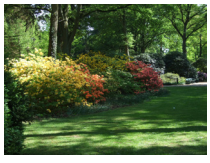
Jahresberichte 2023
- Land und Stadt -

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: 16. Februar 2023

Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Jahresbericht 2023

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
Vorbemerkungen		5
I	**Haushalt**	9
II	**Personalhaushalt**	47
III	**Prüfungsergebnisse**	
	Inneres, Justiz	
	Beweisstückstelle von Staatsanwaltschaft und Polizei	57
	Justiz, Staatsgerichtshof	
	Sachausgaben im Justizzentrum am Wall	61
	Wissenschaft	
	Finanzielle Ausstattung eines Forschungsinstituts	67
	Kooperationen mit der ehemaligen Jacobs University Bremen	73
	Häfen	
	Durchführung von Förderprogrammen	77
	Soziales	
	Wohn- und Betreuungsaufsicht	81
	Klimaschutz	
	Förderung von Wärmeschutzmaßnahmen an Wohngebäuden	87
	Wirtschaft	
	Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen	97
	Finanzen	
	Personalauswahlverfahren	103
	Ausstattung mit Rechnern, Monitoren und Druckern	115
	IT-Kooperationen	121
	Freigabenotwendigkeit von IT-Verfahren	127

Abkürzungsverzeichnis

BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BIS	BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigung
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 im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2021. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.

3 Der Rechnungshof stellt nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf die erstmalig getrennten doppischen Jahresabschlüsse des Landes und der Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2021 ein. Die Haushalte von Land und Stadt sind zum 01. Januar 2021 buchhalterisch getrennt worden. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Senat zu. Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für 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 16. Februar 2023 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2019 und 2020

12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 23. März 2022 für das Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/694, Ziffer 10). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2020 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

3 Rechnung des Rechnungshofs

13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 14. September 2022 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2021 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/789, Ziffer 1) entlastet.

I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1401), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2021 (Brem.GBl. S. 835), beschlossen. Danach betrugen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 7.157.859.590 €. Sie waren damit um 1.357.757.010 € niedriger als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 808.331.090 € aufgenommen werden.

15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 23 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.794 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich auf 1,20. Das entsprach nahezu 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 zwölf erhöht und auf 2.921 festgesetzt. Der Stellenindex betrug 1,48. Dies entspricht - wie im Jahr 2020 - 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 13. Dezember 2022 (Drs. 20/1716) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2021 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 2021 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2021. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2021 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 2021 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.

22 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2021 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.750.639.193,89 € aus.

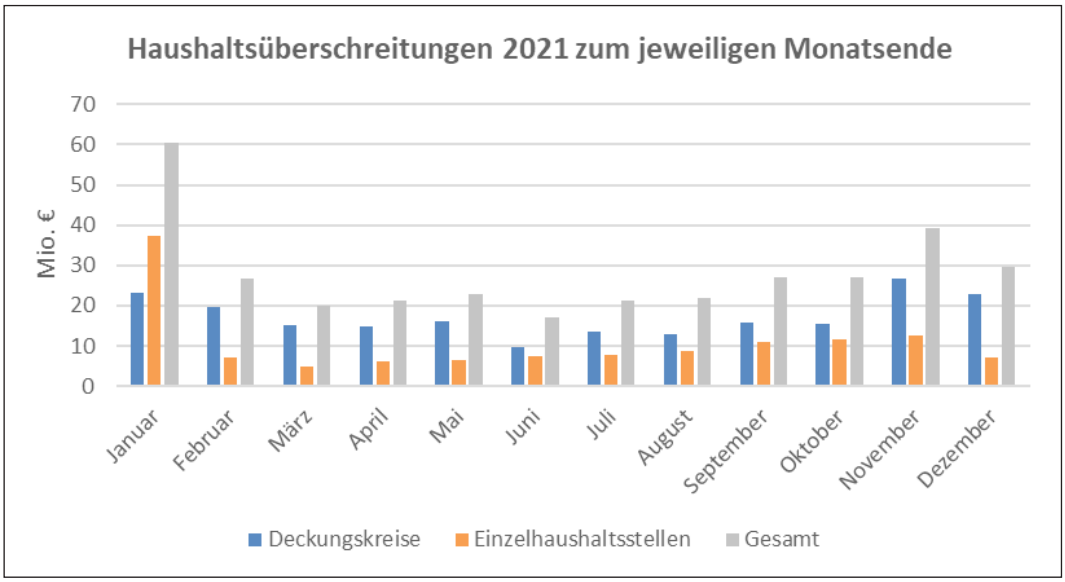
3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

23 Ausgabemittel sind so zu bewirtschaften, dass sie für alle Ausgaben ausreichen, die für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan festgelegt sind. Um außerplanmäßige Ausgaben, für die also noch keine Mittel eingeplant worden sind, leisten zu können, haben die Ressorts rechtzeitig eine Nachbewilligung zu beantragen. Gleiches gilt für überplanmäßige Bedarfe, wenn also die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen nicht mehr ausreichen. Dabei müssen die zusätzlichen Bedarfe im Haushaltsvollzug durch Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Über die Nachbewilligungen entscheidet abhängig von der Höhe des benötigten Betrags der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person.

24 Zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde als globale Ausgabeermächtigung der Produktplan 95 (Bremen-Fonds) eingerichtet. Mittel aus dem Produktplan 95 dürfen nur in Anspruch genommen werden, sofern keine vorrangig zu nutzenden Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. innerhalb der Ressortbudgets oder durch Bundes- bzw. EU-Mittel zur Verfügung stehen. In allen Fällen sind auch für pandemiebedingte Ausgaben Nachbewilligungen immer rechtzeitig einzuholen.

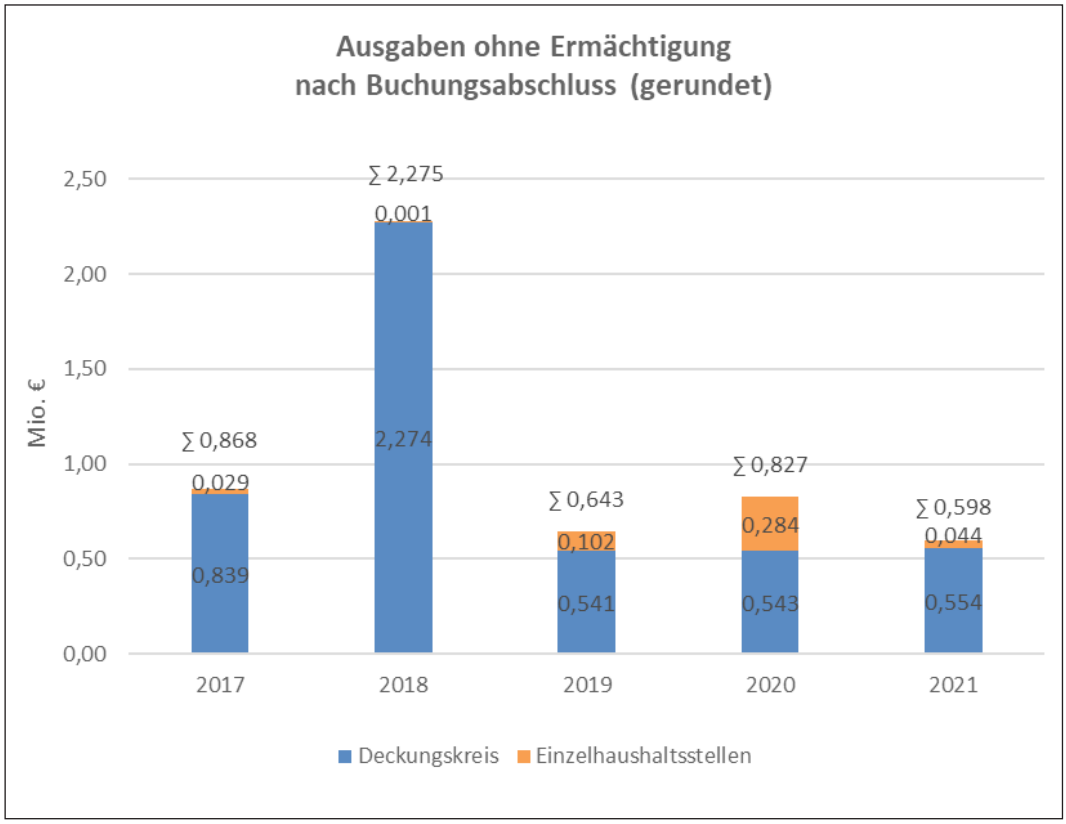
25 Werden über- oder außerplanmäßige Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Mit ihnen wird das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers ebenso verletzt wie haushaltsrechtliche Bestimmungen. Ist der Haushalt überschritten worden, wird für den Überschreitungsbetrag zumeist unterjährig nachträglich eine Ermächtigung erwirkt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße damit allerdings nicht. Die nachstehende Grafik zeigt für 2021 die im Buchungssystem zum Ende des jeweiligen Monats bestehenden Haushaltsüberschreitungen in Bezug auf Deckungskreise, auf Einzelhaushaltsstellen und insgesamt. Dabei ist zu beachten, dass die monatlichen Summen nicht zu einer Jahresgesamtsumme addierbar sind, weil es sich in den einzelnen Monaten nicht jeweils um neue Überschreitungen handeln muss, sondern sie im Buchungssystem solange beibehalten werden, bis mögliche nachträgliche Ermächtigungen dort erfasst werden.



26 Die Gesamtsummen der monatlichen Haushaltsüberschreitungen im Zeitraum Januar bis Dezember 2021 bewegten sich zwischen rd. 17,1 Mio. € und etwa 60,5 Mio. €. Die Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen wurden monatlich durchschnittlich in Höhe von rd. 27,8 Mio. € überschritten. Dabei entfiel der größere Anteil der Überschreitungen im Verlauf des Jahres auf die Deckungskreise, nur im Januar waren die Überschreitungen auf Einzelhaushaltsstellen insgesamt höher als diejenigen der Deckungskreise. Monatlich wurden mindestens 65 und einmal sogar 128 Deckungskreise sowie zwischen 52 und 108 Einzelhaushaltsstellen überschritten. Im gesamten Jahr waren mehrere Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen durchgängig überschritten.

27 Das Finanzressort hat hierzu ausgeführt, die Monate Januar und Februar seien aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht repräsentativ. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass selbst unter Außerachtlassung der Monate Januar und Februar monatliche Haushaltsüberschreitungen in erheblichem Umfang festzustellen waren. Sie bewegten sich im Zeitraum März bis Dezember 2021 zwischen insgesamt rd. 17,1 Mio. € und etwa 39,3 Mio. €.

28 Die Beträge der meisten Haushaltsüberschreitungen wurden im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen bereinigt. Die nachfolgende Grafik zeigt die im Zeitraum 2017 bis 2021 nach Abschluss der Buchungen bestehenden Beträge der Haushaltsüberschreitungen, für die keine haushaltsrechtlichen Ermächtigungen eingeholt worden waren.



29 Im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2021 bestanden auch nach Buchungsabschluss noch stets erhebliche Ausgabenbeträge ohne jegliche Ermächtigung. Der höchste Betrag dieser Haushaltsüberschreitungen war mit rd. 2,3 Mio. € im Jahr 2018 zu verzeichnen. Die Gesamtbeträge der übrigen Jahre lagen zwischen fast 0,6 Mio. € und knapp 0,9 Mio. €. Dabei variierten Anzahl und Höhe der überschrittenen Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen in den jeweiligen Jahren deutlich. Auch wenn die Überschreitungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses

letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts am Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht und das Haushaltsrecht.

30 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen beachten sowie sich alle außer- und überplanmäßigen Ausgaben rechtzeitig nachbewilligen lassen.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

31 Auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts stellen die Ressorts nach den Ergebnissen des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats die Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge fest, die in das nächste Jahr zu übertragen sind. Die Ressorts haben auch zu ermitteln, in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen nicht erzielt oder Mehrausgaben geleistet wurden und wie diese Positionen ausgeglichen werden können. Nicht ausgeglichene Beträge müssen als Verlust in das neue Haushaltsjahr vorgetragen werden.

32 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen gebildet werden. Die Reste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Übertragbar sind nach § 19 LHO Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Verschiedene weitere Ausgaben wurden in § 5 HG 2021 für übertragbar erklärt. Da Ausgabereste nicht mit Liquidität hinterlegt sind, dürfen sie nur in Anspruch genommen werden, wenn jeweils ein Betrag in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei anderen Haushaltsanschlägen zum Ausgleich zur Verfügung steht.

33 Ohne investive Ausgabereste wurden Ausgabereste des Jahres 2021 in Höhe von insgesamt rd. 84,9 Mio. € in das Jahr 2022 übertragen. Für die investiven Ausgabereste des Jahres 2021 verzichtete das Finanzressort auf die Übertragung und führte die noch benötigten Beträge Rücklagen zu.

34 In den von 2020 in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ausgaberesten war ein Gesamtbetrag von rd. 1,8 Mio. € enthalten, der im Jahr 2022 für andere Zwecke genutzt werden sollte. Der HaFA hatte der anderen Verwendung im Februar 2022 zugestimmt. Haushaltsrechtlich hätten die Ausgabereste wegen der fehlenden fortdauernden Zweckbestimmung nicht gebildet werden dürfen. Es wären stattdessen Nachbewilligungen im Jahr 2022 notwendig gewesen. Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, die Vorschriften zur Bildung von Ausgaberesten einzuhalten.

35 Rücklagen sind überjährig verfügbare Mittel bzw. Kreditermächtigungen, die für allgemeine oder konkret festgelegte Zwecke gebildet werden können. Sie werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage hängt von den im jeweiligen Haushaltsjahr zugeführten Mitteln ab, die sich aus nicht genutzten haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigungen oder verfügbaren Mehreinnahmen ergeben können. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich belastend auf den Haushalt des Jahres aus, in dem sie erfolgen. Entnahmen aus den Rücklagen hingegen verringern den Rücklagenbestand. Damit verbessern sich jedoch die Einnahmen und folglich das Haushaltsergebnis des jeweiligen Jahres, in welchem Beträge aus den Rücklagen entnommen wurden.

36 Rücklagenzuführungen und -entnahmen beeinflussen die strukturelle Nettokreditaufnahme unmittelbar im jeweils aktuellen Haushaltsjahr. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich erhöhend und Entnahmen mindernd auf sie aus. Somit kommt ihnen eine gestiegene Bedeutung dabei zu, ob die Schuldenbremse und die Verpflichtungen aus der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz eingehalten werden.

37 Der Gesamtbestand aller Rücklagen im Jahr 2021 hat sich nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um knapp 290,4 Mio. € auf gut 729,6 Mio. € erhöht. Dies lag im Wesentlichen an sog. Sonderrücklagen, die gegenüber dem Vorjahr um fast 226,3 Mio. € auf etwa 637,9 Mio. € angestiegen waren. Größten Anteil hieran hatte die im Jahr 2021 erstmals gebildete Sonderrücklage Bremen-Fonds mit rd. 163 Mio. €. Der Bestand der zentralen Sonderrücklage - inzwischen umbenannt in Stabilitätsrücklage - in Höhe von ungefähr 300,3 Mio. € blieb unverändert. Die Kassenverstärkungsrücklage reduzierte sich um rd. 4,9 Mio. € und lag damit knapp über 2,1 Mio. €. Der Gesamtbetrag weiterer Sonderrücklagen erhöhte sich um gut 68,2 Mio. € auf etwas mehr als 172,5 Mio. €. Der allgemeinen Budgetrücklage wurden rd. 4,4 Mio. € entnommen, sodass sie sich auf ungefähr 22,8 Mio. € verringerte. Die investiven Rücklagen erhöhten sich durch Zuführungen nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen um rd. 68,5 Mio. € auf etwas mehr als 68,9 Mio. €.

38 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgeglichen werden können. Die nicht gedeckten Beträge werden auf das neue Jahr vorgetragen und erhöhen die bereits bestehenden Verlustvorträge, die wiederum bei eingehenden Ausgleichsmitteln sinken. Die überjährig fortgeschriebenen Verlustvorträge haben sich 2021 wie im Vorjahr vor allem durch die Abrechnung

verschiedener EU-Förderprogramme verringert, und zwar um etwa 15,7 Mio. € auf rd. 21,4 Mio. €.

3.3 Geplante Minderausgaben

39 Die im Haushaltsplan veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften. Im Jahr 2021 waren insgesamt fast 29,8 Mio. € Minderausgaben, davon 29 Mio. € für investive und rd. 0,8 Mio. € für konsumtive Zwecke, berücksichtigt, um den Haushaltsplan auszugleichen. Die Beträge wurden im Verlauf des Haushalts komplett durch Mehreinahmen und Einsparungen gedeckt.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

40 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern keine Kompensation dieser Einnahmeausfälle stattfindet, werden die verbleibenden Beträge als Verlustvortrag ins Folgejahr übernommen. Im Gegensatz zum Vorjahr gab es 2021 keine Einnahmeausfälle, die zu einem Verlustvortrag führten.

3.5 Verpflichtungsermächtigungen

3.5.1 Veranschlagung und Valutierung

41 Das jährliche HG mit dem zugehörigen Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben. Sollen für künftige Jahre schon Ausgaben rechtlich verbindlich festgelegt werden, sind dafür im Haushaltsplan Verpflichtungsermächtigungen (VE) zu veranschlagen. Der Gesamtbetrag aller VE wird im HG festgestellt. VE stellen gleichsam einen Vorgriff auf künftige Haushaltsjahre dar und schränken somit den Gestaltungsspielraum des späteren Haushaltsgesetzgebers ein. Herkömmlicherweise finden sie sich insbesondere im Zusammenhang mit längerfristigen Investitionen.

42 Unabhängig davon, ob es sich um im betreffenden Jahr vorgesehene Ausgaben oder um VE handelt, sind bei Aufstellung des Haushaltsplans nur Mittel zu veranschlagen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind. Auch für VE gilt, dass sie nur soweit und nicht eher in Anspruch genommen werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Sie sind grundsätzlich zweckgebunden in möglichst genauer Höhe des voraussichtlich benötigten Betrags zu veranschlagen und bei den jeweiligen

Ausgabepositionen gesondert auszuweisen. Werden VE zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre veranschlagt, sollen die Jahresbeträge im Haushaltsplan angegeben werden.

43 Soll eine veranschlagte VE in Anspruch genommen werden, sind bei Beträgen bis zu 500 T€ die jeweiligen Produktbereichsverantwortlichen ermächtigt, die VE zu erteilen, sofern die Abfinanzierung im Rahmen des nächstjährigen Haushalts oder in der geltenden Finanzplanung gesichert ist. Bei höheren Beträgen bedarf es für die Erteilung einer VE nach § 38 Abs. 3 LHO der Einwilligung des Finanzressorts, das den HaFA beteiligt.

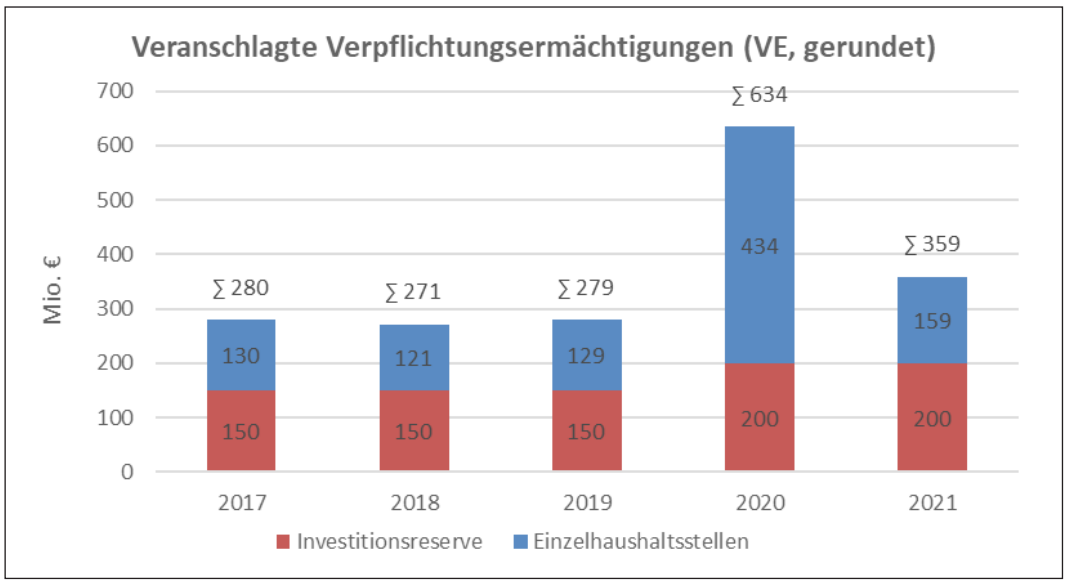
44 Eine überplanmäßige VE ist notwendig, wenn der Haushaltsanschlag für einen bestimmten Bedarf nicht ausreicht. Ist im Haushaltsplan für einen vorgesehenen Zweck keine VE vorhanden, bedarf es der Einholung einer außerplanmäßigen VE. Das Finanzressort darf über- oder außerplanmäßige VE bis zu 500 T€ erteilen, sofern die Abfinanzierung im Rahmen des nächstjährigen Haushalts oder in der Finanzplanung sichergestellt ist. Andere über- oder außerplanmäßige VE genehmigt der HaFA.

45 Die von den Produktbereichsverantwortlichen, vom Finanzressort oder dem HaFA erteilten VE werden auch als valutierende VE bezeichnet. Ab dem Zeitpunkt der Valutierung einer VE dürfen Verpflichtungen eingegangen werden. In Höhe der Verpflichtungen ist in den Folgejahren eine Abdeckung mit Haushaltsmitteln sicherzustellen. Die Fachressorts teilen dem Finanzressort quartalsweise mit, in welcher Höhe valutierende VE nicht mehr benötigt werden oder sie durch Mittel abgedeckt wurden.

46 Um die Bedarfe an VE bei der Aufstellung eines Haushaltsplans zu ermitteln, gelten weitgehend die gleichen Veranschlagungsgrundsätze wie für Einnahmen und Ausgaben. So sind VE nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung nach Zwecken getrennt zu berücksichtigen. Neben den einzeln ausgewiesenen Ansätzen wird in Bremen als eine Ausnahme von diesem Grundsatz eine VE global bei der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ vorgesehen. Anders als ihre Bezeichnung nahelegt, darf diese Haushaltsstelle sowohl für investive als auch für konsumtive Zwecke genutzt werden. Der dafür erfasste Betrag wird im Haushaltsvollzug zum Ausgleich über- oder außerplanmäßiger VE herangezogen, sofern innerhalb des jeweiligen Produktplans keine anderweitige - für den ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigte - VE zur Verfügung steht.

3.5.2 Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2021

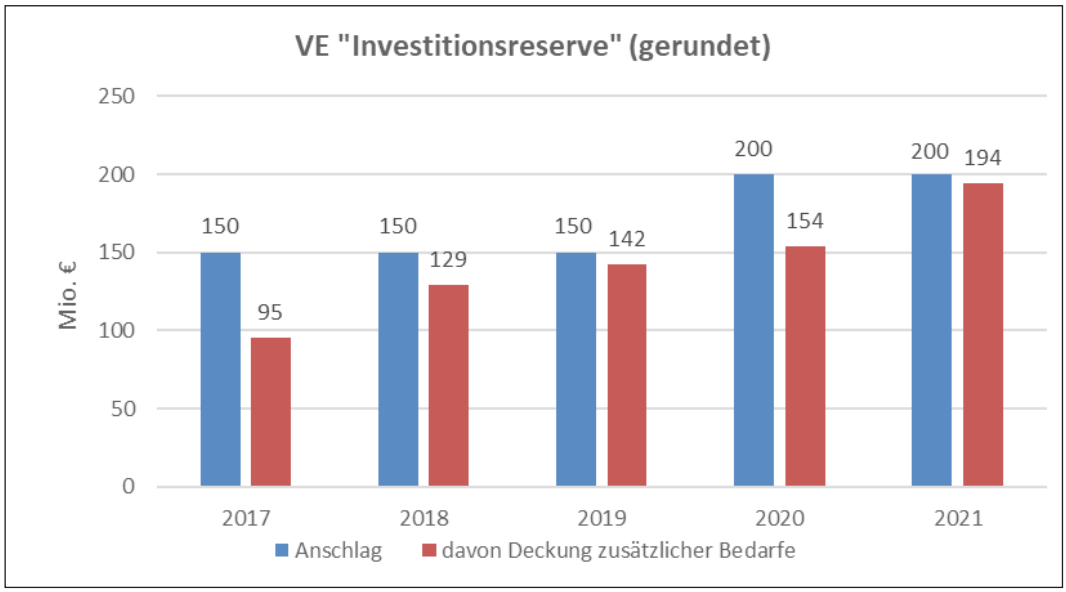
47 In der Grafik sind die in den Haushaltsplänen 2017 bis 2021 veranschlagten VE dargestellt.



48 Von 2017 bis 2019 waren jährlich VE im Umfang von 150 Mio. €, danach jährlich von 200 Mio. € für die „Investitionsreserve“ veranschlagt. Von 2017 bis 2019 lag der Ansatz von VE auf Einzelhaushaltsstellen zwischen rd. 121,2 Mio. € und etwas mehr als 129,6 Mio. €. In diesem Zeitraum betrug der Anteil der VE auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ somit über die Hälfte des jeweiligen Gesamtvolumens. Im Jahr 2020 stiegen die VE auf Einzelhaushaltsstellen gegenüber dem Vorjahr um rd. 305,5 Mio. € auf etwa 434,4 Mio. €, weil in Höhe von rd. 240,1 Mio. € für verschiedene Sanierungsmaßnahmen VE veranschlagt und daneben VE für eine Vielzahl anderer Maßnahmen gebildet worden waren, z. B. für investive und konsumtive Zuschüsse, Neu- und Erweiterungsbauten, Mieten sowie für den Erwerb von Fahrzeugen. Das Verhältnis von VE auf Einzelhaushaltsstellen zu der VE auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ kehrte sich in jenem Jahr somit um. Im darauffolgenden Jahr sanken die VE auf Einzelhaushaltsstellen allerdings wieder deutlich, sodass die in der Höhe unveränderte VE „Investitionsreserve“ von 200 Mio. € mit gut 55,7 % wieder den größeren Anteil am Gesamtvolumen aller VE hatte.

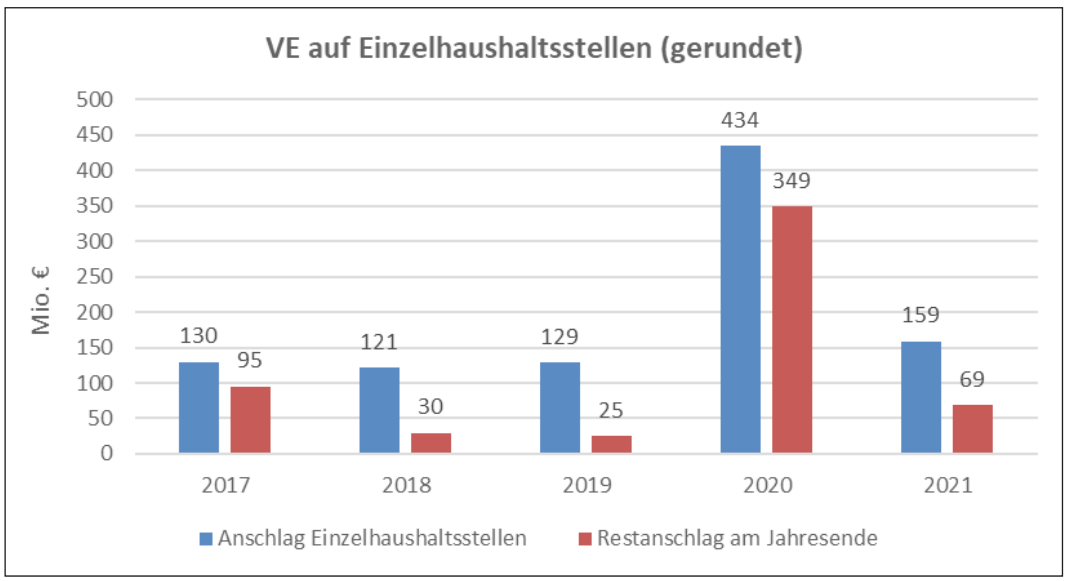
49 Der im HG festgestellte Gesamtrahmen aller VE ist grundsätzlich einzuhalten. Erhöht werden kann er in der Regel nur mit einer Haushaltsgesetzänderung. Die Erteilung einer über- oder außerplanmäßigen VE (s. Tz. 44) bedarf daher einer Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle. Nachrangig kann auch mit der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ auf zusätzliche Bedarfe an VE

reagiert werden. Die folgende Grafik zeigt die aus der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ zum Ausgleich zusätzlicher Bedarfe in Anspruch genommenen VE im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021.



50 Die VE „Investitionsreserve“ wurde stetig wachsend in Anspruch genommen. Die Höhe stieg von gut 95,4 Mio. € im Jahr 2017 auf rd. 194,1 Mio. € im Jahr 2021, womit sich ihr Anteil an der „Investitionsreserve“ zwischen rd. 63,6 % im Jahr 2017 und etwa 97,1 % im Jahr 2021 bewegte.

51 Die folgende Grafik zeigt die jährliche Entwicklung der zum Jahresanfang auf Einzelhaushaltsstellen veranschlagten VE und deren Restanschläge am jeweiligen Jahresende für den Zeitraum 2017 bis 2021.

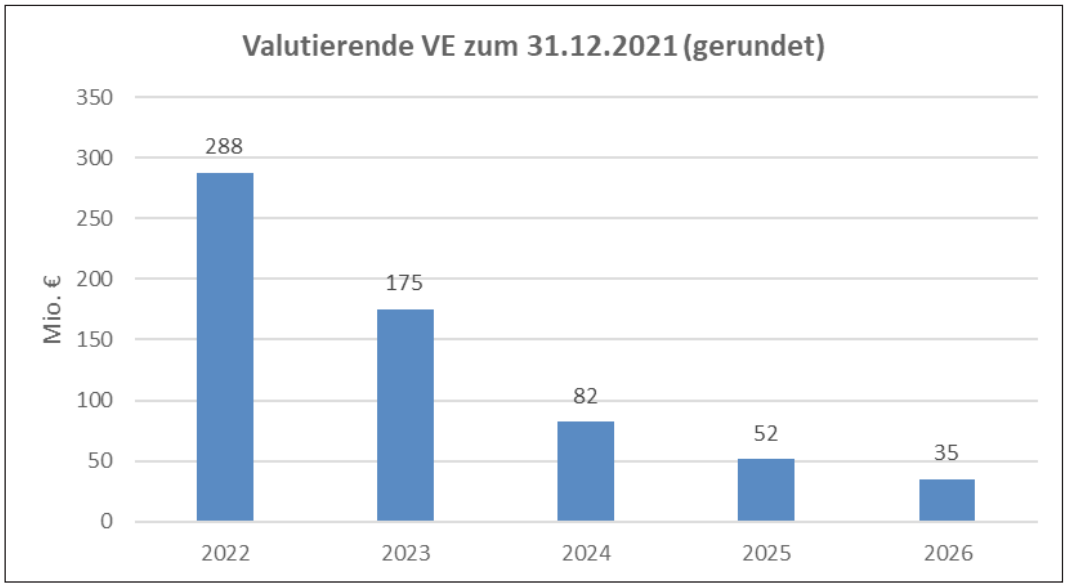


52 Anders als bei der VE „Investitionsreserve“ wurden die Anschläge auf den Einzelhaushaltsstellen im gesamten Zeitraum nicht annähernd ausgeschöpft, sodass stets hohe und teilweise enorm hohe Restanschläge verblieben. In den Jahren 2017 bis 2021 betrugen die Restanschläge durchschnittlich etwas mehr als 48,3 % aller veranschlagten VE. Der nicht in Anspruch genommene Anteil an den Anschlägen bewegte sich zwischen etwa 19,6 % im Jahr 2019 und rd. 80,4 % im Jahr 2020. Das deutet darauf hin, dass sich die Ressorts bei der Veranschlagung von VE auf Einzelhaushaltsstellen nicht von dem Grundsatz des § 11 Abs. 2 LHO leiten lassen, wonach der Haushaltsplan lediglich die voraussichtlich benötigten VE enthalten darf.

