungsrisiko hätte bei der M3B gelegen.
- 354 Dem ist entgegenzuhalten, dass sämtliche Mittel, die in den Jahren 2018/19 für die M3B vorgesehen waren, unter dem Vorbehalt der noch nicht abgeschlossenen Haushaltsplanung standen. Um den Finanzierungsbedarf der M3B transparent zu machen, wäre es notwendig gewesen, auch den voraussichtlichen Betrag der zu gewährenden Projektfördermittel in dem Konzept auszuweisen.
- 355 Es ist erforderlich, den Aufwand für eine beabsichtigte Maßnahme realistisch zu planen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, Konzepte nur auf Grundlage realistischer Annahmen zu entwickeln und dabei sämtliche geplanten bremischen Förderungen zu berücksichtigen.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Variantenvergleich

- 356 Im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Neuordnung der Wirtschaftsförderungsinstrumente prüfte das Ressort im Frühjahr 2017, in welcher Organisationsform der Geschäftsbereich Veranstaltungen künftig aufgestellt werden sollte und welche Auswirkungen sich daraus für den Zuwendungsbedarf ergeben würden.
- 357 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Neuordnung führte das Ressort im Frühjahr 2017 eine Kostenvergleichsrechnung durch. Dabei wurde der für das Jahr 2022 erwartete Zuwendungsbedarf anhand mittelfristiger Erfolgspläne für zwei Varianten verglichen: In der Variante 1 ging das Ressort davon aus, dass die WFB unverändert weiterbestehe. In Variante 2 ermittelte es eine voraussichtliche Ergebnisverbesserung für den Fall, dass die neue Veranstaltungsgesellschaft gegründet und lediglich eine sog. „Kern-WFB“ ohne diesen Geschäftsbereich weiterbestehen würde. Nach den Berechnungen des Ressorts war die Variante 2, also die Neuordnung, vorteilhafter, weil für sie im Jahr 2022 mit rd. 9,9 Mio. € um rd. 2,5 Mio. € geringere Kosten anfallen würden als für die Variante 1.
- 358 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschränkte sich auf die Bewertung von zwei Varianten. Weitere Möglichkeiten, wie etwa verbesserte Personalkostenstrukturen für den Geschäftsbereich Veranstaltungen innerhalb der WFB

oder eine Zusammenführung der Großmarkt GmbH mit der WFB wurden in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht einbezogen. Eine Dokumentation zum Ausschluss von Handlungsmöglichkeiten lag nicht vor.

- 359 Um auf belastbarer Grundlage entscheiden zu können, sind zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsoptionen zu ermitteln. Warum bestimmte Handlungsmöglichkeiten weiter in Betracht gezogen und andere ausgeschlossen werden, ist zu begründen und zu dokumentieren.
- 360 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig sämtliche realistischen Handlungsmöglichkeiten zu untersuchen und Entscheidungsvorschläge mit Begründungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

3.2 Vergleichbarkeit der Planungsprämissen

- 361 Nach den Regelungen der Landeshaushaltsordnung setzt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus, dass die untersuchten Varianten leistungsgleich und die Planungsprämissen vergleichbar sind. In der durch das Ressort erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wichen die Planungsannahmen der verglichenen Handlungsmöglichkeiten jedoch voneinander ab. Die Annahmen bezogen sich z. B. auf den Ergebnisbeitrag der Großmarkt Bremen GmbH, den berücksichtigten Personalbestand, ein mögliches Einsparpotential aus einer veränderten Aufgabenzuordnung sowie auf unterstellte Kosten- und Erlössteigerungen. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass sich für beide Handlungsvarianten bei Ansatz vergleichbarer Planungsprämissen ein Zuwendungsbedarf in nahezu gleicher Höhe (rd. 10,5 Mio. €) ergeben hätte. Die Vorteilhaftigkeit der Neuorganisation hätte daher nicht mit den erwarteten finanziellen Auswirkungen begründet werden können.
- 362 Das Ressort räumte bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof ein, dass die Varianten nicht leistungsgleich gewesen wären. Die Berechnung zur Variante 1 wäre zu einem Zeitpunkt erstellt worden, an dem die neue Struktur noch nicht bekannt gewesen wäre. Sie hätte im Wesentlichen als Benchmark dienen sollen. Zwischen der Erstellung der jeweiligen Berechnungen hätte ein Zeitraum von mehr als zwölf Monaten gelegen, in dem es weitergehende Erkenntnisse zur Geschäftsentwicklung und zur Ausgestaltung der Neuorganisation gegeben hätte.
- 363 Um eine zutreffende und belastbare Entscheidungsgrundlage zu erhalten, ist auf Richtigkeit sowie Aktualität der Datenbasis und der Annahmen zum Entscheidungszeitpunkt zu achten. Jede Gremienbefassung setzt eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Das Ressort hätte daher die