53 Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, bereits bei der Haushaltsaufstellung auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung von VE zu achten. Dafür ist es erforderlich, dass die Ressorts unter Einhaltung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit Bedarfe maßnahmenbezogen so genau wie möglich ermitteln.

3.5.3 Mehr Transparenz für künftige Haushalte

54 Verpflichtungsermächtigungen wirken sich belastend auf künftige Haushalte aus. Die Verteilung der zum 31. Dezember 2021 für das Jahr 2022 und die Folgejahre valutierenden VE stellt die folgende Grafik dar.



55 Die valutierenden VE beliefen sich zum 31. Dezember 2021 auf insgesamt rd. 820,9 Mio. €, davon etwa 287,8 Mio. € für das Jahr 2022 und mit sinkender Tendenz auf rd. 35,1 Mio. € im Jahr 2026. Für die Folgejahre von 2027 an valutieren bereits jetzt VE in Höhe von insgesamt gut 188,8 Mio. €.

56 Die höchsten einzelnen VE für 2022 betreffen beispielsweise mit 40 Mio. € den öffentlichen Personennahverkehr, mit rd. 24,2 Mio. € Programmmittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014-2020 und mit etwa 17,1 Mio. € Baukosten für die Cherbourger Straße. Im Folgejahr 2023 sind Investitionszuschüsse für das Leibniz-Zentrum für Marine Tropenforschung in Höhe von rd. 18,4 Mio. € vorgesehen sowie weitere ESF-Programmmittel (rd. 17,4 Mio. €) und Infrastrukturmaßnahmen in Bremerhaven (rd. 12,3 Mio. €). Ferner bilden über 2027 hinaus langfristige Mietverpflichtungen einen großen Anteil an den bestehenden VE.

57 Um die Transparenz künftiger Ausgabeverpflichtungen zu erhöhen, empfiehlt der Rechnungshof, zu den jeweiligen Haushaltsberatungen auch detaillierte Informationen über die in den künftigen Jahren bestehenden Ausgabeverpflichtungen kompakt zur Verfügung zu stellen. Er regt an, den Unterlagen zur Aufstellung des Haushaltsplans entsprechende Übersichten beizufügen.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Notwendigkeit der Trennung

58 Im Jahr 2003 begann die Freie Hansestadt Bremen, für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen die Standard-Software SAP zu nutzen. Dabei wurde für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis eingerichtet. In der Folge erstellte Bremen für beide Gebietskörperschaften zusammen einen gemeinsamen Geschäftsbericht mit einem Jahresabschluss. Aufgrund der fehlenden Trennung der Daten nach Land und Stadtgemeinde Bremen war die Aussagekraft des Jahresabschlusses jedoch eingeschränkt und ein Vergleich der im Jahresabschluss enthaltenen Daten mit denen anderer Gebietskörperschaften nicht durchführbar.

59 Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Damit wurde es möglich, die Haushalte von Land und Stadtgemeinde getrennt zu steuern und für die Neuordnung der Umsatzbesteuerung öffentlicher Unternehmen die Geschäftsvorfälle des Landes und der Stadtgemeinde jeweils gesondert zu erfassen.

60 Infolge der getrennten Buchungskreise können jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt werden. Zudem wurde mit dem gesonderten Ausweis auch eine Grundlage für die Konsolidierung der Abschlüsse dieser beiden Gebietskörperschaften

mit ihren jeweiligen Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem zusammengefassten Abschluss geschaffen. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist weiterhin nicht Bestandteil der doppischen Berichterstattung, da Bremerhaven bisher nicht bilanziert.

4.1.2 Zuordnung und Aufteilung

61 Die Vermögenspositionen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen waren zum 31. Dezember 2020 auf gemeinsamen Sachkonten ausgewiesen. Die Bestände auf den gemeinsamen Konten wurden zum 1. Januar 2021 den jeweils neu eingerichteten Sachkonten des Landes und der Stadtgemeinde zugeordnet. Kriterien dafür waren z. B. Finanzpositionen, Kontenbezeichnungen und Kennungen im SAP-System. Aus den ermittelten Beständen wurden die jeweiligen Eröffnungsbilanzen erstellt.

62 Anders als in den Vorjahren erläuterte das Finanzressort in der Berichterstattung zum Geschäftsbericht für das Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht und begründete dies mit personellen Engpässen. Das Ressort beabsichtigt, die verkürzte Berichtsform bis zum Jahr 2027 beizubehalten.

63 Die verkürzte Form schränkt die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung ein. Dies gilt insbesondere für die Erläuterung einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr.

4.1.3 Korrekturen für vergangene Jahre

64 Die Trennung der Buchungskreise nutzte das Finanzressort auch dazu, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für das Land betrugen die vom Finanzressort vorgenommenen Berichtigungen im Saldo rd. 862,5 Mio. €, die zum überwiegenden Teil mit der Entschuldung Bremerhavens zusammenhingen. Ob und in welcher Höhe die Korrekturbuchungen zutreffend erfasst wurden, wird Gegenstand weiterer Prüfungen sein. Nachträglich können etwaige Berichtigungen der Werte nach den Standards staatlicher Doppik noch bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss erfolgsneutral vorgenommen werden.

4.2 Kamerale und doppische Buchungssystematik

65 Bremen bucht seine Geschäftsvorfälle sowohl kameral als auch doppisch. Eine Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik als führendes Buchungssystem wird mit der Einführung der Software SAP S/4 HANA ab dem Jahr 2028 erwogen.

66 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.

67 Demgegenüber liegt der doppischen Vermögensrechnung eine ganzheitlichere Betrachtungsweise zugrunde. Das Vermögen wird dem Eigen- sowie Fremdkapital gegenübergestellt und somit ein vollständiges Bild über die Vermögens- sowie Schuldensituation einer Körperschaft vermittelt. In die Erfolgsrechnung fließen alle Erträge zum Zeitpunkt ihres Entstehens und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch ein. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebnismindernd zu verbuchen sind, werden Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände in der Doppik jährlich nur in Höhe des Abschreibungsbetrags ergebnismindernd berücksichtigt, sofern sie nicht als geringwertig einzustufen sind. Auf diese Weise wird der Anschaffungsaufwand über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes verteilt und ein periodengerechteres Jahresergebnis erzielt. Neben einer Übersicht über das vorhandene Vermögen bietet die Doppik auch einen Gesamtüberblick über die Anschaffungskosten, die bisherigen Abschreibungen und den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag.

68 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt, wie Mittel verwandt wurden. Sie umfasst das Anlage- und 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.

4.3 Vermögen

4.3.1 Immaterielles Vermögen

69 Nach dem doppisch erstellten zusammengefassten Jahresabschluss des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,6 Mrd. €. Hiervon wurden nach der Trennung der Gebietskörperschaften zum 1. Januar 2021 rd. 1,1 Mrd. €

dem Land Bremen zugeordnet. Dieser Wert sank zum 31. Dezember 2021 um gut 12,5 Mio. €.

70 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden Investitionszuweisungen und -zuschüsse, die Bremen leistet, nur aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände nur zulässig, wenn die jeweiligen Pflichten genau beschrieben und deren Werte sowie zeitliche Bindungen im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.3.2 Sachanlagen

71 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Gewerbeflächen sowie Fischereihafen. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.

72 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 betrugen am 31. Dezember 2020 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen insgesamt gut 20,2 Mio. €. Davon wurden knapp 17,2 Mio. € dem Land zugeordnet. Dieser Wert verringerte sich zum 31. Dezember 2021 auf etwa 14,9 Mio. €. Vom Sachanlagevermögen der Gebietskörperschaften in Höhe von fast 117,4 Mio. € zum 31. Dezember 2020 hatte das Finanzressort dem Land rd. 44,2 Mio. € zugeschrieben. Der Betrag erhöhte sich zum 31. Dezember 2021 um gut 1,3 Mio. €.

4.3.3 Finanzanlagen

73 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.

74 Zum 31. Dezember 2020 betrug das Finanzanlagevermögen der Gebietskörperschaften knapp 4,6 Mrd. €. Davon wurden dem Land knapp 1,5 Mrd. € zugeordnet. Dieser Wert ging zum 31. Dezember 2021 um gut 0,3 Mrd. € auf fast 1,2 Mrd. € zurück. Der größte Rückgang betraf die sonstigen Ausleihungen. Darunter fallen auch die Darlehen an die Stadtgemeinden.

4.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

75 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 für die beiden Gebietskörperschaften insgesamt knapp 1,9 Mrd. €. Davon wurden dem Land rd. 1,5 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrugen die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände des Landes rd. 2,1 Mrd. €. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen beliefen sich für beide Gebietskörperschaften zum 31. Dezember 2020 auf insgesamt knapp 75,7 Mio. €. Davon wurden dem Land rd. 30,6 Mio. € zugewiesen. Zum 31. Dezember 2021 stieg dieser Betrag auf gut 104,6 Mio. €.

76 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.3.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

77 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um bereits für den Januar des Folgejahres geleistete Besoldungszahlungen, Agios und Disagios.

78 Zum 31. Dezember 2020 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung etwa 85,4 Mio. €. Sie entfiel vollständig auf das Land Bremen. Zum 31. Dezember 2021 belief sie sich auf gut 128,7 Mio. €. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

4.3.6 Eigenkapital

79 Die Vermögensrechnung wies für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 33,5 Mrd. € aus. Davon wurden dem Land rd. 27,5 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrug dieser Fehlbetrag rd. 29,3 Mrd. €. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.4 Vermögensfinanzierung

4.4.1 Passivseite der Vermögensrechnung

80 Auf der Passivseite der doppischen 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 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen betrug rd. 61,9 Mrd. €. Bei der Trennung der Buchungskreise wurden davon dem Land Bremen rd. 51,9 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 sank die Bilanzsumme des Landes auf gut 50,4 Mrd. €.

81 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.4.2 Sonderposten für Investitionen

82 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Sonderposten für beide Gebietskörperschaften gut 528 Mio. €. Davon wurden dem Land rd. 527 Mio. € zugeordnet. Die Position erhöhte sich für das Land zum 31. Dezember 2021 auf fast 571,5 Mio. €.

4.4.3 Rückstellungen

83 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, werden in der Doppik Rückstellungen gebildet. Damit werden die später zu erwartenden Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zugerechnet. 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. Die Rückstellungen

für beide Gebietskörperschaften betrugen zum 31. Dezember 2020 insgesamt fast 20 Mrd. €. Davon ordnete das Finanzressort fast 10,1 Mrd. € dem Land zu. Zum 31. Dezember 2021 erhöhte sich dieser Betrag um gut 1 Mrd. € auf rd. 11,1 Mrd. €.

84 Die größte Position zum 31. Dezember 2021 bildete die Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit rd. 11 Mrd. €. Sie umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen.

4.4.4 Bremen-Fonds

85 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 der Produktplan 95 mit einer globalen Ausgabeermächtigung von 900 Mio. € geschaffen. Im Jahr 2020 konnten die Netto-Ausgaben von fast 178,7 Mio. € ohne Kredite finanziert werden. Im Folgejahr 2021 waren ein weiterer Mittelabfluss von im Saldo etwa 252,2 Mio. € und Zuführungen an die Sonderrücklage „Bremen-Fonds“ in Höhe von knapp 163 Mio. € zu verzeichnen. Der Gesamtbetrag der Notlagenkredite belief sich auf rd. 415,2 Mio. €.

4.4.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

86 Das Haushaltsgesetz 2021 ermächtigte das Finanzressort, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 808 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag ergab sich, weil der regulär zulässige Ermächtigungsumfang in Höhe von 888 Mio. € von vornherein um die nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund jahresdurchschnittlich aufzubringende strukturelle Tilgungssumme in Höhe von 80 Mio. € reduziert worden war. Ohne Berücksichtigung der strukturellen Tilgungssumme wären Notlagenkredite in Höhe von etwa 765 Mio. € sowie Kredite zum Ausgleich konjunktureller Veränderungen und finanzieller Transaktionen von rd. 123 Mio. € zulässig gewesen.

87 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2021 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort nach dem Haushaltsgesetz Kreditverpflichtungen von bis zu rd. 1,6 Mrd. € eingehen. Außerdem waren im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2021 von Oktober 2020 an zusätzliche Kreditaufnahmen von etwas mehr als 400 Mio. € möglich gewesen. Der Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen für Ausgaben und Tilgungen im Haushaltsjahr 2021 betrug somit rd. 2,8 Mrd. €. Mit Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 2 Mrd. € hielt das Finanzressort den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.

4.4.6 Kassenverstärkungskredite, weitere Kreditermächtigungen

88 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2021 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2021 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von knapp 900 Mio. € möglich gewesen. Ebensowenig nutzte es die weiteren in § 10 Abs. 2 HG 2021 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen. Die übrigen Kreditermächtigungen nach § 10 Abs. 3 und 7 HG 2021 schöpfte das Finanzressort nicht vollständig aus.

4.4.7 Staatsschuldbuch

89 In das für das Land und seine Sondervermögen zu führende Staatsschuldbuch werden Forderungen eingetragen, die gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen bestehen. Diese Staatsschulden können in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen jedoch nicht verbrieft, sondern die Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.

90 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register. Es dient auch der Dokumentation und Verwaltung der Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten nach § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz. Andere als die dort genannten Forderungen werden darin nicht berücksichtigt, sodass dem Staatsschuldbuch der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen nicht entnommen werden kann.

91 Zum Stichtag 31. Dezember 2021 waren Verpflichtungen von insgesamt rd. 23,2 Mrd. € im Staatsschuldbuch eingetragen. Die eingetragenen Verbindlichkeiten hatten sich gegenüber dem Stichtag 31. Dezember 2020 um fast 2,3 Mrd. € verringert. Dies insbesondere deshalb, weil für die Besicherung von Derivatgeschäften weniger Kreditaufnahmen nötig waren. Solche Kreditaufnahmen beliefen sich zum 31. Dezember 2021 gleichwohl noch auf rd. 10,8 Mrd. €.

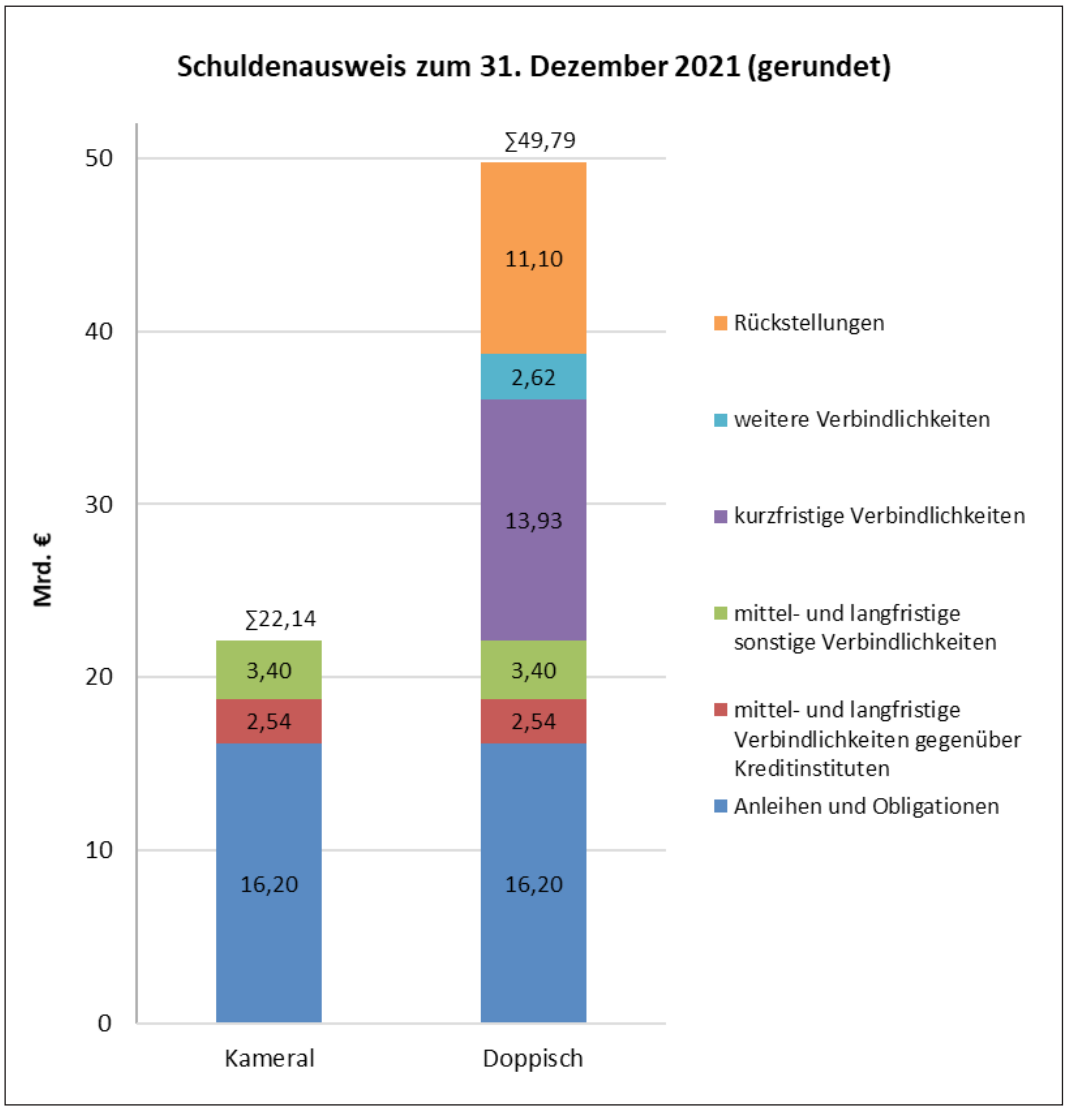
4.4.8 Doppisch ausgewiesene Schulden

92 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Verbindlichkeiten

gegenüber Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung und Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen.

93 Die Verbindlichkeiten für beide Gebietskörperschaften betrugen zum 31. Dezember 2020 etwa 41,4 Mrd. €. Davon wurden beim Land etwa 41,2 Mrd. € erfasst. Zum 31. Dezember 2021 sanken die Verbindlichkeiten des Landes auf fast 38,7 Mrd. €. Hier bildeten neben den Anleihen und Obligationen mit knapp 16,2 Mrd. € die sonstigen Verbindlichkeiten mit gut 19,8 Mrd. € die größten Positionen. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf rd. 2,5 Mrd. €.

94 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



95 Für das Land Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2021 gut 22,1 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen von insgesamt fast 16,6 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 11,1 Mrd. €.

4.4.9 Passive Rechnungsabgrenzung

96 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite erhaltene Einnahmen aus, die jedoch erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen.

97 Zum 31. Dezember 2020 betrug die passive Rechnungsabgrenzung knapp 89,9 Mio. €. Sie enthielt ausschließlich Positionen des Landes. Zum 31. Dezember 2021 betrug sie gut 87,9 Mio. €. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.

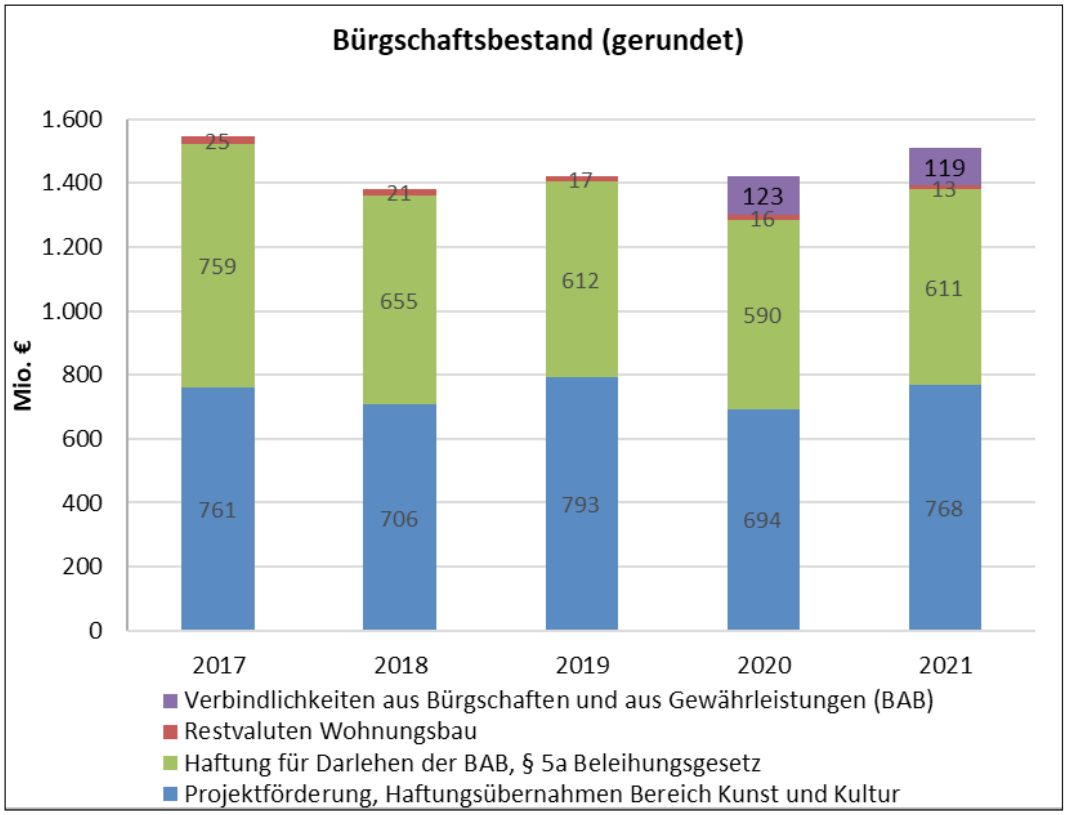
4.5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

98 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2021 wie schon für 2020 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen in Höhe von bis zu 610 Mio. € eingegangen werden durften, und in die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten in Höhe von bis zu 26 Mio. €. Insgesamt machte das Finanzressort hiervon mit knapp 156 Mio. € Gebrauch.

99 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau war nach dem Haushaltsgesetz 2021 ermächtigt, Bürgschaften in Höhe 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 für von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommene Darlehen sowie für Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.

101 Der Bestand der Bürgschaften wird für den Zeitraum von 2017 bis 2021 kameral wie folgt ausgewiesen.



102 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2021 etwa 768,1 Mio. €. Im Jahr 2021 gab es Zugänge von knapp 156 Mio. €. Zum Jahresende 2021 waren Abgänge von knapp 72 Mio. € und Tilgungen von etwa 9,5 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand um etwa 74,5 Mio. € erhöhte. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau beliefen sich zum Jahresende 2021 auf rd. 12,6 Mio. € und waren damit um rd. 3,3 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der BAB betrugen zum 31. Dezember 2021 knapp 611 Mio. € gegenüber rd. 590,2 Mio. € im Vorjahr. Die Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen reduzierten sich von knapp 122,9 Mio. € im Jahr 2020 auf gut 119,1 Mio. € im Jahr 2021.

103 Aufgrund der verkürzten Berichterstattung des Finanzressorts für das Jahr 2021 (siehe Tz. 62) finden sich dort keine Angaben mehr zu den Haftungsverhältnissen aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Vor der Trennung der Buchungskreise waren solche Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen und somit die mit ihnen verbundenen finanziellen Risiken

abgebildet worden. Der Rechnungshof erwartet künftig wieder vollständige Berichterstattungen und bittet das Ressort, diese bereits vor dem Jahr 2027 wiederaufzunehmen.

5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kamerale und doppische Buchung

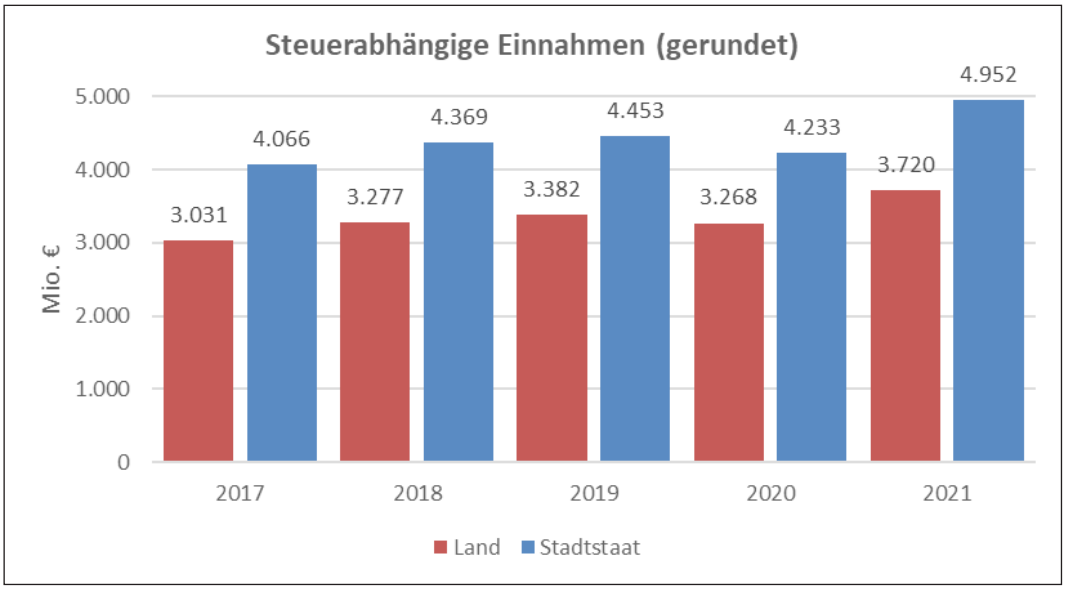
104 Nach der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 wurden erstmals für das Haushaltsjahr 2021 sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für das Land ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.

105 Gegenüber dem Bund berichtet Bremen ausschließlich über die kameralen Daten des Stadtstaats, bestehend aus dem Land Bremen sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Im Folgenden werden die Daten des Stadtstaats daher zusätzlich zu denen des Landes aufgeführt.

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Sanierungshilfen

106 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle des Landes. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2021 aus den Steuern und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Einnahmemindernd hatte sich eine Rückzahlung an den Bund im Zusammenhang mit dem abgelösten Länderfinanzausgleich ausgewirkt. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie in Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen, Zuweisungen und Zuschüssen.

107 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen des Landes und des Stadtstaats für die Jahre 2017 bis 2021.



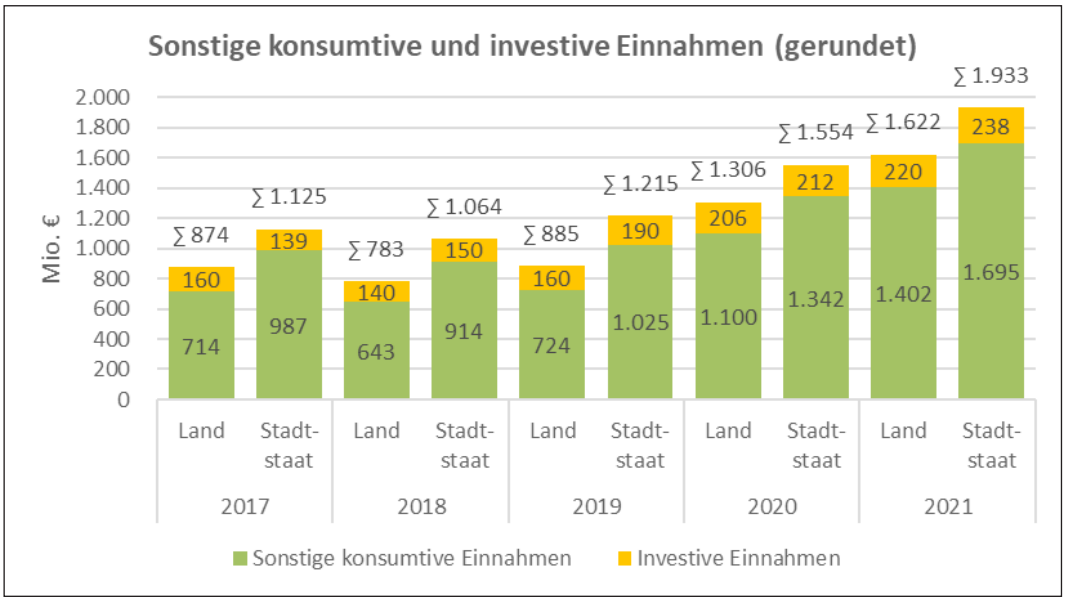
108 Die steuerabhängigen Einnahmen des Landes erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um rd. 500 Mio. € auf gut 3,7 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von mehr als 13,8 %. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats betrugen 2021 knapp 5 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um rd. 700 Mio. €. Dies entsprach einer Steigerung von knapp 17 %. Daneben erhielt Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.

109 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen betrug für das Land im Jahr 2021 gut 4,1 Mrd. €. Anders als im kameralen Ausweis waren darin auch die Sanierungshilfen enthalten.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

110 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt das Land noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Kostenerstattungen des Bundes, Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, 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 berücksichtigt, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen erfasst mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

111 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes und des Stadtstaats Bremen für die Jahre 2017 bis 2021.



112 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes Bremen betrugen 2021 gut 1,6 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 300 Mio. €. Dies entsprach rd. 24,2 %. Für den Stadtstaat lagen die saldierten sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen 2021 bei gut 1,9 Mrd. € und im Vorjahr noch bei knapp 1,6 Mrd. €.

113 Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge im Jahr 2021 für das Land auf etwas über 1,6 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

114 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.

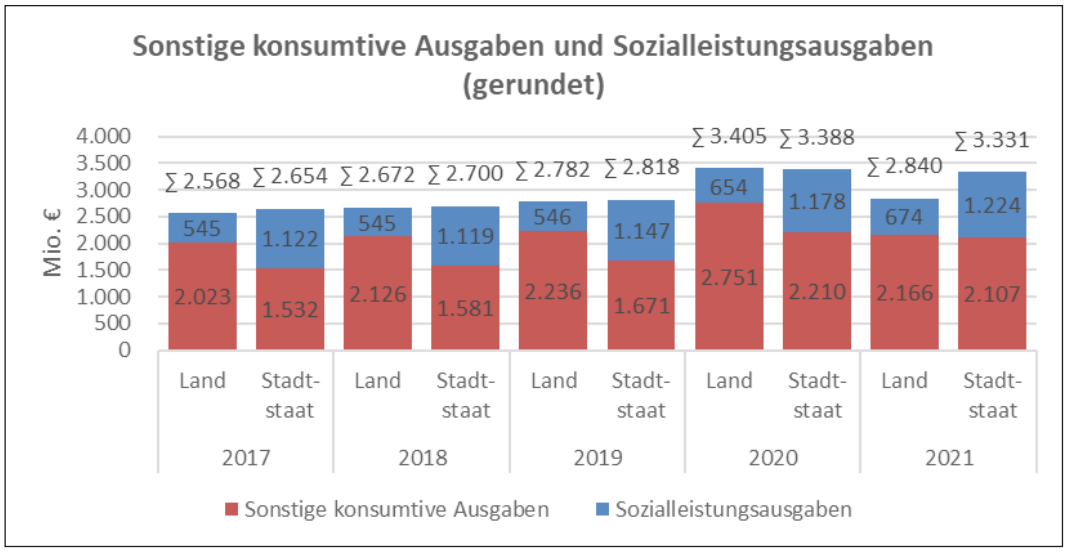
115 Das Finanzressort weist seit dem Jahr 2021 Personalausgaben für aktiv Beschäftigte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nicht mehr

getrennt aus. Die kameralen Personalausgaben des Landes betrugen für 2021 knapp 800 Mio. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse, die z. B. Hochschulen betreffen und vorher in den sonstigen konsumtiven Ausgaben enthalten gewesen waren, mit rd. 1,1 Mrd. € erstmals gesondert ausgewiesen. Für den Stadtstaat lagen die kameralen Personalausgaben des Jahres 2021 bei knapp 2 Mrd. €. Daneben wurden für Personalkostenzuschüsse fast 700 Mio. € ausgegeben. Doppisch betrug der Personalaufwand gut 1,8 Mrd. € für das Land. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von etwas mehr als 1 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von rd. 1,1 Mrd. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

116 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. 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.

117 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben des Landes für die Jahre 2017 bis 2021. Diese Ausgaben werden denen des Stadtstaats gegenübergestellt.



118 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben des Landes im Jahr 2021 mit knapp 2,2 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit etwa 700 Mio. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven

Ausgaben um insgesamt knapp 600 Mio. €, insbesondere aufgrund der gesondert ausgewiesenen Personalkostenzuschüsse. Die Sozialleistungsausgaben des Landes stiegen auch 2021 weiterhin an. Im Stadtstaat beliefen sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben 2021 auf gut 2,1 Mrd. € und damit auf etwa 100 Mio. € weniger als im Vorjahr. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr und betrugen 2021 mehr als 1,2 Mrd. €. Insgesamt sind die Ausgaben für den Stadtstaat 2021 aber gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken.

119 Doppisch betrugen 2021 die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit rd. 2,2 Mrd. €, die Abschreibungen gut 100 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse etwa 2 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 100 Mio. € für das Land.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

120 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil 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 2021 betrugen die Zinszahlungen des Landes Bremen rd. 595 Mio. € und lagen damit nur knapp unter denen des Stadtstaats von rd. 595,6 Mio. €.

121 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren sowie Ausleihungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2021 betrug das Finanzergebnis rd. -573,1 Mio. €. Es setzte sich mit knapp 149 Mio. € aus Finanzerträgen und mit fast 722,1 Mio. € aus Finanzaufwendungen zusammen.

5.7 Investitionen, Anlagenzugänge

122 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden Investitionen ausschließlich als Ausgaben 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.

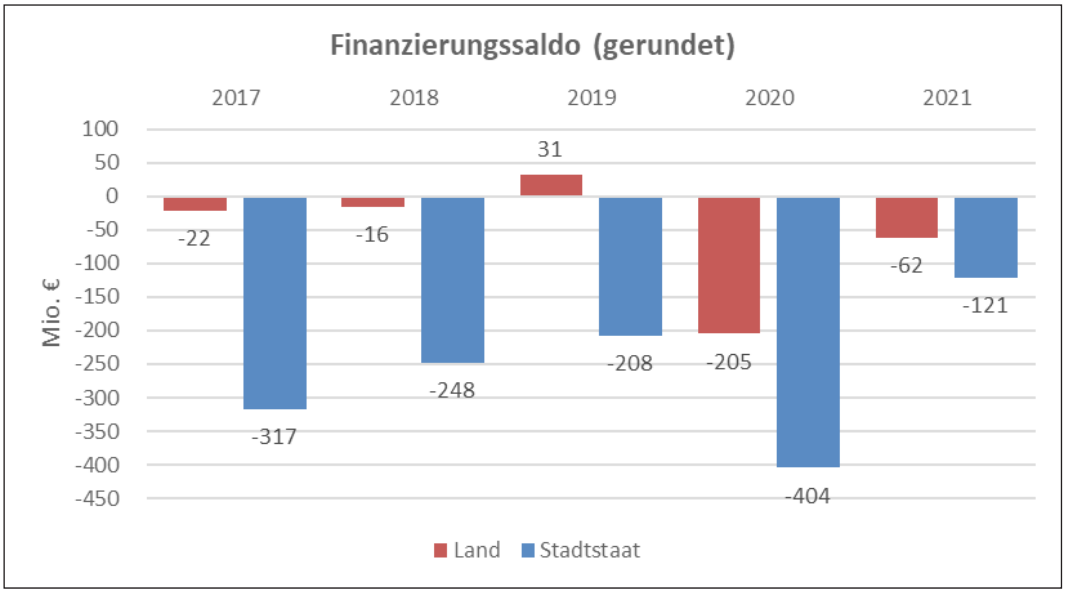
123 Kameral wurden Investitionsausgaben des Landes für das Jahr 2021 mit rd. 497,8 Mio. € gebucht. Die Investitionsausgaben des Stadtstaats wurden mit etwa 816,7 Mio. € ausgewiesen.

124 Doppisch wurden im Jahr 2021 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von etwas mehr als 341,6 Mio. € für das Land erfasst. Dem standen insbesondere Anlagenabgänge im Bereich der Finanzanlagen von rd. 821,4 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betrugen etwa 99,8 Mio. € und die Zuschreibungen fast 21,7 Mio. €.

125 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 156,2 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

126 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie des Stadtstaats für die Jahre 2017 bis 2021.



127 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2021 betrug für das Land Bremen knapp -62 Mio. € und für den Stadtstaat fast -120,9 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte er sich für das Land um rd. 142,5 Mio. € und für den Stadtstaat um etwa 279,7 Mio. €.

128 Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis des Landes für das Jahr 2021 gut -500,8 Mio. €. Es setzte sich mit rd. 5,7 Mrd. € aus Erträgen und mit etwas über 6,2 Mrd. € aus Aufwendungen zusammen.

5.9 Gesamtergebnis

129 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für das Land auch 2021 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag, der sich auf knapp 1,1 Mrd. € belief. Er setzte sich insbesondere zusammen aus dem Verwaltungsergebnis mit etwa -500,8 Mio. € und dem Finanzergebnis mit rd. -573,1 Mio. €.

6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

130 Die in der bremischen Landesverfassung verankerte Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung gestattet es seit dem Haushaltsjahr 2020 nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen, im Saldo neue Kredite aufzunehmen. Grundsätzlich sind die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Maßgeblich für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die strukturelle Nettokreditaufnahme.

131 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird zunächst die Nettokreditaufnahme ermittelt, die sich u. a. aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Rücklagenbewegungen ergibt. Im Anschluss sind bei der Nettokreditaufnahme noch finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu berücksichtigen, sodass daraus die strukturelle Nettokreditaufnahme folgt. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist dann entsprochen, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme Null oder negativ ist.

132 Zu den von der Schuldenbremse ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen zählen Kredite, die unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zur Bekämpfung einer außergewöhnlichen Notlage zu verwenden sind. Auch solche Notlagenkredite wirken sich bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme aus. Bürgerschaft (Landtag) sowie Stadtbürgerschaft als auch die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven stellten für das Haushaltsjahr 2021 eine solche Notsituation pandemiebedingt fest.

133 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. Ebenso ergeben sich Abweichungen durch Rundungen.

Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2021, in Mio. €, gerundet				
	Land	**Stadt-gemeinde Bremen**	**Stadt-gemeinde Bremer-haven**	**Stadtstaat**
Bereinigte Einnahmen	5.741	3.375	811	7.285
Bereinigte Ausgaben	5.803	3.446	799	7.408
Finanzierungssaldo	**-62**	**-71**	**12**	**-121**
Rücklagenbewegungen	-290	-105	-12	-408
Nettokreditaufnahme	**352**	**176**	**0**	**529**
Finanzielle Transaktionen	-18	3	-1	-16
Konjunkturkomponente	201	166	36	403
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Normalsituation)	**536**	**345**	**35**	**916**
Notlagenkredite	-616	-345	-35	-996
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Notsituation)	**-80**	**0**	**0**	**-80**

134 Die strukturelle Nettokreditaufnahme betrug unter Berücksichtigung der Notlagenkredite im Jahr 2021 rd. -80 Mio. €. Damit schloss der Stadtstaat Bremen das Jahr mit einem strukturellen Überschuss ab. Ursache hierfür waren finanzielle Transaktionen in Höhe von knapp 16 Mio. €, Effekte aufgrund der Konjunkturkomponente von gut 403 Mio. € und die pandemiebedingten Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 996 Mio. €. Trotz einer Nettokreditaufnahme von fast 529 Mio. € war es somit möglich, wegen nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigungen strukturell in Höhe von rd. 80 Mio. € zu tilgen. Damit erfüllte Bremen seine Sanierungsverpflichtungen.

135 Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen war bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts 2021 von einem erheblichen pandemiebedingten Einbruch der Steuereinnahmen ausgegangen worden, der jedoch letztlich ausblieb. Bremen gingen Steuereinnahmen in einer Höhe zu, die nur geringfügig unter dem

Niveau vor der Pandemie lag. Damit wäre ein kreditfinanzierter Ausgleich etwaiger Mindereinnahmen nicht mehr notwendig gewesen. Die gegenüber der Planung umfangreicher zugeflossenen Steuereinnahmen standen aber wegen der gesetzlichen Regelungen zur Konjunkturkomponente nicht zur Deckung regulärer Ausgaben zur Verfügung, sondern mussten zur Schuldenreduzierung verwendet werden. Somit waren weiterhin pandemiebedingte Kredite zur Ausgabenfinanzierung erforderlich.

136 Die 2021 im Stadtstaat Bremen wegen der pandemiebedingten Notlage aufgenommenen Kredite in Höhe von rd. 996 Mio. € sind nach den von Bürgerschaft (Landtag), Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Tilgungsplänen innerhalb von 30 Jahren zurückzuzahlen. Daraus ergibt sich die Pflicht, ab 2024 jährlich in Höhe von mehr als 33 Mio. € zu tilgen.

6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennziffern des Stabilitätsrats

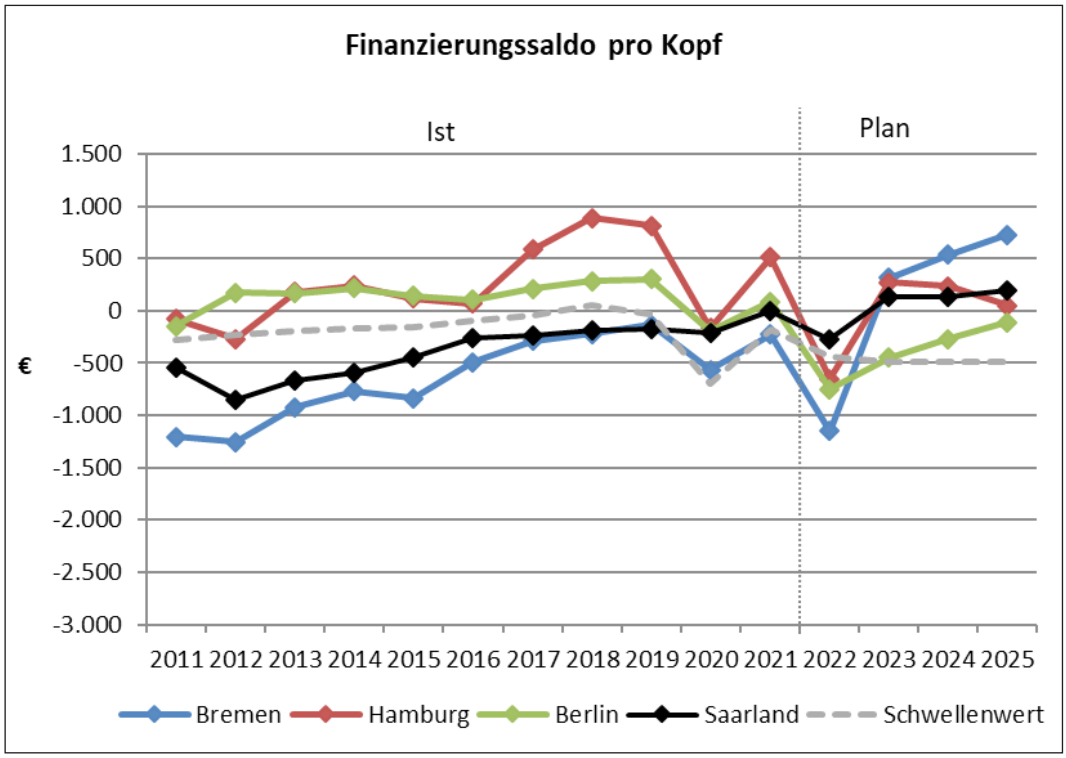
137 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betreffenden Gebietskörperschaft zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennziffern zur Haushaltslage und zur Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der für den Stabilitätsrat maßgeblichen Kennziffernwerte verschiedener Länder. Neben den Werten für die Stadtstaaten wurden auch die Werte für das Saarland in die Darstellung aufgenommen, da das Saarland neben Bremen ebenfalls Sanierungshilfen erhält.

138 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennziffern Finanzierungssaldo pro Kopf, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Verschuldung pro Kopf. Für die einzelnen Kennziffern 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 Finanzierungssaldo pro Kopf

139 Der Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine der Kennziffern zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die Salden der Länder miteinander vergleichen zu können. Zur Bewertung wird ein Schwellenwert gebildet.

140 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Finanzierungssalden pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2011 bis 2025.

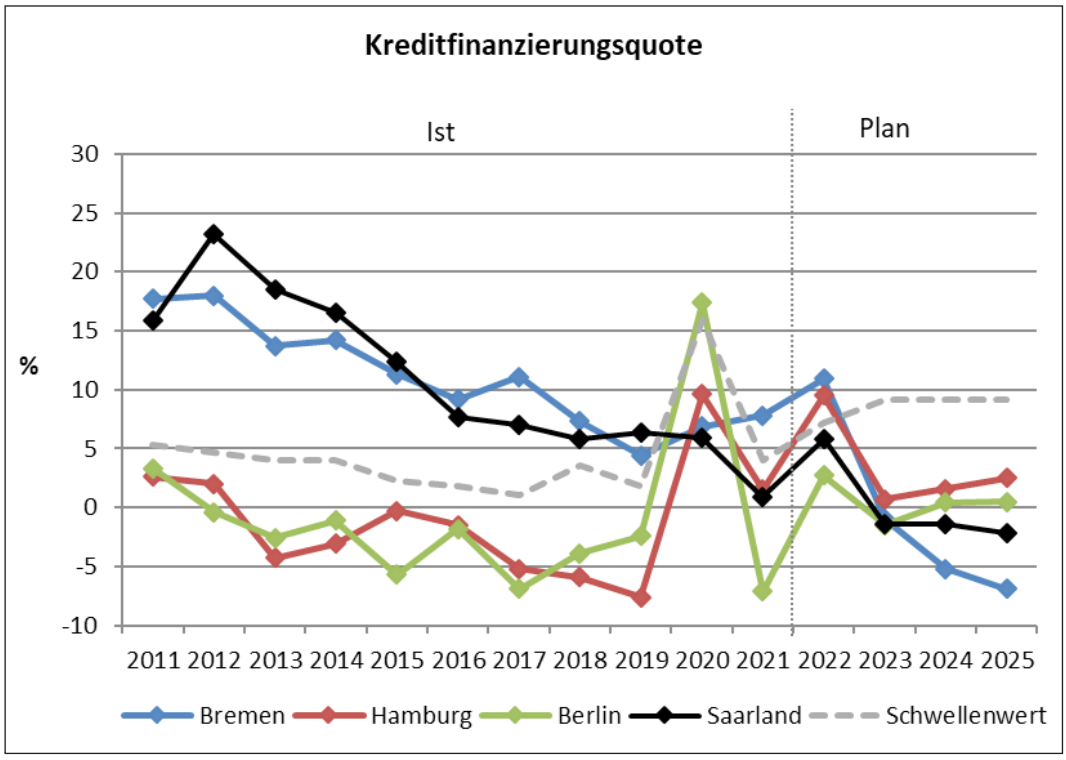


141 Nachdem Bremen im Jahr 2011 noch einen deutlich unter dem Schwellenwert liegenden Finanzierungssaldo pro Kopf zu verzeichnen hatte, konnte dieser Abstand bis zum Jahr 2019 fast vollständig geschlossen werden. In den Jahren 2020 und 2021 befand Bremen sich jeweils etwa auf Höhe des Schwellenwerts. Das Saarland lag 2019 ungefähr gleichauf mit Bremen, wies für die abgeschlossenen Haushalte 2020 und 2021 jedoch erheblich bessere Finanzierungssalden als Bremen aus. Die Werte für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg waren im Zeitraum 2013 bis 2021 stets und manchmal sogar deutlich höher als der Schwellenwert. Alle genannten Länder wiesen für das Jahr 2022 aber einen deutlich geringeren Finanzierungssaldo pro Kopf aus als im Vorjahr. Allein das Saarland plante den festgelegten Schwellenwert für das Jahr 2022 einzuhalten. Bremen, Hamburg und das Saarland prognostizieren positive Finanzierungssalden ab dem Jahr 2023. Bis dahin reichen ihre jährlichen Einnahmen nicht aus, um ihre jährlichen Ausgaben zu decken. Für den Planungszeitraum 2022 bis 2025 weist Bremen mit -1.149 € im Jahr 2022 und 725 € im Jahr 2025 sowohl den höchsten als auch den niedrigsten geplanten Finanzierungssaldo der vier genannten Länder aus.

6.2.3 Kreditfinanzierungsquote

142 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. Auch hier wird zur Bewertung ein Schwellenwert gebildet.

143 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie des Flächenlands Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2011 bis 2025.



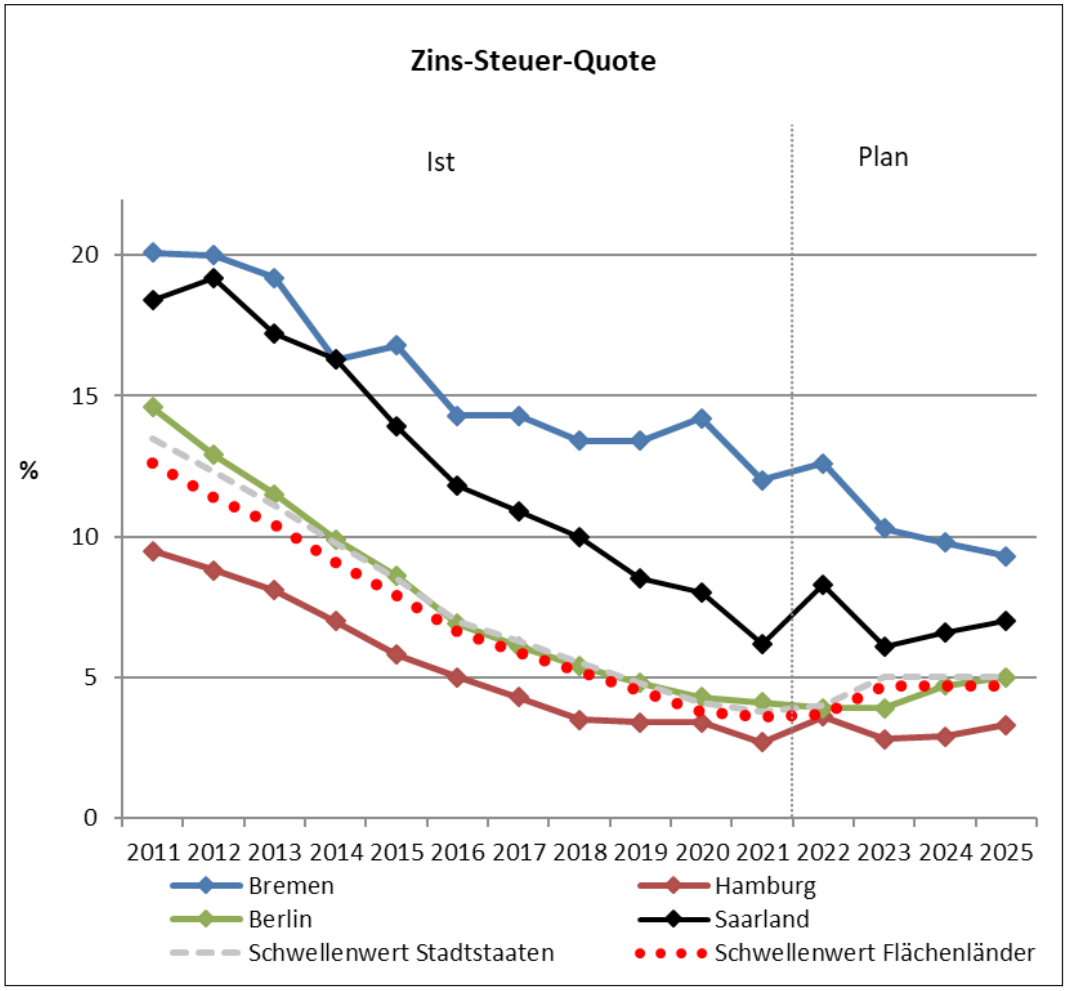
144 Die Neuverschuldung Bremens ging in der Zeit von 2011 bis 2019 deutlich zurück. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2011 noch 17,7 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019 nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Der Schwellenwert sank im gleichen Zeitraum von 5,3 % auf 1,8 %. Aufgrund der konjunktur- bzw. pandemiebedingten Kreditaufnahmen stieg die Quote Bremens im Jahr 2020 auf 6,9 % und für das Jahr 2021 auf 7,8 % an. Damit lag sie im Jahr 2021 - anders als noch 2020 - in Bremen wieder über dem Schwellenwert von 4 %. Im Betrachtungszeitraum wies das Saarland mit 23,2 % im Jahr 2012 die höchste Kreditfinanzierungsquote der vier genannten Länder aus. Berlin kam von 2012 und Hamburg von 2013 an jeweils bis zum Jahr 2019 ohne die

Aufnahme von Krediten für die Finanzierung der Ausgaben aus. Die Kreditfinanzierungsquote in Berlin lag im Jahr 2020 mit 17,4 % über dem Schwellenwert von 15,9 %. Für das Jahr 2022 planten alle genannten Länder mit einem Anstieg der Kreditfinanzierungsquote. Im Jahr 2023 soll die Quote jeweils wieder sinken.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

145 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Zur Bewertung werden für Stadtstaaten und Flächenländer jeweils eigene Schwellenwerte gebildet.

146 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2011 bis 2025.

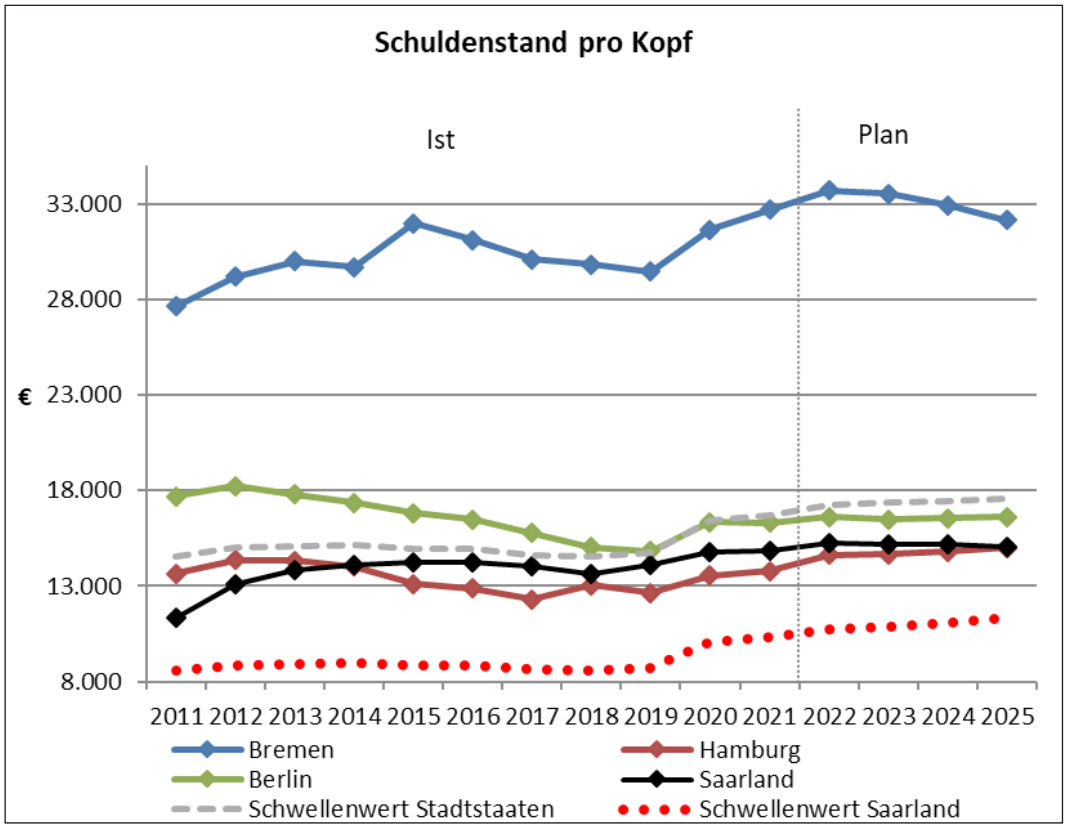


147 Für das Jahr 2011 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 20,1 % gemeldet. Etwa ein Fünftel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm ab und betrug im Jahr 2014 - wie im Saarland auch - 16,3 %. Seitdem bewegten sich die Zins-Steuer-Quoten wieder auf unterschiedlichen Ebenen. Während das Saarland die Quote bis zum Jahr 2021 kontinuierlich reduzierte, entwickelte sich die Kennziffer Bremens nicht stetig, jedoch immer auf einem höheren Niveau als die des Saarlands. Sie sank zwar im Jahr 2021 auf 12 %, überstieg den maßgeblichen Schwellenwert von 3,8 % aber etwa um das Dreifache. Die hohe Zins-Steuer-Quote verdeutlicht das nach wie vor bestehende Problem, dass Bremen im Vergleich zum Saarland, aber insbesondere im Vergleich zu den Stadtstaaten einen erheblich höheren Teil der Einnahmen für Zinsen aufzuwenden hat. Während Bremen im Jahr 2021 etwa jeden achten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden musste, betraf dies in Hamburg nur etwa jeden siebenunddreißigsten Euro. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten Bremens nach wie vor deutlich ein.

6.2.5 Verschuldung pro Kopf

148 Eine weitere Kennziffer ist die Verschuldung pro Kopf. Sie wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Neben unterschiedlichen Schwellenwerten für Stadtstaaten und Flächenländer wird bei dieser Kennziffer sogar ein eigener Schwellenwert für das Saarland gebildet.

149 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Verschuldung pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2011 bis 2025.



150 In den Jahren 2016 bis 2019 gelang es, die Pro-Kopf-Verschuldung zu reduzieren. Allerdings stieg sie in den Jahren 2020 und 2021 wieder so erheblich an, dass sie 2021 mit 32.682 € einen neuen Höchststand erreichte. Im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten und dem Saarland war die Verschuldung pro Kopf in Bremen im Jahr 2021 mehr als doppelt so hoch. Hamburg konnte seit 2011 und Berlin seit 2020 den Schwellenwert jeweils einhalten.

6.2.6 Drohende Haushaltsnotlage

151 Nachdem Bremen die Konsolidierungsphase im Jahr 2019 erfolgreich hatte abschließen können und im Jahr 2020 Kredite überwiegend aus konjunkturellen Gründen aufnehmen musste, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, kamen im Jahr 2021 pandemiebedingte Kreditaufnahmen in erheblicher Höhe hinzu. Nicht nur aufgrund des damit gestiegenen Schuldenstands stellt sich die Finanzsituation Bremens - insbesondere gemessen an den Kennziffern des Stabilitätsrats - zunehmend wieder problematischer dar. Der Rechnungshof weist seit langer Zeit darauf hin, dass die hohen Schulden Bremens die Haushaltssituation stetig belasten und mit großen Risiken für die Zukunft behaften, insbesondere wegen der Möglichkeit wieder steigender Zinsen (vgl. Jahresbericht 2011 - Land, Tz. 103; Jahresbericht 2015 - Land, Tz. 90;

Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 149 f., 207 f.; Jahresbericht 2019 - Land, Tz. 113; Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 165; Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 158).

152 Hinsichtlich der Kennziffern des Stabilitätsrats ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Vergleichbarkeit der Länderdaten insoweit eingeschränkt ist. Grund dafür ist, dass die Länder die pandemiebedingten Lasten finanztechnisch unterschiedlich bewältigt haben. Anders als andere Länder, die Sondervermögen dafür einrichteten, bildete Bremen seine Notlagenkredite unmittelbar im Haushalt mit einem eigenen Produktplan ab. Während sich ausgelagerte Sondervermögen, die ohne eigene Kreditermächtigungen aus Zuweisungen aus dem Haushalt gebildet werden, ausschließlich im Jahr ihrer Schaffung auf bestimmte Kennziffern auswirken, verschlechtern sich diese Kennziffern zwangsläufig über längere Zeit, wenn Notlagenkredite jeweils innerhalb des Haushalts verortet werden. Gleichwohl besitzt diese Vorgehensweise nicht nur im Hinblick auf die vergleichsweise größeren Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme ihre Vorzüge, sondern schafft auch eine größere Haushaltstransparenz.

153 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 stellte der Stabilitätsrat für die Freie Hansestadt Bremen eine drohende Haushaltsnotlage fest mit der gesetzlichen Folge der Einleitung eines Sanierungsverfahrens. Zudem empfahl der Stabilitätsrat Bremen nachdrücklich, alle Anstrengungen zu unternehmen, etwaige notsituationsbedingte Kreditaufnahmen auf ein Minimum zu begrenzen.

154 Die Entwicklung der vom Stabilitätsrat herangezogenen Kennziffernwerte, die auch Notlagenkredite uneingeschränkt berücksichtigt, und die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage zeigen ebenso wie die steigenden Tilgungs- und Zinslasten einige der vielen Herausforderungen, vor denen Bremen bei der Aufstellung der kommenden Haushalte steht.

II Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,5 % auf etwa 2,25 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg um 480 Vollzeiteinheiten.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

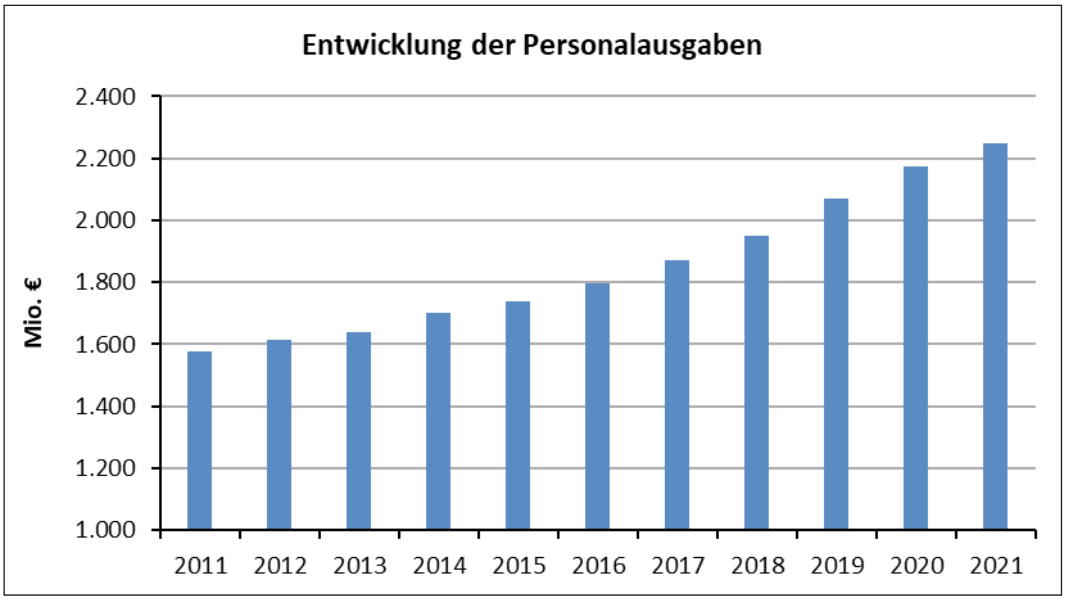
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, z. B. Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Die Bremer Stadtreinigung und Übersee-Museum).