Berechnungen zur Variante 1 für die Vorlage an die Gremien aktualisieren müssen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der unterstellten Grundannahmen bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sicherzustellen.

364 Das Ressort hat erwidert, das gewählte Benchmark-Verfahren habe als vereinfachte Form der Rentabilitätsbewertung eine hinreichende Entscheidungsgrundlage geboten. Zudem seien die Anforderungen der Landeshaushaltsordnung auf diese Weise effizient mit den gleichzeitig einzuhaltenden Anforderungen des Beteiligungsmanagements verbunden worden. Auch seien mit der Neustrukturierung vorrangig strategische und operative Zielsetzungen verfolgt worden, infolgedessen das Ergebnis einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit vergleichbaren Planungsprämissen zu keiner anderen Entscheidung geführt hätte.

365 Selbst bei vorrangig strategischen und operativen Zielen der Maßnahme wäre es erforderlich gewesen, die Herauslösung des Veranstaltungsgeschäfts aus der WFB finanziell zu bewerten. Um im Nachhinein feststellen zu können, ob die Neustrukturierung nach dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorteilhaft war, bedarf es einer Datenbasis auf der Grundlage einer überarbeiteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

366 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient nicht nur als Entscheidungsgrundlage in der Planungsphase, sondern ist auch die Basis späterer Erfolgskontrollen. Erfolgskontrollen sind nach den Regelungen der Landeshaushaltsordnung selbst dann erforderlich, wenn die Berechnungen oder die Dokumentationen in der Planungsphase unzureichend waren. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen. Dabei ist aus aktuellem Anlass auch zu ermitteln, welche pandemiebedingten Folgen zu verzeichnen sind und inwieweit sie die beabsichtigten Wirkungen beeinflusst haben und beeinflussen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu aktualisieren.

4 Berichterstattung über die Neuorganisation

4.1 Unternehmenskaufvertrag

367 Bevor die Großmarkt Bremen GmbH ab dem 1. Januar 2018 in erweiterter Form unter dem neuen Namen M3B firmierte, wurde der Geschäftsbereich Veranstaltungen mit einem sog. Asset Deal Vertrag von der WFB auf die Großmarkt Bremen GmbH übertragen. Sie sollte zum 31. Dezember 2017 sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden sowie näher bestimmte Verträge des Geschäftsbereichs MESSE BREMEN & ÖVB-Arena der WFB erwerben

und übernehmen. Im Dezember 2017 legte das Ressort dem Haushalts- und Finanzausschuss eine vorläufige Berechnung vor, nach der davon ausgegangen wurde, dass die nun unter M3B firmierende GmbH an die WFB einen Kaufpreis von bis zu 150 T€ zu zahlen habe.