156 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die nicht aus dem Personalhaushalt, sondern aus sonstigen konsumtiven Mitteln finanziert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bestandteile von Zuwendungen, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

2 Entwicklung der Personalausgaben

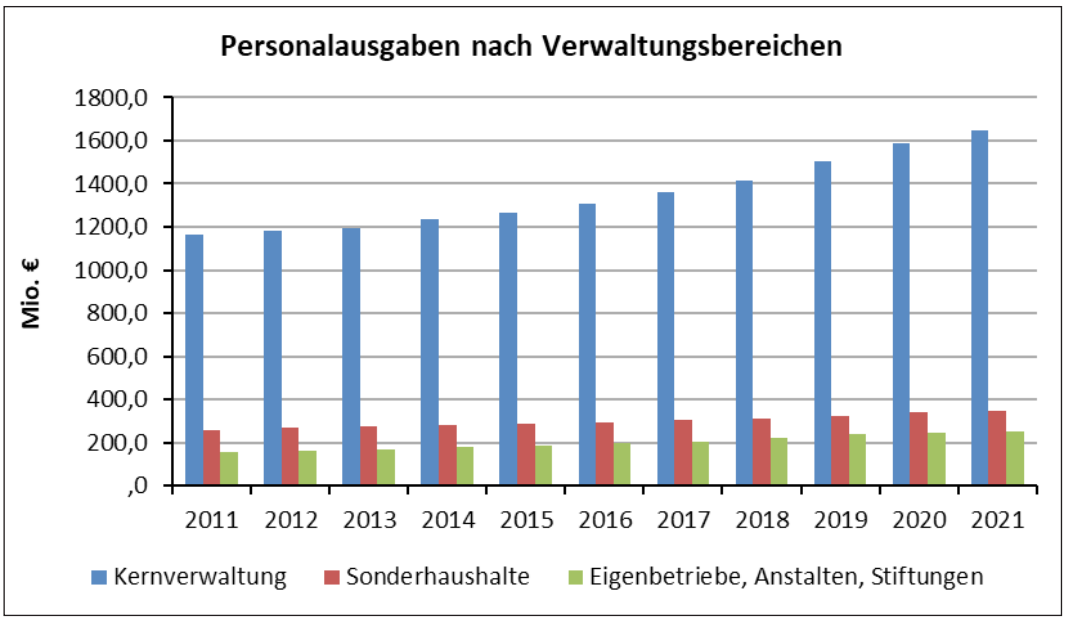
2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

157 Die Personalausgaben der Verwaltung 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 2011 bis 2021 entwickelten.



158 Die Personalausgaben stiegen von etwa 1,58 Mrd. € im Jahr 2011 auf ungefähr 2,25 Mrd. € im Jahr 2021. Das entsprach einer Zunahme um rd. 42,6 %. Im Jahr 2021 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2020 um etwa 3,5 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.

159 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



160 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von ca. 1,16 Mrd. € im Jahr 2011 auf knapp 1,65 Mrd. € im Jahr 2021 und damit um etwa 41,8 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2021 um rd. 3,7 %.

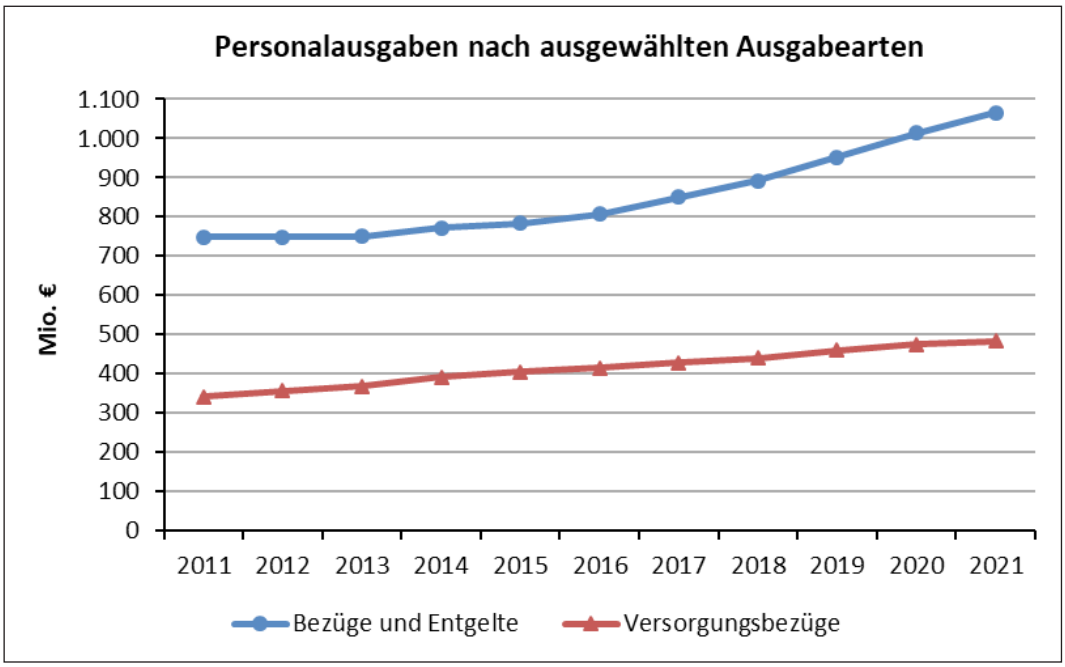
161 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von ungefähr 260,1 Mio. € im Jahr 2011 auf etwa 349,3 Mio. € im Jahr 2021. Das entsprach einer Zunahme um rd. 34,3 %. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Personalausgaben 2021 um rd. 2,8 %.

162 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von ca. 155,8 Mio. € im Jahr 2011 um rd. 62,3 % auf ungefähr 252,7 Mio. € im Jahr 2021. Sie erhöhten sich im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3 %.

163 Die in Tz. 157 bis 161 dargestellten Daten zum Jahr 2020 weichen von den im Jahresbericht 2022 - Land, Tz. 161 bis 166 genannten Daten ab, weil das Finanzressort rückwirkende Bereinigungen des Datenbestands im Bereich der Sonderhaushalte vorgenommen hat.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

164 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten in der Kernverwaltung sowie die Versorgungsbezüge von 2011 bis 2021 entwickelten.



165 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2011 bis 2021 um

etwa 316,6 Mio. € auf knapp 1,07 Mrd. € und damit um rd. 42,3 %. Von 2020 auf 2021 stiegen sie um beinahe 51,5 Mio. €, das entsprach ungefähr 5,1 %.

166 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2011 bis 2021 um knapp 140,7 Mio. € auf fast 482,7 Mio. €, d. h. um ungefähr 41,1 %. Im Jahr 2021 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um etwa 6,9 Mio. € und damit um rd. 1,4 %.

167 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2011 bis 2021 um ungefähr 27,2 Mio. € und damit um rd. 51,2 % zunahmen. Im Jahr 2021 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,3 % auf etwa 80,4 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen

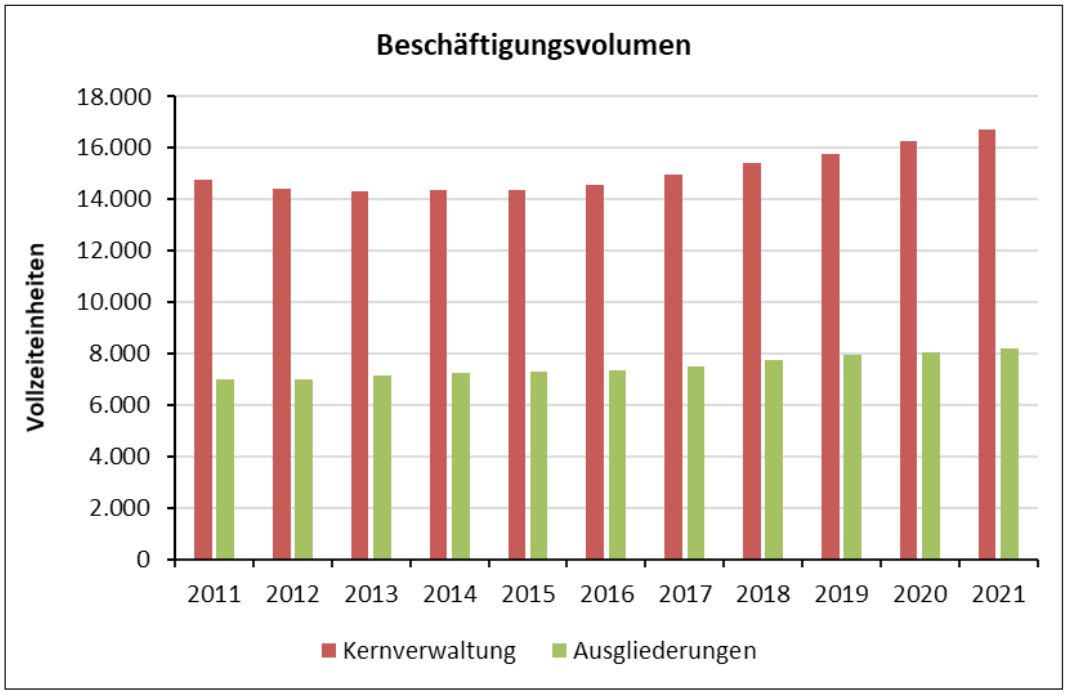
3.1 Kernverwaltung und Ausgliederungen

168 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 Maßnahmen).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (s. Tz. 155).

169 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten (VZE) der Jahre 2011 bis 2021 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.

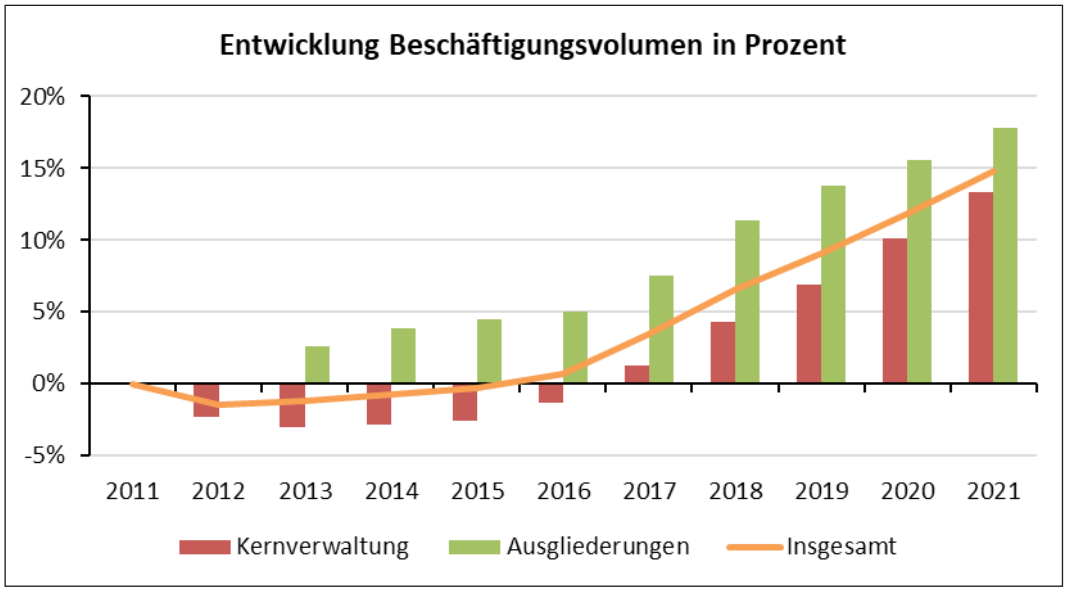


170 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sank ausgehend von 14.760 VZE im Jahr 2011 bis zum Jahr 2013 leicht auf 14.317 VZE und stieg dann kontinuierlich auf 16.734 VZE im Jahr 2021. Gegenüber dem Vorjahr wuchs das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 480 VZE. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 1.974 VZE.

171 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 6.975 VZE im Jahr 2011 auf 8.214 VZE im Jahr 2021 und so um insgesamt 1.239 VZE in den letzten zehn Jahren.

172 Ausgehend von 21.735 VZE im Jahr 2011 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie den Ausgliederungen insgesamt auf 24.948 VZE im Jahr 2021 und damit um 3.213 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 630 VZE.

173 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2011 bis 2021.



174 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um beinahe 14,8 %. Die jährlichen Zuwachsraten waren dabei seit dem Jahr 2017 nahezu konstant. In der Kernverwaltung stieg das Beschäftigungsvolumen zwischen 2011 und 2021 um rd. 13,4 %, in den Ausgliederungen erhöhte es sich überproportional um fast 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 615 VZE (rd. 51,5 %) zu.

175 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um knapp 2,6 %. In der Kernverwaltung wuchs es um rd. 3,0 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung ca. 1,9 %.

3.2 Beteiligungen

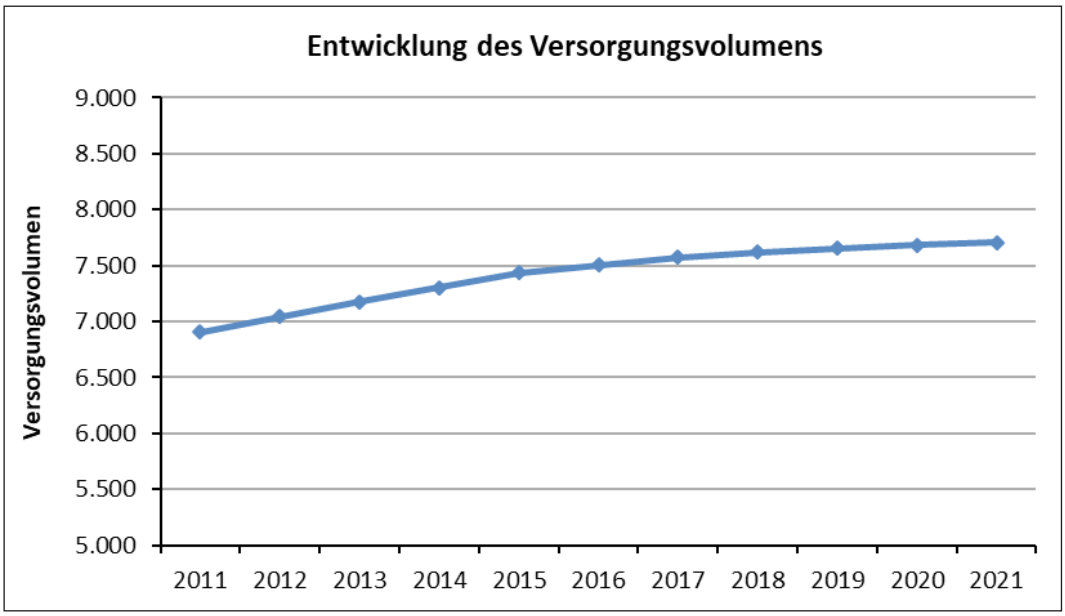
176 Im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben werden auch durch Unternehmen in privater Rechtsform mit bremischer Beteiligung erbracht. Das dort beschäftigte Personal wird je nach den Umständen anteilig oder vollständig aus selbst erwirtschafteten oder öffentlichen Mitteln bezahlt. In den sog. Mehrheitsbeteiligungen, an denen Bremen die überwiegende Anzahl der Anteile hält, erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen seit dem Jahr 2011 von 16.111 VZE auf 23.778 VZE im Jahr 2021. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 47,6 %. Gründe hierfür waren u. a. Veränderungen im Beteiligungsportfolio sowie teils deutliche Personalzuwächse bei einzelnen Beteiligungen.

177 Im Jahr 2021 lag das Beschäftigungsvolumen der Mehrheitsbeteiligungen deutlich über dem der Kernverwaltung und erreichte mit etwa 95,3 % beinahe das

Beschäftigungsvolumen von Kernverwaltung und Ausgliederungen zusammen. Im Jahr 2011 hatte dieser Anteil noch bei ungefähr 74,1 % gelegen. In der Summe aus Kernverwaltung, Ausgliederungen und Mehrheitsbeteiligungen stieg das Beschäftigungsvolumen von 37.846 VZE im Jahr 2011 um rd. 28,7 % auf 48.726 VZE im Jahr 2021.

4 Versorgungsvolumen

178 Das Versorgungsvolumen wird aus der Summe individueller Versorgungssätze gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2011 und 2021 entwickelte.



179 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2021 gegenüber 2020 um rd. 0,3 % auf 7.707 Einheiten zu. Damit entspricht der Zuwachs in etwa dem des Vorjahres. Im Zehnjahreszeitraum von 2011 bis 2021 stieg das Versorgungsvolumen um 803 Einheiten, das entspricht ungefähr 11,6 %.

5 Mittelbare Personalausgaben bei Zuwendungen

180 Zur Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben gewährt Bremen im erheblichen Umfang Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung, z. B. für den Betrieb von Kindergärten oder Kultureinrichtungen. Im Jahr 2020 verausgabte Bremen rd. 509 Mio. € als Zuwendungen. Ein wesentlicher Teil der Förderungen wird zur Finanzierung des Personals der zuwendungsempfangenden

Stellen verwendet, ohne dass sie im Haushalt als Personalausgaben erkennbar wären (s. Tz. 156).

181 Mit der seit dem Jahr 2014 bestehenden Zuwendungsdatenbank ZEBRA sollen sämtliche Zuwendungen aus dem bremischen Haushalt in einer einheitlichen Struktur und nach einheitlichen Maßstäben dargestellt werden. Auf Basis dieser Daten wird unter Federführung des Finanzressorts jährlich ein Zuwendungsbericht erstellt, der mittlerweile als Rechenschaftsbericht bezeichnet wird. Die Förderungsanteile für Personalausgaben werden in diesen Berichten bisher nicht gesondert ausgewiesen. Die technischen Voraussetzungen, solche Daten - etwa Vergütungen und Sozialabgaben - erfassen zu können, sind in ZEBRA allerdings gegeben. Auch wäre es möglich, diese Daten auszuwerten.

182 Der Rechnungshof hält die systematische Aufbereitung von Zuwendungsdaten für erforderlich. Hierzu gehört auch eine transparente Übersicht sowohl zu den durch Zuwendungen gedeckten Personalausgaben insgesamt als auch zu deren Anteilen an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Mit einer differenzierten Auswertung ließen sich die Personalkosten für im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben vollständiger abbilden und der Umfang von Aufgabenverlagerungen sichtbar machen. Außerdem könnten so Personalausgaben von Zuwendungsempfangenden untereinander verglichen werden oder auch Vergleiche zum Personalaufwand von Verwaltungsdienststellen gezogen werden. Auf diese Weise wäre es möglich, sowohl die Fachressorts als auch die politischen Gremien bei ihren Entscheidungen zu unterstützen.

183 Der Rechnungshof hat das Finanzressort deshalb gebeten sicherzustellen, dass die Fachressorts Personalausgaben in dem dafür erforderlichen Detaillierungsgrad in ZEBRA erfassen. Dazu würde es ausreichen, die in ZEBRA für Personalaufwand vorgesehenen Eingabefelder auszufüllen. Außerdem hält der Rechnungshof es für notwendig, die mit Zuwendungen geförderten Personalausgaben regelmäßig auszuwerten und die Ergebnisse in die Zuwendungsberichterstattung aufzunehmen.

184 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass für die richtige und vollständige Erfassung von Daten in ZEBRA die jeweiligen Ressorts in dezentraler Ressourcenverantwortung zuständig seien. Zudem würde die Erweiterung der Berichterstattung programmseitige Änderungen für die Erstellung des Zuwendungsberichts notwendig machen. Dies wiederum sei mit höherem Zeitaufwand und sächlichen Mehrkosten verbunden.

185 Die dezentrale Ressourcenverantwortung steht einer leitenden Koordinierungsfunktion des Finanzressorts bei der Nutzung von ZEBRA nicht entgegen. Hierzu gehört es auch, die Dienststellen auf die Bedeutung richtiger und

vollständiger Dateneingaben hinzuweisen sowie fortzuentwickelnde Erkenntnisse zum Umfang und zur Verwendung der für Personal verausgabten Zuwendungsanteile zu gewinnen (s. Tz. 182). Daher hält der Rechnungshof an seiner Forderung fest, regelmäßig auch über geförderte Personalausgaben zu berichten. Zur Umsetzung empfiehlt er, die bereits bestehenden Eingabemöglichkeiten zu nutzen und technische Änderungen für ein optimiertes Berichtswesen im Zuge der ohnehin beabsichtigten Modernisierung von ZEBRA vorzunehmen. Die dafür sowieso vorgesehenen Mittel wären daraufhin zu überprüfen, ob sie nicht auch die vorgeschlagenen Maßnahmen, vor dem Hintergrund ihres absehbar hohen Nutzens, zumindest weitgehend mit abdecken könnten.

III Prüfungsergebnisse

Inneres, Justiz

Beweisstückstelle von Staatsanwaltschaft und Polizei

Nach wie vor stehen Medienbrüche dem Ziel einer gemeinsamen Beweisstückstelle mit einer effizienten Beweisstückverwaltung von Staatsanwaltschaft und Polizei entgegen.

Inventuren sind regelmäßig durchzuführen, erst recht bei begrenzten räumlichen Kapazitäten.

1 Vorhaben einer gemeinsamen Beweisstückstelle

186 Sowohl Staatsanwaltschaft als auch Polizei verwahren Asservate, die beispielsweise in Strafverfahren als Beweismittel dienen. Mit der Sicherstellung von Asservaten durch Staatsanwaltschaft oder Polizei wird ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis mit besonderen Obhutspflichten begründet. Beide Behörden führten zunächst jeweils eigene Beweisstückstellen. Auf Anraten des Rechnungshofs verfügten jedoch im Jahr 1990 der Senator für Justiz und Verfassung (Justizressort) sowie der Senator für Inneres (Innenressort) die Einrichtung einer gemeinsamen Beweisstückstelle von Staatsanwaltschaft und Polizei.

187 Beweisstücke werden bei der Staatsanwaltschaft in Bremen sowie auf dem Gelände des Polizeipräsidiums gelagert. Grundsätzlich sollen die Asservate im Polizeipräsidium aufbewahrt werden. Ausgenommen hiervon sind Asservate, für die besondere Sicherheitsvorkehrungen erforderlich sind, wie Schusswaffen, Betäubungsmittel und Bargeld. Sie lagern ausschließlich am Standort der gemeinsamen Beweisstückstelle bei der Staatsanwaltschaft. Sämtliche Festlegungen zum Asservierungsverfahren enthält die regelmäßig aktualisierte „Gemeinsame Regelung der Staatsanwaltschaft Bremen, des Ordnungsamtes Bremen und der Polizei Bremen zum Umgang mit Asservaten“ (gemeinsame Regelung).

2 Mehrfacherfassung der Beweisstücke

188 Staatsanwaltschaft und Polizei erklärten in der gemeinsamen Zielsetzung aus dem Jahr 2007 die Absicht, nach vorheriger Kosten-Nutzen-Analyse ein einheitliches elektronisches Asservatenverwaltungssystem einzuführen. Damit

sollten insbesondere Doppelerfassungen von Beweisstücken und Medienbrüche vermieden werden. Da bei Staatsanwaltschaft und Polizei allerdings immer noch voneinander getrennte Datenverarbeitungssysteme eingesetzt werden, wurden diese Ziele bislang nicht erreicht. Werden beispielsweise Asservate vom Gelände des Polizeipräsidiums zur Staatsanwaltschaft im Zentrum gebracht, müssen die Angaben zu den Asservaten nach wie vor neu erfasst werden. Daran wird deutlich, dass die Einrichtung einer gemeinsamen Beweisstückstelle mit einer effizienten Beweisstückverwaltung in den letzten 15 Jahren nicht umgesetzt worden ist.

3 Wirtschaftlichkeit

189 Die in der gemeinsamen Zielsetzung vorgesehenen Kosten-Nutzen-Analysen konnten nicht vorgelegt werden. So räumte die Staatsanwaltschaft ein, keine derartige Analyse erstellt zu haben. Die Polizei hielt es trotz Unauffindbarkeit solcher Unterlagen letztlich für möglich, dass damals gleichwohl wirtschaftliche Betrachtungen stattgefunden haben könnten. Ein Verstoß gegen die eigenen Vorgaben aus der gemeinsamen Zielsetzung lässt sich somit auch bei der Polizei nicht ausschließen.

190 Die Polizei teilte zur weiteren Entwicklung außerdem mit, im Juni 2019 sei in ihrem Bereich ein nationales Vorhaben zur Einführung eines elektronischen Asservatenmanagementsystems begonnen worden, mit dem der Asservatenverlauf lückenlos abgebildet werden solle. Die Themenverantwortlichkeit dafür liege seit Juli 2020 beim Bundeskriminalamt, das auch die Wirtschaftlichkeit untersuche und verantworte. In Vorbereitung der elektronischen Akte gebe es zum automatisierten Datenaustausch zwischen Polizei und Justiz zudem bereits ein Gemeinschaftsprogramm der Justiz- und Innenministerien der Länder mit den jeweiligen Bundesministerien, dessen Laufzeit bis Januar 2026 geplant sei.

191 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei Gemeinschaftsprojekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich sind. Daher liegt es in der Ressortverantwortung, ebenfalls bei länderübergreifenden Projekten auf die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzuwirken und deren Ergebnisse vor dem Hintergrund bremischer Gegebenheiten zu bewerten. Zudem bleibt der Rechnungshof bei seiner Kritik, dass die seit 2007 vorgesehene gemeinsame Beweisstückstelle mit einer effizienten Beweisstückverwaltung immer noch nicht besteht. Inwieweit die dargelegten bundesweiten Projekte hier Abhilfe schaffen können, bleibt abzuwarten.

4 Inventur des Asservatenbestands

192 Mit Inventuren von Beweisstücken wird der zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandene Bestand mit den listenmäßig erfassten Daten abgeglichen, um eine aktuelle Übersicht zu erlangen und zeitnah feststellen zu können, ob Asservate noch für Verfahren benötigt werden. Ist dies nicht mehr der Fall, sind Asservate den jeweiligen Berechtigten auszuhändigen oder beispielsweise im Falle einer nicht möglichen Rückgabe der Verwertung zuzuführen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund begrenzter räumlicher Kapazitäten für die Einlagerung von Asservaten.

193 Die Ressorts räumten ein, in der Vergangenheit sei wegen personeller Engpässe nur unregelmäßig inventarisiert worden. Verfügungen oder Dienstanweisungen zur Durchführung von Inventuren lägen nicht vor.

194 Um regelmäßige Inventuren zu gewährleisten, hat der Rechnungshof empfohlen, Festlegungen zu Art, Umfang und Intervall von Inventuren in die gemeinsame Regelung aufzunehmen. Die Ressorts haben dies zugesagt.

5 Verwahrung sichergestellter Fahrzeuge

195 Mit der Sicherstellung von Kraftfahrzeugen sind externe Dienstleister beauftragt. Bis zum Abschluss einer etwaigen Spurensicherung werden die Fahrzeuge auf dem Gelände des Polizeipräsidiums Bremen verwahrt und anschließend in der Regel wieder herausgegeben. Grundsätzlich soll eine Verwahrung von Fahrzeugen vermieden werden.

196 Ist in Ausnahmefällen eine längere Verwahrung notwendig, werden die jeweiligen Dienstleister, die auch die Sicherstellung vorgenommen haben, damit beauftragt. Mit den zugrundeliegenden Verträgen werden auch die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis ergebenden Obhutspflichten auf die Dienstleister übertragen. Hierzu zählen u. a. der Schutz gegen Zerstörung, Beschädigung und Verlust.

197 Vor-Ort-Kontrollen, die sich auch auf die Einhaltung der Obhutspflichten durch die Dienstleister erstreckten, fanden auf den Verwahrgeländen nicht statt. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, durch regelmäßige, stichprobenartige Kontrollen sicherzustellen, dass die beauftragten Dienstleister ihren Pflichten nachkommen. Nach Mitteilung der Ressorts sei von Seiten der Polizei Bremen die Einführung von Kontrollen beabsichtigt. Eine entsprechende Ergänzung der gemeinsamen Regelung werde geprüft.

Sachausgaben im Justizzentrum am Wall

Haushaltsmittel dürfen nicht für unangemessen kostspielige Ausstattungen verwendet werden. Beschaffungen sind am dienstlichen Bedarf auszurichten und Vergabevorschriften zu beachten.

1 Grundlagen

198 Im Justizzentrum am Wall (Justizzentrum) befinden sich neben anderen Institutionen die Fachgerichte Bremens, also das Oberverwaltungs- und das Verwaltungsgericht (Verwaltungsgerichte), das Finanzgericht sowie die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Auch der Staatsgerichtshof, das Verfassungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, hat dort seinen Sitz. Oberste Dienstaufsichtsbehörde für die Fachgerichte ist die Senatorin für Justiz und Verfassung (Ressort). Der Staatsgerichtshof ist keinem Geschäftsbereich eines Senatsmitglieds zugeordnet.

199 In Gerichten fallen neben Personalkosten und Auslagen in Rechtssachen auch Ausgaben für konsumtive sowie investive Zwecke an. Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen durch die Gerichtsverwaltungen unterliegen nicht der richterlichen Unabhängigkeit und sind nach den allgemeinen Regelungen durchzuführen. Dabei sind insbesondere die Landeshaushaltsordnung sowie Vergabevorschriften zu beachten.

200 In einer u. a. an den Rechnungshof gerichteten Medienanfrage wurde eine vermutete unwirtschaftliche Beschaffung von Mobiliar und ihr fehlender dienstlicher Bedarf thematisiert. Der Rechnungshof hat den Hinweis zum Anlass genommen, diese Beschaffung sowie weitere Sachausgaben von Fachgerichten im Justizzentrum zu prüfen.

2 Neumöblierung eines Bereichs

2.1 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

201 Im Jahr 2021 hatten sich die Verwaltungsgerichte und der Staatsgerichtshof entschlossen, einen Flurbereich im Justizzentrum umzugestalten und u. a. mit neuem Mobiliar auszustatten. Hierzu beschafften die Gerichte bei einem örtlichen Einrichtungshaus ein Zweisitzer-Sofa für rd. 2.700 €, einen Teppich für rd. 1.200 €, eine Stehleuchte für rd. 800 € sowie vier Beistelltische und zwei Stühle für zusammen etwa 1.700 €. Insgesamt wurden für die Neumöblierung, die noch einen weiteren Tisch umfasste, knapp 6.700 € ausgegeben.

Finanziert wurde der Betrag aus Haushaltsmitteln des Verwaltungsgerichts und des Staatsgerichtshofs.

202 In Vergabevermerken aus dem September 2021 wurde als Grund für die Beschaffung allein die repräsentative Neugestaltung des Empfangsbereichs des Staatsgerichtshofs und der Verwaltungsgerichte benannt. Im Verlauf der Prüfung teilten die Gerichte jedoch mit, es habe sich bei diesen Angaben lediglich um „Arbeitstitel" gehandelt. Tatsächlich sei beabsichtigt gewesen, mit der neuen Möblierung einen Kommunikations- und Empfangsbereich im Justizzentrum zu schaffen, der nicht nur als repräsentativer Empfangsbereich der Gerichte diene, sondern ebenfalls allen Mitarbeitenden für soziale und kommunikative Begegnungen zur Verfügung stehe.