- 368 In dem Asset Deal Vertrag war eine feste Kaufpreiszahlung in dieser Höhe nicht enthalten. Vielmehr sah er vor, dass sich der Kaufpreis aus dem Saldo der übertragenen Vermögensgegenstände und Schulden zuzüglich eines Betrags zur Abgeltung des Geschäfts- und Firmenwerts errechnen sollte.
- 369 Der Vertrag wurde zum 31. Dezember 2017 vollzogen. Von den schriftlichen Vereinbarungen wichen die Parteien allerdings ab. Wäre nach den Regelungen des Asset Deal Vertrags abgerechnet worden, hätte die WFB der M3B für die Übernahme des Geschäftsbereichs Veranstaltungen rd. 120 T€ zahlen müssen, anstatt von der M3B 150 T€ zu erhalten. Die Gründe, warum von den schriftlichen Vereinbarungen abgewichen worden war, waren nicht dokumentiert.
- 370 Das Ressort berichtete dem Controllingausschuss im Mai 2018, der Kaufpreis habe 150 T€ betragen. Es berichtete jedoch nicht, dass von dem ursprünglichen Vertrag abgewichen worden war und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus ergeben hatten.
- 371 Die Vertragsparteien sind zwar frei darin, einen schriftlich geschlossenen Vertrag nach Vertragsschluss inhaltlich zu ändern. Aus Transparenz- und Haftungsgründen ist es aber stets angezeigt, nachträgliche Änderungen ebenfalls schriftlich niederzulegen. Unabhängig davon ist es erforderlich, mögliche nachträgliche Änderungen gegenüber den Gremien zutreffend darzustellen. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

4.2 Abschluss des Neuordnungsprozesses

- 372 Der Controllingausschuss bat das Ressort in seiner Sitzung im Mai 2018 um einen Bericht über die Zielerreichung der Umstrukturierungsmaßnahmen. Zu dessen Sitzung im April 2019 legte das Ressort daher einen Bericht vor, der im März des Jahres bereits Gegenstand in der Wirtschaftsdeputation gewesen war und auf die Folgen der Neuordnung für die WFB einging. Hinsichtlich der M3B wurde erläutert, dass deren Finanzierungsbedarf mit den bewilligten Zuwendungen von rd. 9,4 Mio. € vollständig abgedeckt und der Neuordnungsprozess nunmehr abgeschlossen sei. Darüber hinaus sah das Ressort keine weitere Berichtsnotwendigkeit.
- 373 Tatsächlich stellte sich die Finanzsituation der M3B für die Jahre 2018 und 2019 jedoch anders dar: Zum einen hatte sie in den Jahren 2018 und 2019



Projektfördermittel von mehr als 1 Mio. € erhalten, die nicht im Konzept aufgeführt worden waren (s. Tz. 352). Zum anderen hatte sie im Jahr 2019 einen Jahresfehlbetrag von rd. 1,5 Mio. € erzielt. Anders als im Konzept vorgesehen, ergab sich somit kein ausgeglichenes Ergebnis.

- 374 Der in der Vorlage dargestellte Finanzbedarf von rd. 9,4 Mio. € für die Jahre 2018 und 2019 lag daher deutlich unter den rd. 11,9 Mio. €, die von der M3B tatsächlich verbraucht worden waren. Bereits im Januar 2019 war anlässlich der Vorlage des Wirtschaftsplans der M3B an den Aufsichtsrat offenbar geworden, dass die Gesellschaft von höheren Finanzmittelbedarfen für das Jahr 2019 ausging als ursprünglich geplant (s. Tz. 349). Um Transparenz zu gewährleisten, wären die im Januar 2019 von der M3B benannten Mehrbedarfe in den Berichterstattungen zu erwähnen gewesen.
- 375 Ein Senatsbeschluss im Mai 2017 sah vor, der Wirtschaftsdeputation jährlich anhand einer begleitenden Erfolgskontrolle über die mit der Neuordnung verbundene Zielerreichung zu berichten. Das Ressort hielt ausweislich des Berichts gegenüber der Deputation im März 2019 künftige Soll-Ist-Vergleiche aber für verzichtbar und kündigte stattdessen Jahrestätigkeitsberichte an. Die jeweils im März des Folgejahres vorgelegten Berichte der M3B für die Jahre 2018 und 2019 gingen weder auf die Abweichungen zum ursprünglichen Konzept noch auf den tatsächlichen Mittelverbrauch der Gesellschaft ein. Insofern gab es bislang gegenüber keinem Gremium eine Berichterstattung über den Erfolg oder Misserfolg der Auslagerung des Veranstaltungsgeschäfts an die M3B und die damit verbundenen Kosten.
- 376 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dem Senatsbeschluss zur jährlichen Berichterstattung Folge zu leisten. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung hält er es für erforderlich, dass jährlich über den Zuwendungsbedarf der M3B berichtet wird. Pandemiebedingte Effekte wären dabei gesondert darzustellen. Das Ressort hat hierzu nicht Stellung genommen.

5 Zuwendungsverfahren

- 377 Nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung haben Zuwendungsempfangende gegenüber der zuwendungsgebenden Stelle - hier gegenüber dem Ressort - Verwendungsnachweise zu erbringen, die aus einem zahlenmäßigen Nachweis und einem Sachbericht bestehen. Im zahlenmäßigen Nachweis sind sämtliche Einnahmen und Ausgaben in der Gliederung des Haushalts- und Wirtschaftsplans darzustellen, um Plan-Ist-Abweichungen erkennen zu können. Der Sachbericht stellt die Tätigkeit sowie das erzielte Ergebnis im

abgelaufenen Haushalts- oder Wirtschaftsjahr den vorgegebenen Zielen gegenüber. Tätigkeits-, Geschäfts-, Abschluss- und Prüfungsberichte sowie etwaige Veröffentlichungen sind beizufügen.

- 378 Als zahlenmäßigen Nachweis legte die M3B dem Ressort für die Jahre 2018 und 2019 jeweils den Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor. Eine Aufgliederung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben nach Geschäftsbereichen, wie im Wirtschaftsplan ausgewiesen, erstellte die M3B nicht. Mangels zahlenmäßiger Aufgliederung konnten den Planzahlen keine Ist-Zahlen gegenübergestellt werden, aus denen für das Ressort Abweichungen zu erkennen gewesen wären. Hinsichtlich des vorzulegenden Sachberichts verwies das Ressort auf den Lagebericht der Gesellschaft. Einen gesonderten Sachbericht erstellte die M3B nicht.
- 379 Es reicht zuwendungsrechtlich nicht aus, zur Erstellung und Prüfung des Verwendungsnachweises auf den Jahresabschlussbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu verweisen. Aufgabe einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist es nicht, zu untersuchen, ob Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden und ob der Verwendungszweck erfüllt war. Sie prüft vielmehr, ob der Jahresabschluss den gesetzlichen Anforderungen entspricht und ob Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsführung bestehen. Ebenso widerspricht es dem Zuwendungsrecht, auf die Erstellung eines Sachberichts zu verzichten und auf den Lagebericht der Gesellschaft zu verweisen. Ein Lagebericht hat den Geschäftsverlauf und die Lage der Gesellschaft den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Demgegenüber ist es Ziel eines Sachberichts, der Bewilligungsbehörde die Prüfung zu ermöglichen, was zur Erfüllung des Verwendungszwecks unternommen wurde und ob der Zweck als erfüllt anzusehen ist.
- 380 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die M3B Verwendungsnachweise erstellt, die den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung entsprechen. Außerdem hat er das Ressort auf die Notwendigkeit eigener Verwendungsnachweisprüfungen hingewiesen.
- 381 Das Ressort hat zugesagt, künftig Sachberichte anzufordern und in eine ordnungsgemäße Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung einzubeziehen. Die Erstellung eines separaten zahlenmäßigen Nachweises durch die M3B hält es aber für entbehrlich. Die Prüfung der Verwendung der Mittel ergäbe sich auch aus Informationen und Unterlagen aus der unterjährigen Steuerung. Zudem nehme das Ressort an der Jahresabschlussbesprechung teil und erörtere dort bei Bedarf Fragen hinsichtlich einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.



- 382 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Es ist Aufgabe des Ressorts, auf Verwendungsnachweisen zu bestehen, in denen dargelegt wird, dass die Mittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Dass dem Ressort Informationen über die Mittelverwendung auch aus dem laufenden Controlling vorliegen, entbindet die Zuwendungsempfänger nicht von dieser Pflicht. Ob die Zuwendung dem Zweck entsprechend und wirtschaftlich verwendet wurde, kann das Ressort lediglich dann erkennen, wenn es die tatsächlichen Aufwendungen und Erträge mit den Zahlen der Wirtschaftspläne abgleicht, auf deren Grundlage es Mittel bewilligt hatte.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2022

Sokol

Löffler

Dr. Otten

Helberg