203 Beschaffungen müssen sich am dienstlichen Bedarf ausrichten und nach §§ 6, 7 LHO notwendig sowie wirtschaftlich sein. Sie sind auch angesichts der Haushaltslage Bremens auf das absolut unabdingbare Maß zu beschränken und dürfen nicht zu vergleichsweise unangemessen kostspieligen Ausstattungen führen. Ausgaben für Repräsentationszwecke sind nur zulässig, wenn hierfür Mittel im Haushalt veranschlagt sind.

204 Mit der Beschaffung des Zweisitzer-Sofas und weiterer hochpreisiger Möbelstücke wurden diese Grundsätze nicht beachtet. Die Haushaltspläne des Staatsgerichtshofs und der Verwaltungsgerichte enthielten keine Ausgabeermächtigung für repräsentative Zwecke. Dies verdeutlicht den Willen des Haushaltsgesetzgebers, die Gerichte nur im für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu finanzieren. Zu den gesetzlichen Aufgaben

der Gerichte gehört es jedoch nicht, einen Empfangsbereich in besonders repräsentativer Form einzurichten. Für diesen Zweck hätten keine öffentlichen Mittel verausgabt werden dürfen.

205 Auch ansonsten bestand zur Einrichtung eines angemessenen Empfangs- und Aufenthaltsareals für Gerichtsangehörige und Gäste keine Notwendigkeit für einen Sofabereich. Deutlich wird dies bereits an der Gesamtgestaltung, zu der neben der hochpreisigen Möblierung ein einfacher Tisch mit vier - zuvor im Keller des Justizzentrums gelagerten - Stühlen gehört (s. Foto). Der bestuhlte - lediglich 295 € teure - Tisch orientiert sich an der in der Verwaltung üblichen funktionalen Möblierung und kann neben Gerichtsangehörigen auch von Gästen genutzt werden, ohne die Schwelle zur Unhöflichkeit zu überschreiten. Für einen angemessenen Empfangsbereich wäre es daher ausreichend sowie unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich gewesen, den gesamten Empfangs- und Aufenthaltsbereich funktional und bescheiden zu gestalten.

206 Der Rechnungshof hat die nicht notwendige und damit auch nicht wirtschaftliche Beschaffung des hochpreisigen Mobiliars gerügt. Er hat den Staatsgerichtshof und die Verwaltungsgerichte aufgefordert, Beschaffungen ausschließlich am dienstlichen Bedarf auszurichten.

207 Das Ressort hat sich den Feststellungen sowie Forderungen des Rechnungshofs vollumfänglich angeschlossen. Auch hat es die Gerichtsverwaltungen mit einem Erläuterungsschreiben nebst einer „Checkliste“ darauf hingewiesen, die Beschaffungsregelungen einzuhalten. Die Verwaltungsgerichte haben angekündigt, die Ausgaben für Sofa, Stehleuchte und Teppich privat zu finanzieren. Der Rechnungshof hält es für geboten, die gesamten Kosten für die dienstlich nicht notwendige Neumöblierung zu erstatten, um zumindest die finanziellen Folgen des Haushaltsverstoßes auszugleichen.

2.2 Vergabe

208 Bremische Dienststellen sind grundsätzlich verpflichtet, Mobiliar und andere Gebrauchsgegenstände über den zentralen Beschaffungskatalog zu beziehen. Sollen ausnahmsweise Waren außerhalb des Katalogs beschafft werden, sind vergaberechtliche Vorgaben in eigener Verantwortung zu beachten. So ist zunächst aufgrund einer genauen Bedarfsermittlung eine eindeutige Leistungsbeschreibung zu erstellen, die ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermittelt und hinreichend vergleichbare Angebote ermöglicht. Zur Wahl des Vergabeverfahrens ist eine Schätzung des Auftragswerts erforderlich. Das Vergabeverfahren ist zu dokumentieren.

209 Ungeachtet der fehlenden Notwendigkeit für das hochpreisige Mobiliar haben die Gerichte auch gegen das Vergaberecht verstoßen.

- Staatsgerichtshof und Verwaltungsgerichte ermittelten nicht den genauen Bedarf für den Empfangs- sowie Aufenthaltsbereich und erstellten keine eindeutige Leistungsbeschreibung. Stattdessen forderten sie zwei Einrichtungshäuser auf, Entwürfe für eine Möblierung vorzulegen. Dieses Vorgehen führte dazu, dass die beiden Einrichtungshäuser unterschiedliche - nicht miteinander vergleichbare - Angebote erstellten.
- Trotz fehlender Vergleichbarkeit der Angebote setzten die Gerichte das Vergabeverfahren fort und verglichen die Preise des favorisierten Gestaltungsentwurfs mit produktgleichen Angeboten im Internet. Vergleichbare Ausführungsvarianten anderer Hersteller berücksichtigten sie nicht. War ein Produkt im Internet nicht zu finden, verzichteten die Gerichte auf einen Preisvergleich.
- Der Vergabedokumentation waren Angaben zur Schätzung des Auftragswerts, Wahl des Vergabeverfahrens und zu sonstigen wesentlichen Entscheidungen nicht zu entnehmen.

210 Ohne eine Bedarfsermittlung sowie Leistungsbeschreibung war es den Gerichten nicht möglich, vergleichbare Angebote einzuholen und eine wirtschaftliche Auswahlentscheidung zu treffen. Das Erfordernis von Vergleichsangeboten konnte nicht durch einen einfachen Preisvergleich mit produktgleichen Angeboten im Internet ersetzt werden. Derartige Angebote sind in der Regel weder rechtlich verbindlich, noch enthalten sie die bei Komplettangeboten üblicherweise gewährten Rabatte. Darüber hinaus widerspricht ein solcher Vergleich dem Gebot einer produktneutralen Ausschreibung und schließt vergleichbare Ausführungsvarianten anderer Hersteller aus.

211 Der Rechnungshof hat den Staatsgerichtshof und die Verwaltungsgerichte aufgefordert, bei Beschaffungen die vergaberechtlichen Vorgaben zu beachten. Das Ressort hat sich auch dieser Forderung angeschlossen und der Staatsgerichtshof sowie die Verwaltungsgerichte haben zugesagt, dem nachzukommen.

3 Andere Sachausgaben

212 Nur bei wenigen anderen geprüften Ausgaben hat der Rechnungshof eine nicht ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln festgestellt:

- Die Fachgerichte bezahlten die regelmäßige technische Überprüfung privater Elektrogeräte in Diensträumen aus Haushaltsmitteln, ohne sich die Kosten dafür erstatten zu lassen.

- Gerichte übernahmen vereinzelt Bewirtungskosten für interne dienstliche Veranstaltungen, etwa bei einem Teambuilding-Workshop für die Gerichtsverwaltung.
- Zu Anlässen wie Amtseinführungen von Leitungen nichtbremischer Gerichte wurden Geschenke in Form von Süßwaren sowie Spirituosen beschafft und sich für die Finanzierung aus Haushaltsmitteln auf besondere Repräsentationspflichten berufen.
- Drei Fachgerichte beschenkten Mitarbeitende etwa zu Dienstantritt oder zur Beförderung mit aus Haushaltmitteln bezahlten Blumen.

213 Die Gerichte teilten mit, auf eine Kostenerstattung für die Prüfung privater Elektrogeräte wäre aus Wirtschaftlichkeitsgründen verzichtet worden. Der Rechnungshof hat angemerkt, dass sich die Kosten trotz jeweils nur geringfügiger Beträge gleichwohl im Laufe der Jahre aufsummieren. Er hält es für geboten, der Verpflichtung nachzukommen, Einnahmen vollständig zu erheben oder keine privaten Elektrogeräte in den Dienststellen mehr zu erlauben. Das Ressort hat mitgeteilt, es werde die Kostenerstattung für Kontrollen privater Elektrogeräte neben anderen Punkten in einer Handlungshilfe thematisieren.

214 Bewirtungen bei allein internen dienstlichen Zusammenkünften sind wie die alltägliche Versorgung ausschließlich dem privaten Lebensbereich zuzuordnen. Sie sind somit von den Teilnehmenden selbst zu zahlen. Die anderweitige Praxis der Gerichte verstößt gegen § 6 LHO, wonach nur dienstlich notwendige Ausgaben zulässig sind. Die Gerichte wollen die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigen und ihre bisherige Praxis einstellen.

215 Ausgaben für Repräsentationszwecke sind nur zulässig, wenn der Haushaltsgesetzgeber hierfür eine Ausgabeermächtigung erteilt hat (s. Tz. 203). In den Haushalten des Staatsgerichtshofs und der Fachgerichte sind keine Mittel für Repräsentationsaufgaben veranschlagt. Der Rechnungshof hat die Gerichte aufgefordert, Geschenke zur Amtseinführung oder Verabschiedung von Gerichtsleitungen nicht aus Haushaltsmitteln zu finanzieren.

216 Auch das Ressort sieht die Notwendigkeit einer Ausgabeermächtigung für Repräsentationszwecke und will nun Bedarfe ermitteln sowie die Einrichtung entsprechender Budgets prüfen. Der Rechnungshof merkt dazu an, dass der Haushaltsgesetzgeber bislang nur vereinzelt Ausgaben für Repräsentationszwecke anerkannt hat, z. B. Verfügungsmittel für Senatorinnen und Senatoren oder den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft. Daraus folgt, dass Grundlage für eine Ausgabeermächtigung nur ein außergewöhnlicher Repräsentationsaufwand aus dienstlicher Veranlassung sein kann, der üblicherweise

erst auf der Ebene von obersten Landesbehörden oder Verfassungsorganen zum Tragen kommt.

217 Mehrere Fachgerichte teilten mit, eine interne Regelung erlaube Blumengeschenke an Mitarbeitende. Die Präsente wären aus Gründen der Fürsorgepflicht und als Zeichen der Wertschätzung beschafft worden. Der Rechnungshof hat die Fachgerichte darauf hingewiesen, dass Geschenke an Mitarbeitende nicht notwendig für die Erfüllung der Aufgaben Bremens sind und deshalb nicht aus Haushaltsmitteln finanziert werden dürfen. Wollen sich die Gerichte dennoch gegenüber ihren Mitarbeitenden zu bestimmten Anlässen in besonderer Form - z. B. mit Blumensträußen - erkenntlich zeigen, wäre dies privat zu finanzieren, wie es in anderen Dienststellen auch üblich ist.

218 Das Ressort sieht in geringwertigen Aufmerksamkeiten gegenüber Mitarbeitenden ein notwendiges Instrument der Personalführung und verweist in diesem Zusammenhang auf § 18 a des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) für Beschäftigte des Bundes und der Kommunen, der solche Maßnahmen erlaube. Dies überzeugt nicht. Personalführung durch steuerfinanzierte Geschenke ist dem öffentlichen Dienst fremd. Die Arbeitsleistung von Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst wird grundsätzlich über deren Vergütung bzw. Besoldung abgegolten, auch um eine Gleichbehandlung sicherzustellen. Würde es daneben - losgelöst von tarif- oder besoldungsrechtlichen Vorschriften - noch weitere Formen gewisser Sonderentlohnungen geben, könnte es zu einer im Ergebnis gerade nicht wertschätzenden Ungleichbehandlung von Mitarbeitenden sowohl zwischen den Dienststellen Bremens als auch innerhalb einer Dienststelle kommen. Geschenke, die ohne Zusammenhang mit der regulären Vergütung der Arbeitsleistung erbracht werden, können auch nicht durch § 18 a TVöD gerechtfertigt werden. Bei dieser Vorschrift, die - mit Ausnahme vereinzelt übergeleiteter Altfälle - für Mitarbeitende des Landes ohnehin keine Anwendung findet, handelt es sich um eine besondere tarifrechtliche Vergütungsregelung als Ergänzung zum Leistungsentgelt. Als alternatives Entgeltanreiz-System ermöglicht sie, die Arbeitsleistung unter engen Voraussetzungen zusätzlich durch besondere Maßnahmen, die der Personalgewinnung, Gesundheitsförderung oder Nachhaltigkeit dienen, zu vergüten. Solche Zwecke sind aber mit Blumengeschenken nicht erfüllbar. Letztlich übersieht das Ressort, dass die Schaffung einer Ausgabeermächtigung für Geschenke mangels dienstlicher Notwendigkeit erheblichen rechtlichen Bedenken begegnen dürfte. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.

Finanzielle Ausstattung eines Forschungsinstituts

Mittel zur institutionellen Förderung dürfen nicht zu erheblichen Überschüssen führen. Von einer anlasslosen Zuweisung zur Erhöhung des Stiftungskapitals ist abzusehen.

Ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes Institut darf Anteile an einem Unternehmen nicht unter Wert verkaufen.

1 Nachschauprüfung

219 Das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) ist eine gemeinnützige Stiftung öffentlichen Rechts, die an den Standorten Bremen und Bremerhaven angewandte Forschung sowie Auftragsforschung betreibt und Zuwendungen von der Senatorin für Wissenschaft und Häfen (Ressort) erhält. Zum 31. Dezember 2021 beschäftigte es im Umfang von insgesamt 34 Vollzeiteinheiten 41 Personen. Zusätzlich waren am ISL drei Professoren bremischer Hochschulen in Kooperation tätig. Der Rechnungshof hatte bereits vor mehr als zehn Jahren etliche Mängel bei den Zuwendungsverfahren des Ressorts sowie in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ISL festgestellt (vgl. Jahresbericht 2011 - Land, Tz. 515 ff.). Schon eine erste Nachschauprüfung im Jahr 2016 (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 281 ff.) zeigte insbesondere hinsichtlich der Zuwendungspraxis erneut gravierende Defizite.

220 Das ISL hatte bis einschließlich 2014 häufig negative Jahresergebnisse erzielt und wies zum 31. Dezember 2014 ein negatives Eigenkapital von rd. 395 T € aus. Binnen der darauffolgenden sechs Jahre war das Eigenkapital erheblich angestiegen und belief sich zum Ende des Jahres 2020 auf knapp 2,5 Mio. €. Diese Entwicklung veranlasste den Rechnungshof zu einer weiteren Überprüfung.

2 Institutionelle Förderung

221 In den Jahren 2016 bis 2021 gewährte das Ressort dem ISL Zuwendungen als institutionelle Förderung in Höhe von insgesamt rd. 5,8 Mio. €. In diesem Zeitraum erzielte das ISL Jahresüberschüsse in Höhe von knapp 1,6 Mio. €. Die Zuwendungen sowie die Jahresüberschüsse bzw. -fehlbeträge des ISL sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Institutionelle Förderung, Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag (T€, gerundet)							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Summe
Institutionelle Förderung	1.275	1.297	997	978	1.285	0	5.832
Jahresüberschuss/ -fehlbetrag	277	580	553	685	347	-848	1.594

222 Obwohl das Ressort bei seinen Verwendungsnachweisprüfungen mehrfach eine Überfinanzierung des Instituts festgestellt hatte, reduzierte es die Zuwendungen nicht bedarfsgerecht. Zwar minderte es die Zuwendung für das Jahr 2019 von ursprünglich 1.247 T€ auf rd. 978 T€. Das ISL erzielte jedoch trotz dieser Kürzung einen Überschuss von knapp 685 T€. Für das Jahr 2020 erhöhte das Ressort die Zuwendung sogar wieder von zunächst 1.247 T€ auf rd. 1.285 T€. Hierdurch ergab sich auch im Jahr 2020 ein Jahresüberschuss, der sich auf knapp 347 T€ belief.

223 Erstmals im Jahr 2021 zog das Ressort deutliche Konsequenzen, indem es die für jenes Jahr zunächst bewilligten 1,1 Mio. € vollständig widerrief, um die durch Zuwendungen erwirtschafteten Überschüsse der vergangenen Jahre abzuschmelzen. In der Folge schloss das Geschäftsjahr 2021 zwar mit einem Fehlbetrag von knapp 848 T€, die Überschüsse aus den Jahren 2016 bis 2020 waren damit aber immerhin um etwa ein Drittel verringert. Allerdings gewährte das Ressort dem ISL für das Jahr 2022 bei einem angenommenen Verlust in Höhe von rd. 521 T€ wiederum antragsgemäß eine Förderung von 800 T€. Die Ansätze im Wirtschaftsplan des Instituts waren - verglichen mit den Finanzzahlen für 2020 und 2021 - jedoch sehr vorsichtig geschätzt, sodass sich das geplante Abschmelzen der Überschüsse voraussichtlich verzögern wird.

224 Seit dem Jahr 2016 sind nicht nur das Eigenkapital, sondern auch die liquiden Mittel des ISL erheblich gewachsen. Allein die liquiden Mittel beliefen sich zum Ende des Jahres 2021 auf rd. 3,3 Mio. €. Die Höhe des Betrags entstand, weil das Ressort Zuwendungsmittel jeweils antragsgemäß auszahlte, ohne dass sich aus der Liquiditätsplanung des Instituts entsprechende Bedarfe ergeben hätten.

225 Infolge der vorherigen Prüfungen durch den Rechnungshof hatte das Ressort zugesagt, das Zuwendungsniveau alle fünf Jahre zu überprüfen. Dem ist es jedoch nicht ausreichend nachgekommen. Der Rechnungshof hat das Ressort daher erneut aufgefordert, Zuwendungen bedarfsgerecht zu gewähren und sie nur dann auszuzahlen, wenn sie tatsächlich zur Deckung von fälligen Zahlungsverpflichtungen benötigt werden. Um den aufgrund der deutlichen

Überschüsse aus den letzten Jahren entstandenen hohen Kapitalstand abzubauen, gilt es, die laufenden Zuwendungen weiter zu reduzieren.

226 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe das Institut mit Mitteln in der festgestellten Höhe ausgestattet, um es in eine Bund-Länder-Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zu überführen. Im Jahr 2020 habe sich jedoch herausgestellt, dass dieses Ziel absehbar nicht erreichbar sei. Daher habe das Ressort seit dem Jahr 2021 die Grundfinanzierung des ISL mit Augenmaß reduziert, um die Überschüsse zu verringern. Zudem lasse es sich inzwischen bei Mittelabrufen den Liquiditätsbedarf bestätigen.

227 Der Rechnungshof betont, dass es auch vor dem Hintergrund der damals geplanten Überführung in eine Bund-Länder-Finanzierung erforderlich gewesen wäre, institutionelle Zuwendungen nur bedarfsgerecht zu bewilligen.

3 Projektförderungen

228 Neben den institutionellen Förderungen gewährte das Ressort dem ISL in den Jahren 2016 bis 2021 drei Projektförderungen in Höhe von insgesamt rd. 513 T€. Dabei beachtete das Ressort Vorgaben zum Zuwendungsverfahren nicht ausreichend.

- Alle drei Projektförderungen bewilligte das Ressort als Vollfinanzierung, obwohl das ISL aufgrund der erzielten Überschüsse in der Lage gewesen wäre, angemessene Eigenbeiträge zu leisten.

- Das Ressort ließ mehrere vom ISL in einem Verwendungsnachweis ausgewiesene Beschaffungen unbeanstandet, obwohl sie nicht zuvor beantragt worden waren.

- Für bereits aus der institutionellen Förderung finanziertes Personal gewährte das Ressort zusätzlich Projektförderungen. Mit dem Hinweis auf Doppelförderung beanstandete es lediglich die Übernahme der Aufwendungen für ein Mitglied der Geschäftsführung, nicht jedoch jene für weitere Institutsbeschäftigte.

229 Das Ressort berief sich für die Vollfinanzierung darauf, die finanzielle Situation des ISL wäre zum Zeitpunkt der Projektanträge noch nicht ausreichend gesichert gewesen. Auch die strategische Überlegung, das Institut für eine Bund-Länder-Förderung auszustatten, sei von Bedeutung gewesen. Die im Verwendungsnachweis aufgeführten zusätzlichen Beschaffungen hätte es anerkannt, weil sie für die Nutzung der durch die Zuwendung finanzierten Geräte zwingend erforderlich gewesen wären und die Geräte den Positionen des

Finanzierungsplans hätten zugeordnet werden können. In der Finanzierung von Personalaufwendungen mittels Projektförderung sah das Ressort außer für das Mitglied der Geschäftsführung keine unzulässige Doppelfinanzierung.

230 Hinsichtlich der Vollfinanzierung stehen den Ausführungen des Ressorts die erwirtschafteten Jahresüberschüsse des ISL entgegen. Danach wäre in den Jahren 2016 bis 2018 (s. Tz. 221) eine Eigenbeteiligung des ISL geboten gewesen. Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, stets zu prüfen, ob die geförderten Einrichtungen mit angemessenen Eigenanteilen zur Projektfinanzierung beitragen können. Der Rechnungshof fordert das Ressort außerdem auf, Projekte haushaltsrechtskonform nur in der erforderlichen Höhe zu fördern, Zuwendungen nur für zuvor antragsgemäß bewilligte Beschaffungen anzuerkennen und Projektförderungen klar von der institutionellen Förderung abzugrenzen, um Doppelförderungen auszuschließen.

4 Zustiftung 2021

231 Im Oktober 2021 wies das Ressort dem Institut Mittel in Höhe von 550 T€ zu, um damit das Stiftungskapital zu erhöhen und die Bonität des Instituts zu stärken. Einer Erhöhung des Stiftungskapitals aus öffentlichen Mitteln bedurfte es allerdings nicht, weil die jährliche Finanzierung des Instituts mit der institutionellen Förderung und die Liquidität durch die Mittelzuweisungen des Ressorts gesichert waren. Ein erhöhtes Stiftungskapital benötigte das ISL auch nicht zur Herstellung einer besseren Bonität im Rechtsverkehr mit Banken.

232 Nach der gesetzlichen Vermögenserhaltungspflicht ist das Stiftungsvermögen ungeschmälert und von anderem Vermögen getrennt zu erhalten. Der zugestiftete Betrag steht daher nicht zum Ausgleich höherer Finanzbedarfe im operativen Geschäft zur Verfügung und ist im Rahmen bestehender Treuepflichten durch geeignete Maßnahmen in seinem Bestand zu erhalten.

233 Auf die Rüge des mit der nicht notwendigen Zustiftung verbundenen Verstoßes gegen das Haushaltsrecht hat das Ressort entgegnet, es sähe keinen Haushaltsverstoß. Die Zustiftung wäre erforderlich gewesen, um das ISL mit einem angemessenen Stiftungskapital auszustatten und langfristig marktypische Ergebnisschwankungen auszugleichen. Nur in Absprache mit dem Kuratorium könne das ISL auf das Stiftungskapital zugreifen, um beispielsweise in einer Folge von wirtschaftlich schlechten Jahren eine Zahlungsunfähigkeit zu verhindern.

234 Angesichts des Umstands, dass das ISL zwei Monate nach der Zustiftung zum 31. Dezember 2021 ein Eigenkaptal von rd. 2,2 Mio. € aufwies, war die Zustiftung in Höhe von 550 T€ weder zur Sicherung der Liquidität des ISL erforderlich

noch hätte sie zum Ausgleich etwaiger höherer Finanzierungsbedarfe im operativen Geschäft herangezogen werden können. Indem das Ressort dem ISL über dessen Bedarf hinaus Mittel zur Verfügung stellte, verstieß es gegen das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.

5 Verkauf einer Beteiligung

235 Die Stiftungsorgane, zu denen das Kuratorium, die Geschäftsführung und der Wissenschaftliche Beirat gehören, sind gesetzlich gehalten, das Stiftungsvermögen ordnungsgemäß zu verwalten. Dazu gehört auch die Vermögenserhaltungspflicht.

236 Das ISL verkaufte im Februar 2018 auf Grundlage eines Kuratoriumsbeschlusses seine gesamten Geschäftsanteile im Umfang von 80 % an einer GmbH zum Preis von 8 €. Die Geschäftsführer der GmbH hatten zunächst beabsichtigt, den Wert der Gesellschaft mit einem Gutachten feststellen zu lassen. Eine solche Bewertung fand jedoch nicht statt. Die für Entscheidungen in finanziellen oder allgemeinen Angelegenheiten nach der Satzung des ISL erforderliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats wurde ebenfalls nicht eingeholt. Das Eigenkapital der GmbH betrug zum 31. Dezember 2017 rd. 75 T€.

237 Das ISL teilte hierzu bereits während der Prüfung mit, das Halten der Beteiligung wäre ein allgemeines Geschäftsrisiko für das ISL gewesen. Die Stiftung hätte die GmbH seit Jahren vorfinanziert und es wäre zu befürchten gewesen, dass die GmbH die Mittel nicht zurückzahlen würde. Zum Umgang mit den Geschäftsanteilen wären drei Varianten - Insolvenz der GmbH, Rückführung des Geschäftsbetriebs der GmbH in das ISL und Veräußerung der Beteiligung - miteinander verglichen worden. Im Ergebnis hätte sich die Veräußerung der Beteiligung als die günstigste Lösung erwiesen. Dem hat sich das Ressort angeschlossen.

238 Der Rechnungshof hat den Verkauf der Beteiligung zu einem derart geringen Preis beanstandet und zudem gerügt, dass das ISL weder ein Wertgutachten noch die erforderliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats einholte. Das ISL selbst hatte beim Vergleich der verschiedenen Varianten den Wert der Beteiligung jeweils mit 60 T€ angesetzt. Der Verkauf unter Wert entsprach nicht den Anforderungen des Stiftungsrechts.

239 Dem entgegneten Ressort und ISL, durch den Verkauf hätte ein möglicher finanzieller Schaden vom ISL abgewendet werden sollen. Ein Käufer, der für die Beteiligung eine höhere Summe hätte zahlen wollen, wäre zu jener Zeit nicht vorhanden gewesen. Auf das Wertgutachten wäre aus Kostenersparnisgründen verzichtet worden und auch, weil kein deutlicher Mehrwert davon

zu erwarten gewesen wäre. Der Wissenschaftliche Beirat wäre nur bei Forschungs- und Entwicklungsthemen zu beteiligen.

240 Diese Ausführungen überzeugen nicht. Gerade wenn, wie hier, die Absicht besteht, eine Beteiligung deutlich unter Kapitalwert zu verkaufen, ist es erforderlich, den Wert der Beteiligung feststellen zu lassen. Nur auf diese Weise kann ein wirtschaftliches Vorgehen sichergestellt werden. Zudem war der Wissenschaftliche Beirat nach der Satzung bei dem Verkauf der Beteiligung einzubeziehen, weil das Kuratorium bei allen Entscheidungen über allgemeine und finanzielle Angelegenheiten eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats einzuholen hat. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik.

Kooperationen mit der ehemaligen Jacobs University Bremen

Die staatlich finanzierten Hochschulen und Forschungseinrichtungen setzten Kooperationsvereinbarungen mit der ehemaligen Jacobs University Bremen nicht immer konsequent um.

1 Veränderte Trägerschaft der Jacobs University Bremen

241 Im Jahr 2020 beschloss die Jacobs Foundation, ihre mehrheitliche Beteiligung an der Jacobs University Bremen gGmbH (JUB) mit Wirkung zum 31. Dezember 2020 zu beenden. Da der Senat den Bestand der privat betriebenen Universität dadurch als gefährdet ansah, erwarb Bremen die Anteile und veräußerte sie im September 2021 an das Schaffhausen Institute of Technology (SIT). Im November 2022 teilte die JUB der Öffentlichkeit mit, sie werde künftig unter dem Namen Constructor University (CU) firmieren.

242 In den Jahren 1999 bis 2017 hatte Bremen die JUB mit Mitteln von insgesamt rd. 158 Mio. € (ohne Projektförderungen) unterstützt und noch im Jahr 2018 eine Verbindlichkeit der privaten Hochschule in Höhe von rd. 45,9 Mio. € übernommen. Anlässlich der Übertragung der Geschäftsanteile auf die SIT schloss Bremen weitere öffentliche Mittel für den Betrieb der Privatuniversität aus. Unabhängig davon engagiert sich Bremen seit vielen Jahren auch bei Kooperationen der staatlich finanzierten Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit der JUB/CU.

2 Veränderungen bei Kooperationen

243 In der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) kooperieren die JUB/CU und die Universität Bremen mit dem Ziel, den wissenschaftlichen Nachwuchs in Politikwissenschaft, Soziologie und Psychologie zu fördern. Beide Universitäten finanzieren die BIGSSS aus eigenen Mitteln und aus Drittmitteln. In den Jahren 2018 bis 2021 minderte die Universität Bremen ihre für die BIGSSS eingesetzten Grundmittel. Im Jahr 2021 waren sie um etwa ein Drittel geringer als 2018. Für die Jahre 2022 bis 2025 sind Grundmittel von insgesamt rd. 2,0 Mio. € geplant und damit insgesamt rd. 150 T€ weniger als für die Jahre 2018 bis 2021. Auch die der Universität für die Jahre 2022 bis 2025 zur Verfügung stehenden Drittmittel waren Ende 2022 rückläufig. Sollte sich die JUB/CU inhaltlich neu ausrichten und z. B. den Lehr- und Forschungsbereich Sozialwissenschaften und Psychologie verkleinern, benötigte

die Universität Bremen verstärkt eigene Drittmittel, um die BIGSSS in der bisherigen Form weiterbetreiben zu können.

244 Der Rechnungshof hat der Universität Bremen empfohlen, rechtzeitig zu klären, ob und ggf. wie sich veränderte Arbeitsschwerpunkte der JUB/CU auf die finanzielle Situation der BIGSSS auswirken können. Die Universität hat mitgeteilt, dies zu tun liege in ihrem eigenen Interesse.

245 Im April 2022 kündigte die JUB fristgerecht zum Mai 2024 die mit der Universität Bremen geschlossene Kooperationsvereinbarung für den gemeinsamen Studiengang „International Relations: Global Governance and Social Theory“ (International Relations). Nach der darüber getroffenen Aufhebungsvereinbarung sind die Lehre und die Betreuung der Studierenden inklusive ihrer Abschlussarbeiten bis Ende September 2027 gesichert. Beide Universitäten erwarten, dass die Studierenden ihr Studium spätestens zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen haben werden. Die Universität Bremen plant, neben dem auslaufenden gemeinsamen Studiengang zum Wintersemester 2023/24 einen neu konzipierten Studiengang in alleiniger Verantwortung einzurichten. Dabei will sie zwar Module anderer Studiengänge einbeziehen, benötigt nach eigenen Angaben dafür jedoch insgesamt auch mehr Kapazitäten als früher, die aus dem vorhandenen Fachbereichsbudget finanziert werden sollen. Infolge der Kündigung seitens der JUB wird die Universität Bremen den neu konzipierten Studiengang künftig allein aus eigenen Mitteln betreiben.

246 Da es angesichts der angespannten finanziellen Situation der Universität Bremen fraglich ist, ob der neue Studiengang dauerhaft unterhalten werden kann, hat der Rechnungshof empfohlen, bereits jetzt eine mittelfristige Detailplanung dafür zu erstellen.

247 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie habe für den neu konzipierten Studiengang mittlerweile eine Ressourcen- und Kapazitätsplanung erstellt.

3 Gemeinsame Vorhaben

248 Die staatlich finanzierten Hochschulen und Forschungseinrichtungen hielten Vereinbarungen zu gemeinsamen Projekten mit der JUB nicht in allen Fällen konsequent ein. So wurden beispielsweise schriftliche Abreden zur Festlegung von Finanzierungsanteilen nicht immer umgesetzt oder fortgeführt. Nach Aufforderung durch den Rechnungshof hat die Universität Bremen zugesagt, Kooperationsvereinbarungen umzusetzen und insbesondere darauf zu achten, Kostenverteilungen schriftlich zu fixieren.

249 Das Fraunhofer-Institut für Digitale Medizin MEVIS, das u. a. bremische Mittel bekommt, finanzierte im Zeitraum von 2018 bis 2021 eine Kooperationsprofessur allein, obgleich sie auch eine Forschungsgruppe an der JUB betreute. Der Rechnungshof hat die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (Ressort) aufgefordert sicherzustellen, dass Forschungseinrichtungen Leistungen in Rechnung stellen, die sie für andere Institutionen erbracht haben.

250 Das Ressort hat mitgeteilt, da die finanzielle Zusammenarbeit in der Kooperationsvereinbarung geregelt gewesen sei, gehe es davon aus, dass die Abrechnung von erbrachten Leistungen sichergestellt gewesen wäre.

251 Entgegen der Annahme des Ressorts war in der Kooperationsvereinbarung keine Beteiligung der JUB an den öffentlich finanzierten Betreuungskosten für die Forschungsgruppe vorgesehen. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest.

4 Nutzung von Infrastruktur durch die JUB/CU

252 Der Norddeutsche Verbund zur Förderung des Hoch- und Höchstleistungsrechnens (HLRN) betreibt ein Computersystem für Wissenschaft und Forschung. Seit dem Jahr 2020 nutzt auch die JUB/CU dieses System. Zum Kompetenznetzwerk des HLRN gehört u. a. das Kompetenzzentrum für Höchstleistungsrechnen Bremen (BremHLR), das jährlich unmittelbar mit Landesmitteln von rd. 60 T€ sowie aus Mitteln des Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung (AWI) und der Universität Bremen finanziert wird.

253 Das BremHLR unterstützt Forschende in Bremen beim wissenschaftlichen Arbeiten mit dem Computersystem. Beschäftigte der JUB nehmen Beratungsleistungen in Anspruch und können an Veranstaltungen des BremHLR teilnehmen. An den Kosten für das BremHLR beteiligte sich die JUB allerdings nicht.

254 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die JUB/CU sich angemessen an den Kosten für Beratungsleistungen und Workshops beteiligt, die auch aus öffentlichen Mitteln bestritten werden. Das Ressort hat zugesagt, die Kostenbeteiligung der JUB/CU an Leistungen des BremHLR in der kommenden Sitzung des Lenkungskreis BremHLR zu thematisieren.

255 Das AWI wird aus Landesmitteln sowie aus Mitteln der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. finanziert. Es stellt der JUB/CU für ihren Bachelorstudiengang Earth and Environmental Science einmal jährlich das Forschungsschiff Heincke zur Verfügung. Die Fahrten wurden der JUB nicht in Rechnung gestellt, obwohl der Aufwand dafür beträchtlich war. So fielen

für eine zwölftägige Fahrt im Jahr 2022 Kosten in Höhe von rd. 67 T€ allein für Teilnehmende der JUB an.

256 Der Rechnungshof hat das Ressort als Zuwendungsgeberin aufgefordert, beim AWI sicherzustellen, dass es der JUB/CU die Kosten für die Nutzung des Forschungsschiffs in Rechnung stellt. Das Ressort hat mitgeteilt, es werde gemeinsam mit dem AWI Änderungsmöglichkeiten erörtern.

Durchführung von Förderprogrammen

Die Höhe von Zuwendungen ist auf den notwendigen Mittelbedarf zu begrenzen.

Durchführungskosten eines Förderprogramms sind nach dem tatsächlichen Aufwand abzurechnen.

1 Wirtschaftsförderung in Bremerhaven

257 Die BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) führt als vom Land Beliehene Förderverfahren in Bremerhaven durch. Das Land Bremen hält 13,6 % der Geschäftsanteile an der BIS, die Stadt Bremerhaven 86,4 %. Die Aufgaben der BIS bestehen darin, Unternehmen zu Fördermöglichkeiten zu beraten sowie Zuwendungsverfahren von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung abzuwickeln. Im Jahr 2021 waren damit bei der BIS Personen im Umfang von durchschnittlich 5,8 Vollzeiteinheiten beschäftigt.

2 Mängel im Zuwendungsverfahren

258 Die BIS ist mit verschiedenen Förderprogrammen im Bereich der Investitions-, Technologie-, Umwelt- und Mittelstandsförderung befasst. Sie arbeitet dabei mit verschiedenen Ressorts zusammen. In den Jahren 2017 bis 2021 bewilligte die BIS insgesamt 202 Zuwendungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 50 Mio. €. Die 39 davon geprüften Fälle verteilten sich auf alle genannten Förderprogramme.

259 Die Prüfung ergab folgende Mängel:

- Die BIS bewilligte in 37 der 39 geprüften Fälle den nach den anzuwendenden Richtlinien höchstmöglichen Förderbetrag. Bei der Bearbeitung der Zuwendungsanträge war jeweils keine Prüfung der erforderlichen Höhe des Förderbedarfs ersichtlich.

- Projektfortschritte und -ergebnisse kontrollierte die BIS grundsätzlich auch vor Ort. Allerdings sah das Stichprobenkonzept der BIS bei wissenschaftlichen Einrichtungen und Gesellschaften der öffentlichen Hand keine Vor-Ort-Prüfungen vor, weil diese Institutionen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft würden. Deren Prüfungsauftrag umfasst jedoch

regelmäßig weder die zweckentsprechende Verwendung von Fördergeldern noch die Einhaltung von Förderbedingungen. Zudem kann mit solchen Prüfungen kein Überblick über die Einhaltung von Meilensteinen und den Projektfortschritt gewonnen werden. Sie erfüllen damit die Anforderungen an Prüfungen vor Ort nicht.

- In zwei Fällen wurden Aufwendungen berücksichtigt, die nach dem Förderprogramm oder dem Zuwendungsbescheid nicht förderfähig waren.
- Zweck- und Zielbestimmungen konkretisierte die BIS nicht in allen Fällen mit messbaren Kennzahlen und Leistungsindikatoren.
- Die Bearbeitung eines Zuwendungsantrags wurde in einem Fall bereits begonnen, obwohl wesentliche Voraussetzungen dafür noch nicht gegeben waren, etwa das Vorhandensein von Eigenmitteln und die damit einhergehende Sicherung der Gesamtfinanzierung. Die parallele Bearbeitung eines Antrags auf Wagniskapital desselben Unternehmens führte zu unnötigem Personalaufwand.
- Die in der anzuwendenden Richtlinie festgelegte Begrenzung der Zuschusshöhe auf 50 % der möglichen Gesamtförderung wurde in einem weiteren Fall nicht beachtet.
- Im Rahmen einer Verwendungsnachweisprüfung versäumte die BIS, die für ein Verbundprojekt notwendige Beteiligung aller Kooperationspartner an den Projektkosten zu überprüfen.
- Notwendige Dokumentationen waren nicht in allen Fällen vollständig.

260 Der Rechnungshof hat die Mängel gerügt und betont, dass Zuwendungen nicht schematisch in ihrer größtmöglichen Höhe bewilligt werden dürfen, sondern nur in Höhe des jeweils notwendigen Mittelbedarfs.

261 Die BIS hat zugesagt, künftig in Bewilligungsbescheiden genaue Ziele zu definieren und diese - wenn möglich - mit Kennzahlen zum Soll-Ist-Vergleich zu versehen. Hinsichtlich der Vor-Ort-Kontrollen werde sie ihr Stichprobenkonzept ändern. Zur Kritik an den regelmäßig gewährten Höchstsätzen hat die BIS erwidert, eine Bemessung am Bedarf des Unternehmens wäre wegen des damit verbundenen überproportionalen Aufwands nicht möglich.

262 Dem ist entgegenzuhalten, dass das Haushaltsrecht Vorgaben für die Bemessung von Zuwendungshöhen enthält. In Förderrichtlinien festgelegte Höchstsätze sind keine Regelsätze. Erst nach ordnungsgemäßer Prüfung der vollständigen

Antragsunterlagen kann über den notwendigen Mittelbedarf entschieden werden. Somit sind die erforderlichen Informationen einzuholen, um den Förderbedarf der Antragstellenden bestimmen zu können.

263 Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, Zuwendungen nur in Höhe des jeweils notwendigen Mittelbedarfs zu gewähren. Er erwartet von der BIS, Vorgaben des Zuwendungsrechts und der Förderrichtlinien stets zu beachten.

3 Durchführungskosten

264 Der Beleihungsvertrag sieht vor, der BIS Sachauslagen sowie Personalkosten zu erstatten. Die Kosten für die Dienstleistungen der BIS werden aus den Ressortbudgets beglichen und mindern damit nicht die zur Verfügung stehenden Fördermittel. Gleichwohl dürfen sie im Verhältnis zum gesamten Fördervolumen nicht unangemessen hoch ausfallen.

265 Jährlich bei der Erstellung ihres Wirtschaftsplans ermittelt die BIS die geplanten Durchführungskosten. Zu diesem Zweck schätzt sie den Stundenaufwand, der mit den jeweiligen Förderprogrammen verbunden ist. Insgesamt beliefen sich die geplanten Durchführungskosten für den Zeitraum von 2017 bis 2021 auf knapp 3,9 Mio. €. Sie lagen im Jahr 2017 bei etwa 617 T€ und erhöhten sich in den Jahren 2020 sowie 2021 auf jeweils gut 843 T€. Die BIS berief sich für ihre Planung u. a. auf ein zusätzliches Förderprogramm, höhere Bewilligungszahlen sowie besondere Prüfungsanforderungen für EU-Förderprogramme.

266 Da die BIS keine Stundenaufschreibung vornimmt, stehen nur die Plankosten, nicht aber die tatsächlichen Kosten auf Ebene der einzelnen Förderprogramme zur Verfügung. Bekannt ist damit lediglich der Gesamtaufwand, den die BIS für die Bearbeitung aller Förderprogramme abrechnet. Der Überblick über den tatsächlich entstandenen Bearbeitungsaufwand je Programm fehlt. Ob die Förderprogramme wirtschaftlich durchgeführt würden sowie ob Aufwand und Förderwirkung in einem angemessenen Verhältnis zu einander stünden, kann somit nicht überprüft werden. Der Rechnungshof hat gefordert, den tatsächlich anfallenden Aufwand pro Förderprogramm zu ermitteln und der Abrechnung zugrunde zu legen.

267 Die BIS hat erwidert, die Auslastung der Mitarbeitenden wäre - auch durch einen förderprogrammübergreifenden Einsatz - sichergestellt. Insgesamt wolle sie ihren Bestand an hochqualifiziert Beschäftigten stabil halten. Nach Angaben der Ressorts Wirtschaft, Umwelt und Häfen werden Durchführungskosten bei der Betrachtung der Wirksamkeit eines Förderprogramms nicht berücksichtigt, weil dies nicht zielführend wäre. Auch wäre eine Auswertung

der Durchführungskosten nicht sinnvoll, da die Bearbeitungszeit und damit die entstehenden Kosten sich wegen der individuellen Gegebenheiten des einzelnen Förderfalls deutlich voneinander unterschieden.

268 Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Auswertung von Durchführungskosten - unabhängig von einzelnen komplexen Förderfällen - Erkenntnisse zu durchschnittlichen Bearbeitungszeiten ermöglicht. Nur auf einer solchen Grundlage kann die Angemessenheit des von der BIS geltend gemachten Aufwands beurteilt werden. Zudem ist eine solche Auswertung unverzichtbar, um unwirtschaftliche Kostenstrukturen sowie Fehlentwicklungen erkennen zu können und Gegenmaßnahmen einzuleiten.

269 Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, den tatsächlich anfallenden Aufwand pro Förderprogramm zu ermitteln und der Abrechnung zugrunde zu legen.

Wohn- und Betreuungsaufsicht

Pflege- und Betreuungseinrichtungen in Bremen wurden seit dem Jahr 2017 nicht im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang anlassunabhängig geprüft.

1 Rechtlicher Rahmen

270 Menschen mit altersbedingten Einschränkungen, krankheitsbedingtem Pflegebedarf oder sonstigen Beeinträchtigungen ist es vielfach nicht möglich, in ihrer häuslichen Umgebung zu verbleiben und sich selbstständig zu versorgen. Reicht eine ambulante Versorgung nicht mehr aus, stehen unterschiedliche stationäre Wohn- und Unterstützungsangebote zur Verfügung, um eine auf den Bedarf abgestimmte Hilfe zu leisten. Zu diesen Angeboten zählen u. a. Pflege- und Betreuungseinrichtungen, die von unterschiedlichen Akteuren geführt werden. Neben Trägern der freien Wohlfahrtspflege haben sich zunehmend auch gewerbliche, überregional tätige Unternehmen etabliert.

271 Im Land Bremen ist die Wohn- und Betreuungsaufsicht der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) zuständig für die staatliche Kontrolle und Beratung unterstützender Wohnformen. Rechtliche Grundlage für die Arbeit der Aufsichtsbehörde ist das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz.

2 Schutzauftrag

2.1 Prüfungstätigkeit

272 Das Gesetz regelt die grundlegenden Anforderungen, die zum Schutz pflegebedürftiger Menschen an die unterschiedlichen Wohn- und Unterstützungsangebote zu stellen sind. Hierbei handelt es sich um die jeweiligen Mindeststandards zu baulichen Anforderungen, zur personellen Ausstattung sowie zum Qualitätsmanagement.

273 Die Wohn- und Betreuungsaufsicht überprüft und berät die Leistungsanbietenden hinsichtlich der Einhaltung der Mindeststandards. Je größer das Schutzbedürfnis der Bewohnerinnen und Bewohner ist und je abhängiger sie von den Leistungsanbietenden sind, desto umfassender sind die gesetzlichen Prüfungsbefugnisse ausgestaltet. Sie reichen von Prüfungen der Vertragsgestaltung über anlassbezogene Prüfungen bis hin zu jährlich wiederkehrenden Regelprüfungen von Pflege- und Betreuungseinrichtungen.

274 Anlassbezogene Prüfungen in den verschiedenen Wohnformen gehen auf Beschwerden und Informationen von Betroffenen, deren Angehörigen oder Dritten zurück. Insbesondere wenn Mängel angezeigt werden, die schützenswerte Rechtsgüter von Bewohnerinnen und Bewohnern - wie Leib, Leben, Gesundheit oder Eigentum - gefährden, prüft die Behörde zeitnah. Die Prüfungen können dann über den Anlass hinaus um zusätzliche Inhalte erweitert werden oder in umfassende Regelprüfungen übergehen.

275 In den vergangenen Jahren nahm die Wohn- und Betreuungsaufsicht primär anlassbezogene Prüfungen in den verschiedenen Wohnformen vor. Insbesondere wegen des pandemiebedingt notwendigen besonderen Schutzes der Bewohnerschaft wurden im Jahr 2020 in allen Pflege- und Betreuungseinrichtungen umfängliche Beratungen durchgeführt, z. B. zu Fragen der Hygiene. Die vorgeschriebenen Regelprüfungen wurden in jenem Jahr ganz ausgesetzt.

276 Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der verpflichtend jährlich zu prüfenden Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Regelprüfungen für die Jahre 2017 bis 2021.

Regelprüfungen der Wohn- und Betreuungsaufsicht (Land Bremen)					
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Anzahl der Einrichtungen	191	189	190	180	180
Anzahl der Regelprüfungen	8	4	2	0	53

277 In den Jahren 2017 bis 2019 fanden nur sehr wenige Regelprüfungen statt. Der Anteil der tatsächlichen an den gesetzlich vorgesehenen Prüfungen im Land Bremen lag zwischen etwa 1 % und 4 %. Im Jahr 2021 war ihre Zahl mit 53 zwar höher, konnte aber auch nur etwa 29 % der vorgeschriebenen Prüfungen erreichen. Mit nach eigenen Angaben lediglich 40 Regelprüfungen im Jahr 2022 erfüllte die Wohn- und Betreuungsaufsicht die gesetzliche Vorgabe ebenfalls nicht.

278 Die Anzahl anlassbezogener Prüfungen lag in allen Jahren zwar deutlich höher als die der Regelprüfungen. Je nach Beschwerdelage verteilten sich die Prüfungen jedoch nicht gleichmäßig auf alle Wohnformen, sondern fanden in einzelnen Häusern auch wiederholt statt. So wurden im Ergebnis etliche Pflege- und Betreuungseinrichtungen weder anlassbezogen überprüft noch einer jährlichen Regelprüfung unterzogen. Den überwiegenden Teil der anlassbezogenen Prüfungen in den Jahren 2020 und 2021 führte die Wohn- und Betreuungsaufsicht

überdies nach Aktenlage durch, ohne sich ein Bild von den Verhältnissen vor Ort zu machen.

279 Die Wohn- und Betreuungsaufsicht kam ihrem gesetzlichen Auftrag, regelhaft einmal jährlich alle Pflege- und Betreuungseinrichtungen zu überprüfen, bis einschließlich 2022 nicht nach. Einrichtungen, die nicht aus einem bestimmten Anlass in den Fokus der Aufsichtsbehörde gelangten, blieben so über Jahre ungeprüft. Ohne Regelprüfungen besteht das Risiko, dass Mängel nicht erkannt und die vom jeweiligen Leistungsanbietenden abhängigen Menschen nicht adäquat versorgt werden.

280 Anlassprüfungen sind für einen effektiven Schutz pflegebedürftiger Menschen unverzichtbar, können aber gleichwohl ein strukturiertes Prüfungsvorgehen im Rahmen von Regelprüfungen nicht ersetzen. Problematisch ist es zudem, wenn anlassbezogene Prüfungen überwiegend nach Aktenlage durchführt werden. Um angezeigten Mängeln wirksam nachgehen zu können, bedarf es einer Kenntnis von den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort. Gerade wenn Einrichtungen über längere Zeiträume nicht in Augenschein genommen worden sind, besteht die Gefahr, dass vorhandene Mängel und ihre Ursachen bei alleiniger Prüfung der Papierlage nicht erkannt werden. So wird die Wohn- und Betreuungsaufsicht ihrem Schutzauftrag nicht gerecht.

281 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, Regelprüfungen im gesetzlich vorgesehenen Umfang durchzuführen und sich auch bei Anlassprüfungen möglichst einen Eindruck von den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort zu verschaffen.

282 Das Ressort hat eingeräumt, in den vergangenen Jahren seinem gesetzlichen Auftrag, jährliche Regelprüfungen vorzunehmen, nicht nachgekommen zu sein. Es strebe nunmehr an, solche Prüfungen im gebotenen Umfang durchzuführen. Dazu beabsichtige es auch, von der seit dem Jahr 2023 bestehenden Möglichkeit Gebrauch zu machen, den Prüfungsturnus flexibler zu gestalten.

283 Die zum Januar 2023 in Kraft getretene Neufassung des Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetzes erlaubt es, Regelprüfungen von Pflege- und Betreuungsreinrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen nicht jährlich, sondern nur alle zwei oder drei Jahre stattfinden zu lassen. Diese Möglichkeit zur Verlängerung des Prüfungsturnus besteht jedoch nur dann, wenn zuvor eine andere Behörde - z. B. der Medizinische Dienst der Pflegekassen - die betreffende Einrichtung geprüft hat. Solche Prüfungen müssen zwingend bestimmte Sachverhalte erfasst haben, wie etwa pflegerische Aspekte, und dabei dürfen keine erheblichen Mängel festgestellt worden sein. Erforderlich ist daher

eine enge Abstimmung der Wohn- und Betreuungsaufsicht mit den anderen Behörden zu Prüfinhalten sowie -ergebnissen. Angesichts dieser engen Voraussetzungen dürfte ein Abweichen vom jährlichen Prüfungsturnus nur in wenigen Fällen in Betracht kommen.

2.2 Verbesserungsansätze

284 Das Ressort erhöhte zwar den Personalbestand bei der Wohn- und Betreuungsaufsicht auf zuletzt etwa 16 Vollzeiteinheiten und nahm außerdem erste organisatorische Änderungen vor. Es hat aber bislang keine fundierte Personalbedarfsplanung erstellt, um zu ermitteln, welche personelle Ausstattung notwendig ist, um den Kontroll- und Beratungsaufgaben gerecht werden zu können. Auch an einer jährlichen Prüfungsplanung sowie an einer umfassenden Analyse der bisherigen Organisation mangelt es. Dies ist jedoch notwendig, um die Aufgabenwahrnehmung so zu strukturieren, dass der gesetzliche Prüfungsauftrag erfüllt werden kann. Es bedarf daher dringend einer Konzeption für die jährliche Prüfungsplanung, die die vielfältigen Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit der Wohn- und Betreuungsaufsicht berücksichtigt.

285 Die seit einigen Jahren geplante Einführung einer IT-Fachanwendung, die sowohl die fachliche Bearbeitung der einzelnen Vorgänge unterstützen als auch statistische Auswertungen ermöglichen soll, konnte bisher nicht umgesetzt werden. Aufgrund des fehlenden IT-Fachverfahrens mussten Daten zu Prüfungen sowie deren Inhalte und Ergebnisse aufwendig händisch ermittelt werden. Dies ist fehleranfällig und birgt deshalb das Risiko, dass die Arbeit der Wohn- und Betreuungsaufsicht nur unzureichend bewertet und gesteuert werden kann. Es bedarf somit der beschleunigten Einführung der IT-Fachanwendung und der Festlegung relevanter Ziele, z. B. zu jährlichen Regelprüfungen. Damit wäre es möglich, den jeweiligen Stand der Zielerreichung nachzuhalten. Zudem würde eine regelmäßige Risikoanalyse dazu beitragen, prüfungsfreie Räume zu vermeiden.

286 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, Organisation und Personalbedarf der Wohn- und Betreuungsaufsicht zu untersuchen sowie Defizite zu beheben. Dafür wären auf Grundlage einer Prüfungsplanung Ziele festzulegen und informationstechnisch unterstützt regelmäßig auszuwerten.

287 Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen. Neben einer Organisationsuntersuchung und einer Personalbedarfsanalyse sei geplant, die IT-Anwendung beschleunigt einzuführen. Außerdem sei für das Jahr 2023 auch eine fundierte Prüfungsplanung sowie eine Vereinbarung von Zielzahlen vorgesehen.

3 Gebühren

288 In Bremen werden Gebühren z. B. für Amtshandlungen nach dem Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz erhoben, um entstandene Kosten für erbrachte Leistungen zu decken. Mit der Aufstellung der Haushalte - also zumindest alle zwei Jahre - sind die Ressorts verpflichtet, sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen.

289 Derzeit erhebt die Wohn- und Betreuungsaufsicht Gebühren für Amtshandlungen auf der Grundlage einer zuletzt im Jahre 2010 aktualisierten Kostenverordnung. Die Gebührentatbestände der Verordnung orientieren sich noch an einer der Vorgängerregelungen zum Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz und lassen deshalb sämtliche mit der Neureglung hinzugekommenen Amtshandlungen unberücksichtigt. Für zahlreiche Leistungen können daher keine Gebühren erhoben werden. Auch wurden die bestehenden Gebühren seit dem Jahr 2010 nicht auf ihre Kostendeckung überprüft.

290 Lässt das Ressort neue gebührenpflichtige Leistungen in seiner Kostenverordnung unberücksichtigt und überprüft es Gebühren nicht auf Kostendeckung, verursacht es Einnahmeverluste und verstößt gegen Haushaltsrecht. Darüber hinaus können nicht ordnungsgemäß kalkulierte Gebühren den Bestand ganzer Kostenverordnungen gefährden, wenn sie gerichtlich angegriffen würden.

291 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Kostenverordnung an die aktuelle Rechtslage anzupassen und für alle Amtshandlungen nach dem Bremischen Wohn- und Betreuungsgesetz kostendeckende Gebühren zu erheben. Das Ressort hat zugesagt, dies im Jahr 2023 umzusetzen.

4 Antikorruptionsregelungen

292 Verwaltungseinheiten, die Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten ausüben oder in denen über Genehmigungen oder Verbote entschieden wird, sind korruptionsgefährdet. Dies gilt aufgrund des Aufgabenzuschnitts (s. Tz. 273) auch für die Wohn- und Betreuungsaufsicht.

293 Nach der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde (VV Antikorruption) bedarf es eines Gesamtkonzepts zur wirksamen Korruptionsbekämpfung, das Präventionsmaßnahmen ebenso umfasst wie die konsequente Ahndung von Korruption. Für jeden Arbeitsplatz ist eine Risikoanalyse unter Verwendung einheitlicher Kriterien durchzuführen. Die Ergebnisse werden nach Organisationseinheiten zusammengefasst und bilden den Gefährdungsatlas eines Ressorts.

294 Das Ressort wendet die allgemeinen Regelungen der VV Antikorruption an. Für den besonderen Aufgabenbereich der Wohn- und Betreuungsaufsicht fehlt es jedoch an einer gesonderten Gefährdungsbeurteilung. Notwendig sind beispielsweise arbeitsplatzbezogene Risikoanalysen sowie Empfehlungen zu regelmäßigen Rotationen der Bearbeitungszuständigkeiten.

295 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für die Wohn- und Betreuungsaufsicht umgehend ein Konzept zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption zu erstellen sowie die weiteren Anforderungen der VV Antikorruption zu erfüllen. Das Ressort hat dies zugesagt.

Förderung von Wärmeschutzmaßnahmen an Wohngebäuden

Das Ziel, CO_2-Emissionen zu reduzieren, wurde von 2011 bis 2019 in immer geringerem Umfang erreicht.

Aufgaben dürfen nur ausgelagert werden, wenn es der Verwaltung hierfür an Sachkunde fehlt oder Externe sie wirtschaftlicher verrichten können.

1 Rahmenbedingungen

296 Ziel des Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetzes ist u. a., zur Verringerung von Treibhausgasemissionen beizutragen. Deshalb fördert das Land Bremen seit dem Jahr 1993 die Wärmedämmung von älteren Wohngebäuden mit dem Förderprogramm „Wärmeschutz im Wohngebäudebestand“. Das Programm ist ein zentraler Baustein der bremischen Klimaschutzstrategie und bezweckt, den Heizenergiebedarf der Gebäude dauerhaft erheblich zu senken.

297 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) beauftragt seit dem Jahr 1993 externe Unternehmen mit der Durchführung des Förderprogramms und schreibt dazu die Projektträgerschaft alle vier Jahre aus. Seit dem Jahr 2007 erhält als einzige Bewerberin dafür dieselbe Gesellschaft den Zuschlag und wird seitdem jährlich mittels Geschäftsbesorgungsvertrag als Projektträgerin mit dieser Verwaltungshilfe beauftragt. Im Zuwendungsverfahren ist sie von der Annahme des jeweiligen Förderantrags bis zur Erstellung der unterschriftsreifen Bescheidentwürfe und deren Übermittlung an das Ressort verantwortlich. Das Ressort zeichnet sowie versendet alle Bescheide und verwaltet die Fördermittel.

2 Leistung und Vergütung

2.1 Fallpauschalen

298 Die Leistungen der Projektträgerin vergütet das Ressort hauptsächlich auf Grundlage vereinbarter Fallpauschalen für bearbeitete Förderfälle. Es zahlt die Fallpauschalen gesplittet jeweils nach Beendigung der beiden Bearbeitungsstufen - Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung - aus. Das Ressort entlohnt die Bearbeitung der Anträge höher als die der Verwendungsnachweise.

299 Aufgrund sinkender Antragszahlen überarbeitete das Ressort die Förderrichtlinie zum September 2017 und führte dabei neue Fördermöglichkeiten ein,

um die Attraktivität des Programms zu steigern. Zum Vertragsjahr 2018 änderte das Ressort die Vergütung der Projektträgerin, indem es die drei nachfolgenden Varianten für Fallpauschalen definierte und sie höher vergütete als die bisherige Einheitspauschale.

- Standardfall (Variante 1): Antrag auf eine Wärmeschutzmaßnahme ohne Boni, also Bonusförderungen für bestimmte Ausführungsarten, oder Qualitätssicherungsmaßnahmen.

- Moderat komplexer Fall (Variante 2): Antrag auf zwei Wärmeschutzmaßnahmen ohne Boni oder Qualitätssicherungsmaßnahmen oder eine Wärmeschutzmaßnahme mit Boni oder Qualitätssicherungsmaßnahmen.

- Deutlich komplexer Fall (Variante 3): Antrag auf mindestens drei Wärmeschutzmaßnahmen ohne Boni oder Qualitätssicherungsmaßnahmen oder mindestens zwei Wärmeschutzmaßnahmen mit Boni oder Qualitätssicherungsmaßnahmen.

300 Das Ressort begründete die höheren Beträge der Fallpauschalen mit gestiegenem Prüfaufwand. Aus den Akten ergab sich jedoch nicht, dass die zusätzlichen Fördermöglichkeiten den Prüfaufwand deutlich erhöht hätten. Vielmehr waren die einzelnen Prüfschritte im Wesentlichen identisch mit denen der bereits zuvor bestehenden Fördermöglichkeiten. Zudem hatte die Projektträgerin zum Beispiel Qualitätssicherungsmaßnahmen von Fachbetrieben und Sachverständigen lediglich anhand von Belegen zu überprüfen und die Prüfung zu dokumentieren. Auch dafür war der Prüfungsaufwand gering.

301 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die zum Vertragsjahr 2018 vereinbarten Fallvarianten sowie deren Vergütung weder sachgerecht noch wirtschaftlich sind, weil sie den tatsächlichen Prüfaufwand nicht widerspiegeln. Die allein aufgrund der Anzahl der Wärmeschutzmaßnahmen deutlich höher vergüteten Varianten werden zu niedrigschwellig erreicht. Bereits vor der Novellierung der Richtlinie konnten mehrere solcher Maßnahmen beantragt werden, die identischen Prüfaufwand bedingten, aber nach einer einheitlichen Pauschale vergütet wurden.

302 Dem hat das Ressort entgegnet, die zusätzlichen Fördermöglichkeiten hätten zu erhöhtem Beratungs-, Erklärungs- sowie Informationsbedarf bei den Antragstellenden geführt und vermehrte Nachforderungen von Antragsunterlagen sowie Belegen für die Verwendungsnachweisprüfungen bedingt. Dadurch sei der Arbeitsaufwand bei der Projektträgerin für beide Bearbeitungsstufen gestiegen.

303 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Etwaige zusätzliche Bedarfe wurden weder nachvollziehbar von der Projektträgerin in den Unterlagen zu den Vertragsverhandlungen dargelegt noch waren sie den geprüften Akten zu entnehmen.

304 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Fallpauschalen vereinfacht und die bestehenden Varianten abgeschafft oder abgeändert werden können. Hierzu hat es den tatsächlichen Prüfaufwand bei den einzelnen Fördermöglichkeiten zu ermitteln und zu bewerten. Das Ressort hat zugesagt, die Fallpauschalen bei der anstehenden Überarbeitung des Förderprogramms zu überprüfen.

2.2 Vergütung der Fallbearbeitung

305 Zum Vertragsjahr 2021 forderte die Projektträgerin eine weitere Erhöhung der Fallpauschalen, der das Ressort nachkam. Verglichen mit der bis Ende 2017 gezahlten Einheitspauschale stieg die Vergütung für die jeweilige Fallbearbeitung damit insgesamt um 54 € (Variante 1), um 179 € (Variante 2) und um 236 € (Variante 3). Das Ressort führte dazu aus, die Projektträgerin hätte den gestiegenen Aufwand mit einer Darstellung des Zeitaufwands für die Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung inklusive Kostenkalkulationen nachgewiesen.

306 Die Prüfung der Unterlagen ergab jedoch, dass die Vergütung und der von der Projektträgerin angegebene Zeitaufwand zur Bearbeitung der einzelnen Fallvarianten in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zueinander standen. Die Kosten wurden zudem nicht einheitlich für beide Bearbeitungsstufen kalkuliert. Die Kalkulation differenzierte auch nicht schlüssig zwischen den unterschiedlich vergüteten Tätigkeiten von Büro- sowie Fachpersonal. Aus den Unterlagen zu den Vertragsverhandlungen ging überdies nicht hervor, dass das Ressort mittels eigener Nachkontrollen von Akten die von der Projektträgerin angesetzten Zeitanteile hinterfragt hätte. Dies wäre aber erforderlich gewesen. Nur so hätte das Ressort beurteilen können, ob die von der Projektträgerin angegebenen Zeiten eine sachgerechte sowie wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gewährleisteten und sich für die Kostenkalkulation eigneten.

307 Dazu hatte das Ressort ursprünglich angegeben, es kalkuliere und vergüte die Kosten für die Antrags- sowie Verwendungsnachweisprüfung nicht nach einem einheitlichen Prinzip, weil die Projektträgerin in der Vergangenheit ihre Abrechnungssystematik nicht hätte anpassen wollen. Das Ressort hat mittlerweile zugesagt, dies künftig zu vereinheitlichen.

308 Zudem hatte das Ressort zunächst entgegnet, eigene Nachkontrollen von Akten der Projektträgerin wären nicht notwendig gewesen. Ressorteigene

Prüfergebnisse wären hinsichtlich der Zeitanteile für die einzelnen Prüfschritte mangels fachlicher Expertise nicht mit den Ergebnissen der Projektträgerin vergleichbar gewesen. Das Ressort hätte die Plausibilität auf Grundlage älterer Kalkulationen geprüft, indem es diese in Relation zu den von der Projektträgerin beschriebenen erhöhten Aufwänden gesetzt hätte.

309 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Ohne eigene fachliche Expertise war und ist es nicht in der Lage zu beurteilen, ob von der Projektträgerin - auch früher - angegebene Zeitaufwände, Tätigkeiten sowie Stundensätze angemessen waren und sind. Hätte es selbst Zuwendungsanträge sowie Verwendungsnachweise nachgeprüft, wäre es für das Ressort ohne weiteres erkennbar gewesen, dass die ihm vorgelegten zeitlichen Ansätze nicht plausibel waren und insbesondere nicht für alle technischen Arbeitsschritte einheitlich der Stundensatz für Projektingenieurstätigkeiten hätte angesetzt werden dürfen. Für Aufgaben wie Bonus- und Flächenberechnungen, Ermittlungen von Wärmeleitwerten sowie Belegprüfungen ist der berechnete Stundensatz nicht sachgerecht, weil diese Tätigkeiten für gewöhnlich von technischen Zeichnerinnen und Zeichnern verrichtet werden.

310 Das Ressort hat nunmehr zugesagt, die Vergütung nach Fallpauschalen auf Angemessenheit zu prüfen.

2.3 Zuordnung zu den Fallvarianten

311 Die Projektträgerin ordnete die Anträge direkt nach Eingang den Fallvarianten zu und nicht erst nachdem sie die Anträge auf Förderfähigkeit geprüft hatte. So nahm sie bereits dann, wenn zu einer einzigen Wärmeschutzmaßnahme ein Bonus oder eine Qualitätssicherungsmaßnahme beantragt worden war, eine Zuordnung zur deutlich höher vergüteten Variante 2 vor, unabhängig davon, ob der Bonus oder die Qualitätssicherungsmaßnahme überhaupt als bewilligungsfähig zu bewerten gewesen wäre. Diese Vorgehensweise ist nicht sachgerecht, weil Antragstellende regelmäßig mehr Maßnahmen beantragt hatten als sie später tatsächlich umsetzten. So wurden mehr als die Hälfte (485 Fälle, rd. 54 %) der im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2021 insgesamt beantragten 900 Zuwendungen nicht in der bewilligten Höhe ausgezahlt. Überwiegend betraf dies mit 353 Fällen die Varianten 2 und 3.

312 Durch die unmittelbare Zuordnung der Anträge zu den Fallvarianten schon bei Antragseingang vergütete das Ressort die Projektträgerin mit Pauschalen, ohne einem etwaigen Wegfall von Prüfaufwand bei der weiteren Fallbearbeitung Rechnung zu tragen. Die Vergütung hängt so vor allem von den

Absichtserklärungen der Antragstellenden ab und nicht vom tatsächlich entstehenden Prüfaufwand. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet.

313 Dem hat das Ressort entgegnet, die Zuordnung erfolge bereits bei Antragseingang, weil alle beantragten Maßnahmen von der Projektträgerin während der gesamten Fallbearbeitung betrachtet werden müssten. Der Bearbeitungsaufwand entstünde somit auch für Maßnahmen, die später nicht umgesetzt würden. Durch den Wegfall von Maßnahmen ergäbe sich bei der Verwendungsnachweisprüfung ein erhöhter Aufwand, weil hier erneute Berechnungen und die Erstellung eines Änderungsbescheides erforderlich würden.

314 Das Ressort verkennt, dass nicht alle beantragten, sondern ausschließlich die bewilligten Maßnahmen für die weitere Fallbearbeitung von Bedeutung sind. Wenn Maßnahmen wegfallen, sind wiederum keine Belege zu prüfen. Die Ermittlung der Fördersummen erschöpft sich in einfachen Rechnungen, die sich mittels vorhandener Informationstechnik automatisieren lassen. Die berechneten Fördersummen sind von der Projektträgerin lediglich in Musterbescheide zu übertragen. Änderungsbescheide waren auch vor der Novellierung der Richtlinie zu erstellen.

315 Der Rechnungshof hat dem Ressort dringend empfohlen, die Vergütung der Projektträgerin nicht mehr vom mutmaßlichen Prüfaufwand bei Antragseingang, sondern vom Fördererfolg abhängig zu machen. Dazu hat sich das Ressort nicht geäußert.

3 Kontroll- und Prüfpflichten des Ressorts

316 Wenn das Ressort eine Projektträgerin beauftragt, verbleibt die Letztentscheidungsverantwortung gleichwohl bei ihm und darf weder vertraglich noch faktisch auf sie übertragen werden. Den Beitrag der Projektträgerin muss es inhaltlich selbst verantworten können. Aufgrund seiner Kontroll- und Prüfpflichten hat das Ressort die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Projektträgerin sicherzustellen.

317 Den bei der Projektträgerin geführten Akten lassen sich in ihrer weit überwiegenden Mehrheit weder ordnungsgemäße Prüfvermerke entnehmen noch sind in ihnen einzelne Prüfungshandlungen nachvollziehbar und Fördervoraussetzungen vollständig festgehalten. Teilweise sind Prüfungshandlungen sowie -ergebnisse auch nicht revisionssicher und nicht einheitlich dokumentiert. Überdies enthält keine der gesichteten Akten Prüf- oder Kontrollvermerke des Ressorts. Hätte das Ressort Zuwendungsakten in der Vergangenheit geprüft, hätte es die mit Mängeln behaftete Aktenführung der Projektträgerin erkennen können und müssen.

318 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seinen Kontroll- und Prüfpflichten nachzukommen, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Projektträgerin sicherzustellen. Er hat dem Ressort geraten, Anforderungen an Prüfungen für die Projektträgerin präzise sowie verbindlich festzulegen und deren Einhaltung zu kontrollieren.

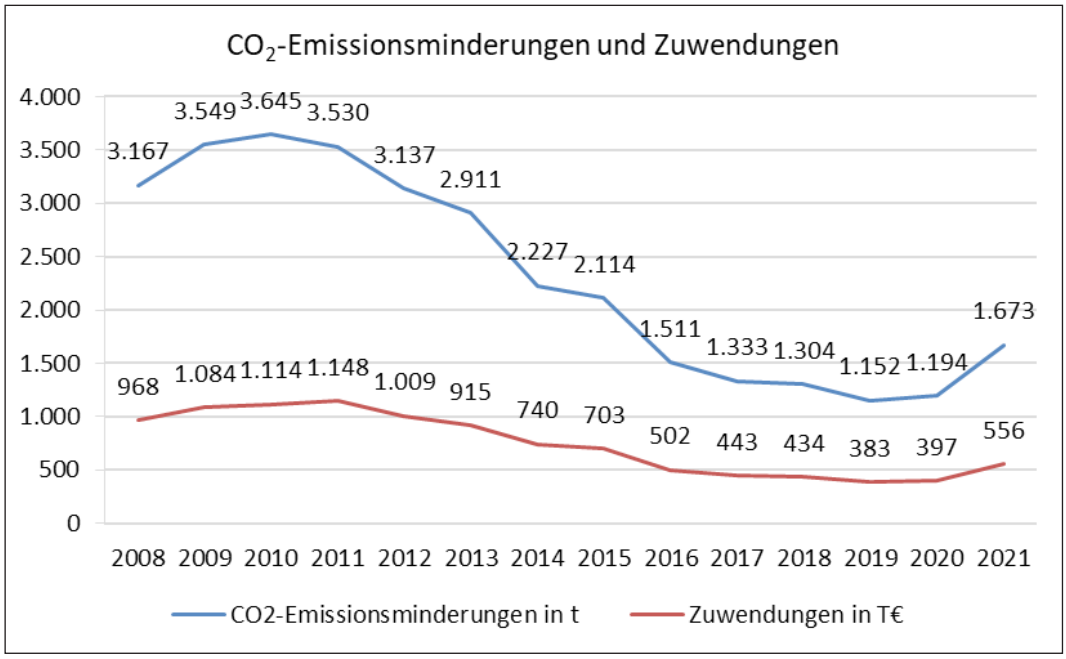
319 Das Ressort hat dies zugesagt. Dazu werde es u. a. einen Leitfaden zu den Grundsätzen der Aktenführung erstellen und dessen Beachtung vertraglich mit der Projektträgerin vereinbaren.

4 Erfolgskontrollen

4.1 Zielerreichung und Wirkung

320 Eine Förderung mittels Zuwendung setzt ein erhebliches Landesinteresse voraus. Mit Zuwendungen sollen Ziele erreicht werden, die sich ohne Fördermaßnahmen nicht verwirklichen ließen. Dies setzt die Festlegung eindeutiger und messbarer Ziele voraus, deren Einhaltung vom Ressort regelmäßig zu kontrollieren ist. Diese Erfolgskontrolle umfasst die Prüfung, ob die mit dem Förderprogramm sowie den einzelnen Zuwendungen verfolgten Ziele erreicht wurden und ob dies wirtschaftlich geschah.

321 Nach der Förderrichtlinie bezuschusst das Land Bremen die Durchführung von Wärmeschutzmaßnahmen in Wohngebäuden mit dem Ziel, ihren Heizenergiebedarf dauerhaft zu senken und CO_2-Emissionen zu reduzieren. Die nachfolgende Grafik zeigt die vom Ressort auf Basis der ausgezahlten Zuwendungen rechnerisch ermittelten CO_2-Emissionsminderungen sowie die der Berechnung zugrunde gelegten Zuwendungen von 2008 bis 2021.



322 Für den Zeitraum von 2008 bis 2012 errechnete das Ressort jährlich einen Wert von jeweils über 3.000 Tonnen eingesparte CO_2-Emissionen. Die umfangreichste Minderung war im Jahr 2010 mit 3.645 Tonnen zu verzeichnen. Zwischen 2013 und 2015 lagen die Einsparungen jährlich zwischen 2.114 und 2.911 Tonnen. Im Jahr 2016 sanken die Minderungen erstmals unter 2.000 Tonnen. Am geringsten war der Wert 2019 mit 1.152 Tonnen. Während das Ressort beispielsweise für das Jahr 2008 noch davon ausging, mit einem Euro an Zuwendung 3,27 kg CO_2-Emissionen einzusparen, fiel dieser Wert danach ab. Seit 2014 beträgt er konstant 3,01 kg CO_2-Emissionen.

323 Die Grafik zeigt, dass das Ziel einer Reduzierung von CO_2-Emissionen im Zeitraum von 2011 bis 2019 in immer geringerem Umfang erreicht wurde. Erst seit dem Jahr 2020 erhöhte sich die Menge an CO_2-Emissionseinsparungen wieder. Dieser Umstand ist aber auch auf die seit der Novellierung geförderten Boni und Qualitätssicherungsmaßnahmen zurückzuführen. Dabei handelt es sich um Fördermöglichkeiten, die in die Berechnung von CO_2-Emissionsminderungen einfließen, obwohl sie keine direkten Effekte auf diese Minderungen haben. Das Ressort unterließ es, seinen Berechnungsansatz an die novellierte Förderrichtlinie anzupassen. Überdies lag der 2021 erreichte Wert noch nicht einmal auf dem Niveau von 2015. Außerdem nahm die Fördereffizienz pro aufgewendetem Euro ab.

324 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass weder aus dem Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz noch aus dem Förderprogramm weitere Ziele abgeleitet wurden. Da das Ressort auch keine messbaren Ziele für die einzelnen

Fördertatbestände entwickelt hatte, konnte es ebenfalls hierzu keine Kennzahlen bestimmen. Es hatte auch nicht festgelegt, in welcher Zeit und in welcher Höhe der Heizenergiebedarf gesenkt bzw. CO_2-Emissionsminderungen erzielt werden sollten.

325 Zudem setzte das Ressort weder bereits vorgesehene Prüfungshandlungen zur Ermittlung der Höhe der erreichbaren CO_2-Emissionsminderung um noch nutzte es längst eingerichtete Vorkehrungen für Erfolgskontrollen, wie den Abruf von Energiekostenabrechnungen der Zuwendungsempfangenden. So ist es nicht in der Lage, Erkenntnisse für Steuerungsmaßnahmen zu gewinnen und angemessen über den Erfolg des Förderprogramms sowie einzelner Fördermaßnahmen zu berichten.

326 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, aus den bereits vorhandenen Zielen Unterziele abzuleiten und sie mit Kennzahlen so festzulegen, dass sie begleitende Erfolgskontrollen ermöglichen. Zudem wäre kontinuierlich zu prüfen, inwieweit die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung beitragen und einen Mehrwert zum Klimaschutz leisten. Ließe das Ressort die Projektträgerin im Rahmen der Zuwendungssachbearbeitung die erzielte CO_2-Emissionsminderung ermitteln, könnte es die Daten zur Messung des Zuwendungserfolgs nutzen.

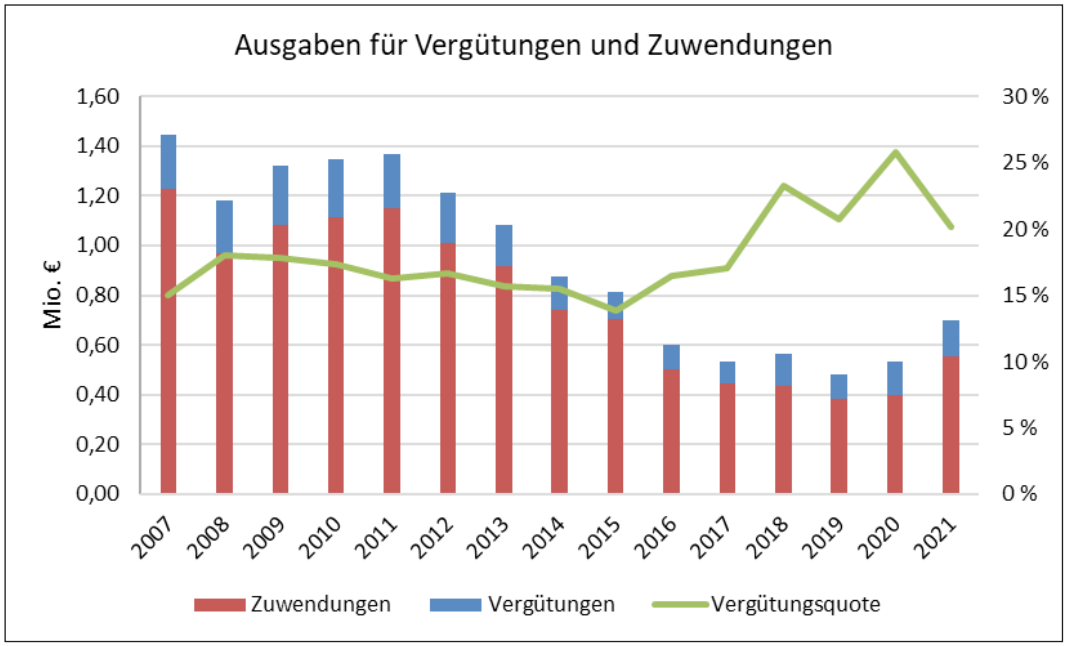
327 Das Ressort hat mitgeteilt, eine einzelfallbezogene Berechnung und Bewertung der CO_2-Emissionsminderungen wäre mit einem erheblichen zusätzlichen Prüfungs- sowie Verwaltungsaufwand verbunden und sei deshalb bisher nicht vorgenommen worden. Es hat aber gleichzeitig zugesagt zu prüfen, inwieweit die Vorgaben der Förderrichtlinie mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden können.

328 Zudem hat das Ressort erwidert, zur Erfolgskontrolle weitere Unterziele und Kennzahlen zu definieren, sei nicht zielführend. Die bisherige Ermittlung der erzielten CO_2-Emissionsminderungseffekte sei ausreichend und bei weiteren Zielen sowie Kennzahlen seien keine Erkenntnisgewinne zu erwarten.

329 Das Ressort verkennt hier, dass z. B. Kennzahlen und Ziele zu den einzelnen Dämmmaßnahmen Aufschluss darüber geben können, wie effektiv und effizient sie im Einzelnen sind. Mit solchem Wissen kann es den Erfolg von Maßnahmen beurteilen und gezielt Steuerungsmaßnahmen ergreifen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest.

4.2 Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms

330 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Ausgaben für das Förderprogramm und die Vergütungsquote im Zeitraum von 2007 bis 2021 entwickelten.



331 Im Zeitraum von 2007 bis 2021 zahlte das Ressort Zuwendungen von insgesamt rd. 11,61 Mio. € und Vergütungen von insgesamt rd. 2,43 Mio. €. Lagen die Ausgaben für Zuwendungen von 2007 bis 2015 im Mittel noch bei etwa 1 Mio. €, sanken sie 2016 erstmals auf ungefähr 0,5 Mio. €. Im Jahr 2019 wurden nur noch Haushaltsmittel von rd. 0,38 Mio. € für den Zuwendungszweck ausgezahlt. Von 2007 bis 2017 lag die Vergütungsquote im Mittel bei etwa 16 % und von 2018 - dem Jahr der Einführung der Fallvarianten - bis 2021 im Mittel bei ungefähr 22 %. Am höchsten war die Vergütungsquote mit rd. 26 % im Jahr 2020.

332 Seit dem Jahr 2018 ging mehr als jeder fünfte Euro der jährlichen Gesamtausgaben als Vergütung an die Projektträgerin. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vergütungsquote in keinem angemessenen Verhältnis zu den für den eigentlichen Zuwendungszweck verausgabten Haushaltsmitteln steht. Der Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln ist deutlich zu hoch.

333 Fördermittel müssen soweit wie möglich dem eigentlichen Förderzweck zugutekommen. Daher hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, jährlich zu prüfen, wie das Verhältnis von Vergütungen zu Zuwendungen verbessert werden kann. Zudem ist regelmäßig zu hinterfragen, ob Förderprogramm

und -verfahren anders ausgestaltet werden können. Das Ressort hat zugesagt, künftig das Verhältnis von Vergütungen und Zuwendungen laufend zu überprüfen sowie bei der weiteren Entwicklung des Förderprogramms angemessen zu berücksichtigen.

334 Bisher sind weder Umfang noch Struktur des Durchführungsaufwands für das Förderprogramm im Haushaltsplan ersichtlich. Dies hat zur Folge, dass die Bürgerschaft - als Trägerin der Budgethoheit - Fehlentwicklungen wie den Anstieg der Vergütungsquote nicht erkennen kann. Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, Ausgaben für Projektträgerleistungen sowie für das Programmmanagement gesondert im Haushaltsplan auszuweisen. Hierdurch wäre ersichtlich, welcher Anteil an Haushaltsmitteln Programmzielen unmittelbar zugutekommt und ob im Zeitverlauf ein Missverhältnis zwischen Ausgaben für Zuwendungen und Durchführungskosten entsteht. Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlung bei der nächsten Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen.

5 Erforderlichkeit von Verwaltungshilfe

335 Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Verwaltungshilfe ist, dass dem Ressort entweder die eigene Sachkunde zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe fehlt oder diese Aufgabe durch Externe wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Die Erforderlichkeit von Verwaltungshilfe ist gründlich zu prüfen.

336 Das Ressort konnte nicht belegen, die Erforderlichkeit von Verwaltungshilfe jemals hinreichend geprüft zu haben. Weder war es in der Lage anzugeben, an welchen baufachtechnischen Kompetenzen es ihm konkret mangelt, noch überprüfte es, ob und inwieweit solche Kompetenzen in anderen Dienststellen bereits vorhanden sind. Obwohl dem Ressort vor erneuten Vertragsabschlüssen u. a. Antragszahlen, Fallbearbeitungszeiten und Kostenkalkulationen von der Projektträgerin zur Verfügung gestellt wurden, prüfte es auch die Wirtschaftlichkeit nicht. In den Jahren 2018 bis 2021 vergütete das Ressort die Leistungen der Verwaltungshelferin mit insgesamt mehr als 510 T€ brutto. Mit diesen Mitteln hätte es alternativ eine Vollzeitstelle in der Besoldungsgruppe A 13 bzw. Entgeltgruppe E 13 mit Vollkosten von etwa 484 T€ bzw. 498 T€ schaffen können.

337 Der Rechnungshof hat vom Ressort gefordert, wirtschaftlich zu handeln und unbedingt zu prüfen, ob und inwieweit Verwaltungshilfe tatsächlich erforderlich ist. Das Ressort hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit der externen Vergabe der Projektträgerschaft im Vergleich mit anderen Formen der Aufgabenerfüllung bei der Überarbeitung des Förderprogramms umfassend zu betrachten.

Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

Vorgaben in Förderrichtlinien sind klar zu fassen und einheitlich anzuwenden.

Kosten zur bloßen Durchführung eines bremischen Förderprogramms liegen mit mehr als 17,5 % des gesamten Programmvolumens deutlich zu hoch.

1 Programminhalt

338 Mit dem Mitte 2021 aufgelegten Förderprogramm „Digitaler ReSTART - Förderung von Digitalisierungsvorhaben in KMU“ (Restart-Programm) war beabsichtigt, kleinen und mittleren Unternehmen, Soloselbstständigen und Angehörigen der freien Berufe mit Sitz oder Betriebsstätte in Bremen zu ermöglichen, trotz pandemiebedingter wirtschaftlicher Einbrüche in Digitalisierungsmaßnahmen zu investieren und sich damit auf veränderte Marktsituationen einzustellen.

339 Nach den Richtlinien konnten Maßnahmen gefördert werden, mit denen betriebliche Arbeits- und Produktionsprozesse verbessert werden sollten. Hierzu zählten etwa die Einführung, Implementierung und das Upgrade digitaler Plattformen sowie von Vertriebskanälen. Auch Investitionen in die IT-Sicherheit und Schulungsmaßnahmen von Beschäftigten im Umgang mit digitalen Technologien waren förderfähig. Je nach Unternehmensgröße konnten 30 % oder 40 % der Kosten übernommen werden, jedoch maximal 17 T€. Die Förderung wurde als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt.

340 Mit der Durchführung der Förderverfahren beauftragte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Ressort) die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) und die BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS). Unter der Annahme von etwa 750 Förderverfahren sah das ursprüngliche Programmvolumen 4,5 Mio. € für die Förderung und 0,5 Mio. € für die Durchführungskosten vor. Die Fördermittel wurden im Juli 2022 auf 2,35 Mio. € reduziert, weil aufgrund der Anzahl der eingegangenen Anträge abzusehen war, dass keine darüber hinausgehenden Mittel mehr benötigt werden würden. Unverändert blieb die Mittelhöhe für die Durchführungskosten.

2 Bewilligungsprozess

341 Von den 323 eingegangenen Anträgen wurden 258, mithin knapp 80 %, mit einem Mittelvolumen von insgesamt rd. 2,3 Mio. € bewilligt. Der Rechnungshof hat sich auf die Prüfung der bis zum 30. Juni 2022 von der BAB geführten Verfahren beschränkt.

342 Da die Förderung niedrigschwellig, zeitnah und unkompliziert durchgeführt werden sollte, bedurfte es bei der Antragstellung lediglich einer digitalen Vorhabenskizze mit dem aktuellen Digitalisierungsstand des Unternehmens sowie weiterer Selbstauskünfte, etwa zur Unternehmensgröße. Nach Plausibilisierung der Antragsangaben ergingen die Bewilligungsbescheide. Ausgezahlt wurden die Mittel erst nach kursorischer Prüfung des jeweiligen Verwendungsnachweises einschließlich der eingereichten Belege.

343 Die Richtlinien zum Restart-Programm beschrieben sowohl, was bezuschusst werden konnte, als auch ausdrücklich, was davon ausgeschlossen war. Hierzu zählten neben Personalkosten und Eigenleistungen insbesondere Ausgaben für Standard Hard- und Software, gebräuchliche Büroausstattung (z. B. PC, Laptop, Scanner, Drucker, Smartphone) sowie Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen von Hard- und Software ohne technische Weiterentwicklung.

344 Die BAB beachtete sowohl bei der Bewilligung der Anträge als auch bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise die Vorgaben der Richtlinien nicht ausreichend. Entgegen der Richtlinien wurden u. a. Mittel für die Anschaffung von Standard Hard- und Software sowie für die Überarbeitung einer Webseite bewilligt und ausgezahlt. In einem Fall förderte die BAB mit dem Höchstbetrag von 17 T€ beispielsweise die Anschaffung von 40 Computermonitoren, 20 Monitorhalterungen und 13 Laptops mit Dockingstationen. Diese Anschaffung hatte die Zuwendungsempfängerin mit der Auslagerung des Exchangeservers in eine Cloud und mit der Einrichtung von vier mobilen, auch nach der Pandemie vorzuhaltenden Arbeitsplätzen begründet, ohne dass dies zu Nachfragen der BAB geführt hätte. Zudem erkannte die BAB auch mehrfach Kleinbetragsrechnungen unterhalb der in den Richtlinien genannten Bagatellgrenze von 100 € an.

345 Der Kritik des Rechnungshofs hielten Ressort und BAB bereits während der Prüfung entgegen, Standard Hard- und Software seien jeweils als Bestandteile eines digitalen Systems als förderfähig erachtet worden. Die Förderfähigkeit von Hard- und Software innerhalb eines digitalen Systems sei auch in den Hinweisen auf den Webseiten der bewilligenden Stellen dargestellt worden. Nach Abschluss der Prüfung teilte die BAB mit, sämtliche beanstandeten

Förderungen noch einmal überprüft zu haben und an den jeweiligen Förderentscheidungen festzuhalten. In einigen Fällen kündigte das Ressort jedoch an, noch vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen vornehmen zu wollen. Kleinbetragsrechnungen habe die BAB entgegen der Richtlinien jeweils anerkannt, um den Arbeitsaufwand für Nachfragen und Widersprüche zu vermeiden.

346 Die vorgetragenen Anmerkungen überzeugen nicht. Dass wegen der Auslagerung von Daten auf einen Exchangeserver sowie der Langzeiteinrichtung von vier mobilen Arbeitsplätzen 40 Monitore und 13 Laptops hätten angeschafft werden müssen, erscheint nicht plausibel und hätte nicht ohne Weiteres gefördert werden dürfen. Richtlinienwidrig ist es außerdem, wegen andernfalls befürchteten Arbeitsaufwands unterhalb der Bagatellgrenze liegende Beträge regelmäßig in die Förderung einzubeziehen.

347 Der Rechnungshof hält daher an seiner Kritik fest, dass die Vorgaben der Förderrichtlinien mehrfach nicht eingehalten wurden. Er erwartet vom Ressort, bei den vertieften Verwendungsnachweisprüfungen das behauptete Vorliegen der Fördervoraussetzungen nochmals kritisch zu hinterfragen.

348 Zudem hat der Rechnungshof auf die Notwendigkeit einer übereinstimmenden Informations- und Anwendungspraxis bei Förderrichtlinien hingewiesen. Sollen Fördergegenstände erweitert oder verändert werden, bedarf es einer Änderung der Richtlinien selbst, um verlässlich Klarheit und Gleichbehandlung zu gewährleisten.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

349 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen bedarf es nach § 7 LHO angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. In seine gesamtwirtschaftliche Betrachtung bezog das Ressort keine Überlegungen mit ein, statt Zuschüssen etwa zinslose Darlehen zu gewähren. Auch seine Annahmen zum Bedarf für die Förderung von insgesamt 750 Vorhaben und zum Fördervolumen in Höhe von 4,5 Mio. € zuzüglich der 500 T€ Durchführungskosten legte es nicht begründet dar. Dies galt ebenso für die Annahme, mit jedem der geförderten Vorhaben würde ein Arbeitsplatz über die Dauer von fünf Jahren erhalten bleiben. Nur aufgrund dieser nicht ausreichend belastbaren Annahmen ergab sich ein positiver Nutzen aus der Berechnung. Ferner benannte das Ressort als Zielkennzahl für Erfolgskontrollen die Anzahl der Fördervorhaben. Daraus lassen sich aber keine Erkenntnisse zur Wirkung des Programms gewinnen, das die Stärkung der Krisenresilienz und die Sicherung von Arbeitsplätzen als Ziele hatte.

350 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung von Förderprogrammen sämtliche Handlungsmöglichkeiten zu untersuchen, die Gründe für seine Entscheidungsvorschläge fundiert darzulegen und aussagekräftige Zielkennzahlen für Erfolgskontrollen zu bilden.

4 Durchführungskosten

351 Das Ressort nahm für die Durchführung des Förderprogramms Kosten in Höhe von 500 T€ an (s. Tz. 340), mithin 10 % des ursprünglichen Gesamtvolumens. Davon waren 400 T€ für Personalkosten sowie 100 T€ für Investitionen in IT-Systeme vorgesehen. Das Ressort begründete die Kalkulation mit den Erfahrungen vergangener Förderprogramme, in denen die Durchführungskosten stets zwischen 5 % und 10 % des gesamten Projektvolumens gelegen hätten. Schriftliche Vereinbarungen über das Dienstleistungsentgelt für die Verfahrensdurchführung hatte das Ressort nicht geschlossen, sondern beabsichtigte, auf Stundenbasis abzurechnen.

352 Zum Stichtag 30. Juni 2022 hatten BAB und BIS insgesamt knapp 2.840 Arbeitsstunden aufgewandt. Berechnet nach den vom Ressort übermittelten Stundensätzen wären demnach bereits rd. 255 T€ Personalkosten entstanden. Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings erst 145 der insgesamt 323 eingegangenen Förderanträge, darunter auch 62 abgelehnte und 3 zurückgezogene Anträge, abschließend bearbeitet worden.

353 Damit ist zu erwarten, dass die Durchführungskosten tatsächlich einen Betrag von etwa 0,5 Mio. € erreichen werden. In Anbetracht des verringerten Volumens des Restart-Programms in Höhe von 2,85 Mio. € entsprächen die Durchführungskosten dann nicht mehr den vom Ressort ursprünglich kalkulierten 10 %, sondern gut 17,5 % des Gesamtvolumens und lägen somit deutlich zu hoch. Knapp jeder sechste Euro würde in die Verwaltung des Restart-Programms fließen.

354 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Vereinbarungen über Dienstleistungsentgelte schriftlich zu schließen. Daneben ist es erforderlich, den deutlichen Abweichungen der Verwaltungskosten des Restart-Programms von der ursprünglichen Kalkulation nachzugehen und diese Kosten zu reduzieren. Darüber hinaus wären auch andere Entgeltabrechnungen zu prüfen, wie etwa eine Vergütung in Form von Fallpauschalen.

355 Das Ressort hat mitgeteilt, die erhöhten Durchführungskosten wären z. B. auf die Verlängerung der Programmlaufzeit und die verspätete Abwicklung von Vorhaben wegen Lieferengpässen zurückzuführen sowie dem Umstand geschuldet, dass die Förderanträge nicht rein digital hätten gestellt werden

können. Die BAB hat ergänzt, auch die Einführung des Programms hätte Arbeitsstunden gekostet und die Ausweitung des Bewilligungszeitraums hätte zu etlichen Äderungsanträgen geführt, die geprüft sowie erneut hätten beschieden werden müssen. Aus Sicht des Ressorts würden Abrechnungen in Form von Fallpauschalen Über- und Unterkompensationen der Aufwendungen bewirken.

356 Diese Ausführungen vermögen nicht zu überzeugen. Die Kosten einer Programmeinführung gehören zu seinem Umsetzungsaufwand und wären daher in die Kalkulation von vornherein einzubeziehen gewesen. Die Ausweitung des Bewilligungszeitraums mag zwar Änderungsanträge nach sich gezogen haben. Der damit verbundene Prüfaufwand dürfte aber aufgrund der bereits bekannten Sachverhalte überschaubar gewesen sein. Zudem ist die Notwendigkeit von Änderungsbescheiden in gewissem Umfang auch bei der Kalkulation von Durchführungskosten zu berücksichtigen. Daher hält der Rechnungshof an seiner Forderung zur Kostenreduktion fest und betont zusätzlich die Notwendigkeit, Durchführungskosten von vornherein stets vollständig zu kalkulieren. Auch bleibt er bei seiner Empfehlung, andere Abrechnungsformen zu prüfen, wie etwa Fallpauschalen.

Personalauswahlverfahren

Einsparungen im Umfang von mehr als 1 Mio. € ließen sich erzielen, wenn bei Stellenanzeigen Anzahl, Größe und Gestaltung auf das jeweils notwendige Maß reduziert würden.

In einem Stellenbesetzungsverfahren verstieß das Wirtschaftsressort gegen die verfassungsrechtlich gebotene Ausschreibungspflicht.

1 Grundlagen von Stellenbesetzungsverfahren

357 Nach der Landesverfassung und dem Grundgesetz sind öffentliche Ämter nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu besetzen. Dabei gilt der Grundsatz der Bestenauslese. Ebenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen sind Stellen im öffentlichen Dienst grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen darf darauf verzichtet werden.

358 Für jede Stelle ist vorab ein Anforderungsprofil zu erstellen, das eine Funktionsbeschreibung der auszuschreibenden Stelle und die daraus abzuleitenden, objektiven Anforderungen an die künftige personelle Besetzung enthält. Um zu gewährleisten, dass Anforderungsprofile ausschließlich sachbezogen erstellt werden, bedarf es zunächst arbeitsplatzspezifischer Stellenbeschreibungen und -bewertungen. Solche arbeitsplatzspezifischen Unterlagen waren im Jahr 2021 jedoch lediglich in knapp einem Drittel der Dienststellen in Bremen für alle Arbeitsplätze vorhanden. Nur in etwas mehr als der Hälfte der Dienststellen gab es überhaupt Regelungen zur Erstellung von Anforderungsprofilen.

359 Fehlen Anforderungsprofile, erhöht sich das Risiko, dass in Auswahlverfahren auch Kriterien berücksichtigt werden, die nicht vom Leistungsprinzip getragen sind. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen (Finanzressort) gebeten, in seinem Leitfaden Personalauswahl die Dienststellen darauf hinzuweisen, dass es notwendig ist, sachgerechte Anforderungsprofile aus Stellenbeschreibungen und -bewertungen zu entwickeln. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

2 Stellenausschreibung

2.1 Kostenpflichtige Veröffentlichungen

360 Die Ausschreibungspflicht wird bereits eingehalten, wenn Stellen über das Karriereportal der Freien Hansestadt Bremen im Internet veröffentlicht werden. Dies übernimmt das Finanzressort kostenfrei für die Dienststellen. Bei Bedarf dürfen Stellen auch kostenpflichtig anderweitig ausgeschrieben werden.

361 In den Jahren 2020 und 2021 veröffentlichten die Dienststellen etwas mehr als die Hälfte der nicht nur verwaltungsintern zu besetzenden Stellen ausschließlich im Karriereportal. Bei rd. 44 % der ausgeschriebenen Stellen wurden zusätzlich eine oder mehrere Anzeigen in kostenpflichtigen Medien geschaltet. In den Jahren zuvor hatte dieser Anteil aufgrund der Pflicht zu einer vorgelagerten verwaltungsinternen Bekanntmachung durchschnittlich rd. 29 % betragen.

362 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, wie sich die Anzahl der kostenpflichtigen Veröffentlichungen und die dafür angefallenen Ausgaben seit dem Jahr 2014 entwickelt haben.

Entwicklung kostenpflichtiger Veröffentlichungen 2014 - 2021

Jahr	kostenpflichtige Veröffentlichungen	Gesamtausgaben, gerundet	durchschnittliche Ausgaben pro Anzeige, gerundet
2014	355	915.146 €	2.578 €
2015	448	1.009.617 €	2.254 €
2016	439	1.027.652 €	2.341 €
2017	650	1.452.584 €	2.235 €
2018	866	1.955.968 €	2.259 €
2019	1.119	2.228.083 €	1.991 €
2020	1.044	1.738.802 €	1.666 €
2021	1.496	2.225.577 €	1.488 €
Gesamt	**6.417**	**12.553.430 €**	**1.956 €**

363 In den Jahren von 2014 bis 2021 gab es insgesamt 6.417 kostenpflichtige Veröffentlichungen. Ihre Anzahl pro Jahr hat sich in diesem Zeitraum mehr als vervierfacht. Die zugehörigen Gesamtausgaben betrugen insgesamt rd. 12,6 Mio. €.

Die jährlichen Gesamtausgaben haben sich über die Jahre mehr als verdoppelt. Im Durchschnitt kostete eine Veröffentlichung knapp 2 T€.

364 Trotz gestiegener Anzahl an kostenpflichtigen Veröffentlichungen und deutlich erhöhter Gesamtausgaben sanken die durchschnittlichen Ausgaben pro Anzeige seit dem Jahr 2019. Ursächlich hierfür waren nicht zuletzt Veränderungen bei der Auswahl der Publikationsorte. So stieg etwa der Anteil kostenpflichtiger Online-Veröffentlichungen kontinuierlich an. Gleichzeitig verursachten diese Veröffentlichungen im Durchschnitt sehr viel geringere Ausgaben pro Inserat als in Printmedien. Im Jahr 2021 betrugen die Ausgaben pro Stellenanzeige in Online-Medien knapp 0,7 T€. In regionalen Zeitungen waren es fast 2,6 T€, in Fachzeitschriften etwas über 2,8 T€. Deutlich am teuersten waren Veröffentlichungen in überregionalen Zeitungen mit durchschnittlich rd. 5,1 T€ pro Anzeige.

365 Während sich einige Dienststellen nahezu oder ganz auf die kostenfreie Ausschreibung im Karriereportal beschränkten, veröffentlichten andere fast alle Stellenanzeigen zusätzlich auch kostenpflichtig. Wählten Dienststellen zur Besetzung einer einzigen Stelle mehrere kostenpflichtige Medien, erreichten die Ausgaben hierfür durchaus Beträge zwischen rd. 20 T€ und rd. 28 T€. In etlichen Fällen schalteten die Dienststellen teure Einzelanzeigen mit Ausgaben von jeweils mehr als 8 T€.

366 In Printmedien werden Stellenanzeigen nach Größe abgerechnet und nicht - wie etwa in Online-Medien üblich - über einen Festpreis. Je länger und breiter eine Anzeige ist, umso höher wird ihr Preis. Die Ausschreibungsrichtlinien sehen aber die Möglichkeit vor, Ausschreibungstexte unter Verweis auf eine Fundstelle für den Volltext auf das notwendige Maß zu kürzen und so Ausgaben zu reduzieren. Der vollständige Ausschreibungstext kann von Bewerberinnen und Bewerbern jederzeit über das Karriereportal und zumeist auch über die Homepage der Dienststelle abgerufen werden.

367 Die Anzeigen wurden von den Dienststellen sehr unterschiedlich gestaltet. So reichte ihre Länge bei gleicher Spaltenbreite in den Bremer Tageszeitungen im Jahr 2021 von weniger als 10 cm bis zu 40 cm, im Durchschnitt waren es etwa 15 cm. Ursächlich für lange Anzeigen waren Grafiken, vorangestellte Passagen zu den Vorzügen einzelner Dienststellen, umfangreiche allgemeine Hinweise oder die Nennung von bis zu 23 Aufzählungspunkten für Aufgaben und Voraussetzungen einer Stelle. Selbst gekürzte Texte enthielten in vielen Fällen über die Pflichtangaben der Ausschreibungsrichtlinien hinaus zusätzliche Ausführungen.

2.2 Einsparpotentiale

368 Angesichts der Anzeigengestaltung und der dafür angefallenen Ausgaben in Höhe von etwa 2,2 Mio. € allein im Jahr 2021 sieht der Rechnungshof Einsparmöglichkeiten. Das höchste Einsparpotential wäre erzielbar, wenn Stellenausschreibungen ausschließlich im Karriereportal veröffentlicht würden. Der Rechnungshof verkennt aber nicht, dass dies in vielen Fällen allein nicht erfolgversprechend wäre, etwa wenn spezielle Qualifikationsprofile benötigt werden. Aus Gründen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wäre deshalb zunächst zu prüfen, ob neben dem Karriereportal ein zusätzlicher Ausschreibungsort erforderlich wäre. Außerdem wäre die Anzeigengestaltung, also Größe, Zusatzfarben, Grafikelemente, kritisch zu hinterfragen.

369 In einer Modellrechnung hat der Rechnungshof das Einsparpotential näherungsweise bestimmt. Das Jahr 2019 hat er dafür deshalb als Basis herangezogen, weil es das letzte Jahr war, in welchem die Pflicht zur vorherigen internen Ausschreibung galt und daher nur Stellen kostenpflichtig ausgeschrieben wurden, die nachweisbar nicht anders besetzt werden konnten. Zudem gab es in jenem Jahr zwar die meisten Stellenbesetzungsverfahren im Zeitraum von 2014 bis 2021, die Anzahl der kostenpflichtigen Veröffentlichungen war aber mit 1.119 wesentlich geringer als im Jahr 2021 mit 1.496. Ferner hat der Rechnungshof für die Modellrechnung die durchschnittlichen Ausgaben pro Anzeige von rd. 1.488 € aus dem Jahr 2021 verwandt. Würde die bloße Anzahl kostenpflichtiger Veröffentlichungen auf das Niveau des Jahres 2019 - also um etwa 370 - gesenkt, ließen sich danach etwa 550 T€ einsparen. Gelänge es daneben, in so gut wie allen Fällen Kurztexte von etwa 9 cm Länge mit Verweisen auf die ausführlichen Ausschreibungstexte im Karriereportal oder auf der eigenen Homepage zu inserieren sowie soweit wie möglich zu bündeln, käme ein zusätzliches Einsparpotential von ungefähr 470 T€ hinzu.

370 Insgesamt wären so Einsparungen von mehr als 1 Mio. € möglich. Bei Fortführung der bisherigen Veröffentlichungspraxis blieben somit auch in den Folgejahren erhebliche Einsparpotentiale ungenutzt.

371 Der Rechnungshof hat das Finanzressort daher aufgefordert, bei zeilenpreisabhängigen Veröffentlichungen eine Verpflichtung zu Kurztexten mit weitgehend einheitlicher und dabei sparsamer Gestaltung in die Ausschreibungsrichtlinien aufzunehmen. Außerdem hat er darum gebeten zu prüfen, ob das Instrument der Sammelanzeige - zumindest für eine Bündelung von Stellenanzeigen auf Dienststellenebene - verstärkt zum Einsatz kommen könnte.

372 Das Finanzressort sieht das Beschränkungserfordernis ebenfalls. Ob eine solche Überarbeitung der Ausschreibungsrichtlinien allerdings eine Mehrheit im Senat fände, bliebe abzuwarten. Auch ein identisches Layout oder eine einheitliche optische Gestaltung der Anzeigen wäre kaum für alle Bereiche der bremischen Verwaltung möglich.

373 Der Rechnungshof hält es gleichwohl für erforderlich, dass der Senator für Finanzen seine Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei letztlich dezentraler Ressortverantwortung nutzt.

2.3 Überprüfung der Medienauswahl

374 Für Stellenanzeigen gilt die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen ebenfalls. Knapp 27 % der Dienststellen gaben an, ihre Medienauswahl regelmäßig zu überprüfen. Sowohl das Befragen der zum Vorstellungsgespräch eingeladenen Personen, woher sie Kenntnis von der zu besetzenden Stelle erlangt hätten, als auch unterschiedliche Referenznummern für Stellenausschreibungen in den verschiedenen Medien sind einfache und wenig aufwendige Methoden dafür. Zwei Dienststellen stellten in ihren Erfolgskontrollen zwar fest, dass Printmedien nur in geringem Umfang zum Erfolg eines Ausschreibungsverfahrens beigetragen hatten, gleichwohl änderten sie ihre Veröffentlichungspraxis nicht.

375 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Dienststellen auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen hinzuweisen. Er hat ihm empfohlen, Nachweise über die Erfolgskontrolle und daraus abgeleitete Konsequenzen einzufordern, wenn Dienststellen über die für sie kostenfreie Bekanntgabe im Karriereportal hinaus kostenpflichtig veröffentlichen möchten.

376 Das Finanzressort sieht die regelmäßige Überprüfung der Medienauswahl im Sinne einer Erfolgskontrolle als alleinige Aufgabe der Dienststellen. Dem steht es auch unter Wahrung der dezentralen Ressourcenverantwortung jedoch nicht entgegen, dass das Finanzressort in seiner Koordinierungsfunktion die Dienststellen unterstützt, Erfolgskontrollen flächendeckend durchzuführen und auszuwerten. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Empfehlung.

3 Einsatz von Headhuntern

377 Um geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu gewinnen, nahmen mehrere Dienststellen die Dienstleistungen externer Personalvermittlungen, sog. Headhunter, in Anspruch. Dies geschah oftmals bereits gleichzeitig mit der ersten Veröffentlichung einer zu besetzenden Stelle im Karriereportal, ohne zunächst die Bewerbungslage im Ausschreibungsverfahren abzuwarten.

378 In den Jahren 2020 und 2021 belief sich das Auftragsvolumen für Headhunter auf rd. 276 T€. Im Einzelfall kostete ihr Einsatz bis zu 45 T€. Dabei erstreckten sich die Dienstleistungen der Headhunter teilweise nicht nur auf die Ansprache und Vermittlung geeigneter Personen, sondern auch auf Teile des regulären Stellenbesetzungsverfahrens. Dies betraf etwa das Formulieren von Stellenanzeigen, das Versenden von Eingangsbestätigungen, die Begleitung von Auswahlgesprächen oder das Durchführen von Assessmentverfahren.

379 Bisher ist eine Unterstützung von Personalauswahlverfahren durch Headhunter nicht geregelt, was unterschiedlich ausgestaltete Verträge zur Folge hatte. Bei der Vergütung wurden fast ausschließlich Pauschalhonorare vereinbart. In den meisten Fällen war die Honorarzahlung zumindest teilweise an einen Vermittlungserfolg geknüpft. Es gab aber auch Verträge, die auf das bloße Tätigwerden abstellten, wonach Honorare selbst ohne eine erfolgreiche Stellenbesetzung in voller Höhe fällig wurden.

380 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass Dienststellen im Anschluss an die notwendige öffentliche Ausschreibung zunächst das reguläre Personalauswahlverfahren eigenverantwortlich durchführen, bevor eine kostenpflichtige Unterstützung durch Headhunter in Anspruch genommen wird. Erst wenn alle eigenen Bemühungen sowie eine Unterstützung - etwa durch das zentrale Bewerbungsmanagement bei Performa Nord - bei der Suche nach geeigneten Bewerbungen ergebnislos geblieben sind, kann es ausnahmsweise gerechtfertigt sein, eine Beauftragung von Headhuntern in Erwägung zu ziehen.

381 Vor einer solchen Auftragserteilung sind - neben den Regelungen des Vergaberechts - verschiedene andere Aspekte zu beachten:

- Die von Headhuntern zu übernehmenden Aufgaben sind genau zu beschreiben und auf die Tätigkeiten zu beschränken, die nicht selbst von der Dienststelle wahrgenommen werden können.
- Schwerpunkt des Auftrags muss es sein, in Betracht kommende Personen unter Nutzung bestehender Branchenkontakte direkt anzusprechen, um Zielgruppen erreichen zu können, zu denen anderweitig kein ausreichend leichter Zugang besteht.
- Auch bei Hinzuziehung von Headhuntern sind allein die Dienststellen dafür verantwortlich, Personalauswahlverfahren ordnungsgemäß durchzuführen.
- Die geltenden allgemeinen Regelungen für Auswahlverfahren dürfen nicht durch anderslautende vertragliche Vereinbarungen unterlaufen werden.

- Bei der Honorarvereinbarung darf es unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten keine auf das bloße Tätigwerden abzielende Vergütung geben, weil ansonsten Honorarzahlungen auch dann in voller Höhe zu leisten wären, wenn niemand eingestellt würde. Das vereinbarte Honorar ist daher soweit wie möglich erfolgsorientiert zu gestalten.

382 Sollte Bremen eine Beauftragung von Headhuntern für Ausnahmefälle in Erwägung ziehen wollen, hat der Rechnungshof das Finanzressort gebeten, strenge einheitliche und verbindliche Regelungen dafür zu erarbeiten sowie sie in den Leitfaden Personalauswahl aufzunehmen. Das Finanzressort hat zugesagt, im Zuge der Überarbeitung des Leitfadens zu prüfen, welche allgemeinen Hinweise für den Einsatz von Headhuntern aufgenommen werden können.

4 Weitere Auffälligkeiten in Auswahlverfahren

383 In den Auswahlverfahren ließen sich verschiedene Auffälligkeiten feststellen, die neben dem Einsatz von Auswahlinstrumenten, der Qualität von Auswahlvermerken und den Verfahrensdauern auch die Aufbewahrungsfristen für personenbezogene Daten betrafen:

- Einige Dienststellen gaben an, Beurteilungen würden nur zu einem gewissen Prozentsatz in die Gesamtentscheidung einfließen. In einzelnen Fällen hieß es sogar, Beurteilungen wären nachrangig gegenüber anderen Auswahlinstrumenten, wie Vorstellungsgesprächen.

- Die Qualität der Auswahlvermerke stellte sich sehr unterschiedlich dar. Neben verschiedenen Einzelfehlern gab es in geringer Anzahl auch Auswahlvermerke, die mangels Informationsgehalt generell die Anforderungen an eine gerichtsfeste Dokumentation von Auswahlentscheidungen nicht erfüllten.

- In den Auswahlverfahren des Jahres 2020 vergingen zwischen Veröffentlichung einer Stellenausschreibung und der Einladung zu einem Vorstellungsgespräch im Durchschnitt 72 Tage. Die kürzeste Zeitspanne lag bei 22 Tagen, die längste bei 418 Tagen, also fast 14 Monaten.

- Für die Mehrzahl der Personalauswahlverfahren im Jahr 2020 waren die zugehörigen Unterlagen einschließlich der Auswahlvermerke unter Bezugnahme auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz bereits jeweils zwei Monate nach Verfahrensabschluss vernichtet worden. Gleichzeitig legt in Bremen die Verwaltungsvorschrift zur Personalaktenführung fest, dass bestimmte im Zusammenhang mit der Personalauswahl entstandene

Unterlagen, die teilweise auch personenbezogene Daten enthalten, erst nach einem Jahr vernichtet werden dürfen.

384 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Rechtsprechung zur Sicherung des Bewerberverfahrensanspruchs so gut wie ausschließlich an den beigebrachten Leistungsbeurteilungen orientiert. Nicht zuletzt deshalb ist es erforderlich, zusätzliche Erkenntnisse, die aus dem Einsatz weiterer Auswahlinstrumente gewonnen wurden, nur im rechtlich zulässigen Umfang zu berücksichtigen.

385 Zur Verbesserung der Qualität der Auswahlvermerke hat der Rechnungshof dem Finanzressort empfohlen, die Dienststellen auf die Notwendigkeit gerichtsfester Auswahlvermerke hinzuweisen. Er hat angeregt, bei einer Aktualisierung des Leitfadens Personalauswahl das Muster für Auswahlvermerke zu überarbeiten und Hinweise für eine frühzeitige, detaillierte Zeitplanung aufzunehmen.

386 Personenbezogene Daten dürfen nicht länger aufbewahrt werden, als dies für den Zweck ihrer Verarbeitung notwendig ist. Aus diesem Grund bestimmen das Bremische Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung und das Bremische Beamtengesetz, dass Daten nicht ausgewählter Bewerberinnen und Bewerber unverzüglich nach Verfahrensabschluss zu löschen sind. Der Rechnungshof bezweifelt deshalb, dass die in der Verwaltungsvorschrift zur Personalaktenführung vorgesehene Aufbewahrungsfrist von einem Jahr für Unterlagen aus Personalauswahlverfahren mit den datenschutzrechtlichen Regelungen im Einklang steht. Er hat das Finanzressort gebeten, dies zu prüfen und die Verwaltungsvorschrift erforderlichenfalls zu ändern.

387 Das Finanzressort hat mitgeteilt, der Leitfaden Personalauswahl werde derzeit überarbeitet. Dabei würden auch die Anregungen und Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt. Zudem werde es die Verwaltungsvorschrift zur Personalaktenführung inhaltlich überprüfen und bei Bedarf ändern.

5 Verstoß gegen die Ausschreibungspflicht

388 Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat der Landesverfassung eine grundsätzliche Ausschreibungspflicht entnommen. Davon darf nur bei Vorliegen sachgerechter - im Einzelfall gesetzlich zu konkretisierender - Gründe abgewichen werden. Nach dem Bremischen Beamtengesetz zählen neben Staatsrätinnen und Staatsräten, Vorzimmerkräften und Büroleitungen sowie Pressereferentinnen und Pressereferenten auch persönliche

Referentinnen und Referenten zu den gesetzlich geregelten Ausnahmefällen von der Ausschreibungspflicht.

389 Die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefälle sind eng zu verstehen, weil sowohl die verfassungsrechtlich garantierte Zugangsgleichheit zu öffentlichen Ämtern als auch die Grundrechtspositionen möglicher konkurrierender Personen dies gebieten. Sämtliche benannten Funktionen und Aufgaben, bei denen die Personalauswahl unter Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung zulässig ist, sind im engsten Umfeld der Senatorinnen und Senatoren angesiedelt sowie von einem besonderen Vertrauensverhältnis zu der Person geprägt, für die die jeweilige Tätigkeit ausgeübt wird. Charakteristisch ist ein besonderes Maß an Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung, das deutlich über die allgemeine Treuepflicht aus einem regulären Dienstverhältnis hinausgeht. Damit verbunden ist zudem eine zeitliche und örtliche Verfügbarkeit, die ebenfalls den üblichen Umfang übertrifft. So wie die anderen benannten Personen sind auch persönliche Referentinnen und Referenten den Senatorinnen und Senatoren unmittelbar zugeordnet. Diese enge Bindung wirkt sich auch dahingehend aus, dass der zeitliche Verbleib auf der jeweiligen Position davon abhängt, ob die amtierende Senatorin oder der amtierende Senator eine weitere Zusammenarbeit während der Dauer der eigenen Amtszeit wünscht.

390 Obgleich das Gesetz die Anzahl der jeweiligen Personen nicht formal begrenzt, ist es üblich und geboten, pro Aufgabe regelmäßig nur eine Person auszuwählen. In besonderen Situationen können ausnahmsweise auch zwei Personen angemessen sein, etwa wenn die außerordentliche Größe oder Vielfalt einer Behörde die Aufgabenfülle für eine Person nicht bewältigbar erscheinen ließe.

391 Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Wirtschaftsressort) besetzte im März 2022 eine bis Ende 2023 befristete Stelle für die Fachbereiche Frauen und Jugend sowie Aufgaben der Bundesratskoordination. Die Stelle wurde ohne vorherige Ausschreibung vergeben und die eingestellte Person an die Vertretung des Landes Bremen in Berlin abgeordnet. Auf die Rüge des Rechnungshofs berief sich das Wirtschaftsressort für den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung u. a. darauf, der Dienstposten sei ihm im Rahmen der Koalitionsgespräche zugebilligt worden und sei der Rolle als „neuer“ Koalitionspartner geschuldet. Neben der in Bremen angesiedelten Bundesratskoordinierung aus der ressortspezifisch fachpolitischen Sicht bedürfe es auch hinsichtlich der weiteren Politikbereiche und der länderübergreifenden Koordinierung einer unmittelbaren Vertretung der senatorischen Interessen durch eine Vertrauensperson in Berlin. Eine besondere zeitliche und örtliche Verfügbarkeit würde dafür nicht benötigt und sei vielmehr für eine persönliche

Referentin als „aus der Zeit gefallen“ anzusehen. Die vorgesehene Beschäftigung bis Ende Dezember 2023 beruhe darauf, auf jedwedes Wahlergebnis im Mai 2023 „besonnen reagieren“ zu können und jedenfalls bis zur Konstituierung eines neuen Senats eine persönliche Referentin in Berlin zu haben.

392 Die vom Wirtschaftsressort vertretene Auffassung kann die entstandenen Zweifel an einer Rechtmäßigkeit der unterlassenen öffentlichen Ausschreibung nicht entkräften. Unabhängig davon, dass zwischen der Senatorin und der Stelleninhaberin ein besonderes Vertrauensverhältnis bestehen mag, prägt allein der Umstand einer außergewöhnlich hohen Übereinstimmung von politischen Ansichten und Zielen noch nicht die Tätigkeit einer persönlichen Referentin in ihrer Gesamtheit. Würde dies allein genügen, könnte umgekehrt jede beliebige Referentenstelle in der Verwaltung - ungeachtet der dort zugewiesenen Aufgaben - in eine Stelle für eine persönliche Referentin oder einen persönlichen Referenten gleichsam umgewandelt und die grundsätzliche Ausschreibungspflicht somit umgangen werden. Das würde aber den möglichen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht nicht entsprechen, weil sie aus verfassungsrechtlichen Gründen eng auszulegen sind. So kann auch hier weder der Umstand einer in Koalitionsgesprächen zugebilligten zusätzlichen Stelle noch die darauf zu erledigende Aufgabe einer länderübergreifenden Koordinierung die Stelle von einer normal auszuschreibenden Referentenstelle zu einer Stelle einer persönlichen Referentin werden lassen.

393 Mit der verfassungsrechtlich gebotenen engen Auslegung der Ausnahmetatbestände ist deshalb für persönliche Referentinnen und Referenten zusätzlich auch eine unmittelbare Zuordnung zu den Senatorinnen und Senatoren sowie eine besondere zeitliche Verfügbarkeit zu fordern. Daran fehlt es jedoch, wenn die eingestellte Person nicht unmittelbar dem Stab der Senatorin angehört, sondern an eine andere Dienststelle abgeordnet ist. Mit der Abordnung an die Landesvertretung in Berlin wurde der eingestellten Person eine Beschäftigung außerhalb des Wirtschaftsressorts zugewiesen. Sie ist seitdem - zumindest vorübergehend - Mitarbeiterin der Landesvertretung und unterliegt dem Weisungsrecht der dort tätigen Vorgesetzten. Eine unmittelbare Anbindung an den Stab des Wirtschaftsressorts besteht damit ebensowenig wie die Möglichkeit eines direkten Zugriffs der Senatorin auf die abgeordnete Person. Bereits deshalb kann es sich bei der eingestellten Person nicht um eine persönliche Referentin handeln.

394 Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, weshalb im dritten Jahr nach der Regierungsbildung plötzlich eine länderübergreifende Koordinierung von nicht fachlich dem Ressort zugehörigen Politikbereichen erforderlich geworden wäre und warum eine solche Aufgabe nicht vom Stab des Wirtschaftsressorts - bei

dem u. a. schon zwei persönliche Referenten und eine Referentin für die Regierungskoordination beschäftigt sind - miterledigt werden könnte. Mit der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmeregelung zur Ausschreibungspflicht ist es jedenfalls nicht vereinbar, die Anzahl persönlicher Referentinnen und Referenten nach Belieben zu erhöhen. Ebenso spricht die vorgenommene Befristung des Beschäftigungsverhältnisses bis Ende 2023 gegen eine Tätigkeit als persönliche Referentin, weil dieser Zeitraum deutlich über das Ende der Legislaturperiode im Juni 2023 und die üblicherweise zu erwartende Amtszeit des geschäftsführenden Senats hinausgeht.

395 Der Rechnungshof sieht keine überzeugenden Gründe, die einen Verzicht auf die grundsätzlich notwendige öffentliche Stellenausschreibung hätten rechtfertigen können und beanstandet daher, dass die Ausschreibung unterlassen wurde.

Ausstattung mit Rechnern, Monitoren und Druckern

Die „Ein-Geräte-Strategie“ je Arbeitsplatz wird nicht konsequent umgesetzt. So sind die Standorte von mehr als 3.000 überzähligen Monitoren nicht bekannt und über 1.000 Arbeitsplätze ohne ersichtlichen Grund mit mehreren Rechnern ausgestattet. Damit sind Kosten in Höhe von mindestens 1,2 Mio. € verursacht worden, deren Nutzen nicht belegt ist.

Die steigende Anzahl der Arbeitsplatzdrucker könnte mit einem ressourcenschonenden Druckerkonzept verringert werden.

1 Zentrales IT-Management und dezentrale Beschaffung

396 Das zentrale IT-Management obliegt in Bremen dem Senator für Finanzen (Ressort). Das Ressort hat weite Teile dieser Aufgabe auf die Dienstleisterin Dataport, eine Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts, ausgelagert, so etwa die IT-Beschaffung. Die Beschaffungsaufträge für Hard- und Software erteilen die Ressorts jedoch dezentral, wobei nicht immer Dataport beauftragt wird. In diesem Spannungsfeld muss es gleichwohl gelingen, die öffentlichen Mittel für IT wirtschaftlich sowie sparsam einzusetzen und unnötige Doppelausstattungen von Arbeitsplätzen zu vermeiden.

397 Das Ressort verfolgt die „Ein-Geräte-Strategie“, nach der für jeden Arbeitsplatz grundsätzlich nicht mehr als eine IT-Ausstattung vorzuhalten ist. Um aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen Papier einzusparen, ruft es seit geraumer Zeit ferner dazu auf, unnötiges Ausdrucken zu vermeiden.

398 In der bremischen Verwaltung gibt es drei Varianten, wie die informationstechnische Ausstattung jeweils betrieben wird. Bei der ersten Variante, die den höchsten Verbreitungsgrad hat, wird der gesamte Supportprozess fast ausschließlich über Dataport abgewickelt (BASIS.Bremen-Betrieb). Die zweite Variante besteht darin, dass nur der Betrieb des Verzeichnisdiensts und die Festlegung auf die spezifische Technologie der Systeme von Dataport vorgegeben wird. Nach der dritten Variante gestalten die Verwaltungseinheiten Beschaffung und Betrieb ihrer IT eigenverantwortlich. Dem Ressort sind lediglich die Anzahl und die Art der im BASIS.Bremen-Betrieb zentral gemanagten Geräte bekannt.

399 Das zentrale IT-Management im Ressort besitzt keine vollständigen Informationen darüber, wie viele und welche IT-Komponenten an das Bremer Verwaltungsnetz angeschlossen sind. Dies stellt ein Sicherheitsrisiko dar, weil so bei einem Sicherheitsvorfall keine Kenntnis über die betroffenen Komponenten besteht. Auch können Steuerungs- und Kontrollaufgaben durch das zentrale IT-Management nicht wirksam wahrgenommen werden, wenn kein Überblick über Anzahl und Art der in Bremen betriebenen IT-Endgeräte vorhanden ist.

400 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, sich Kenntnis darüber zu verschaffen, wie viele und welche IT-Endgeräte es in der Verwaltung gibt sowie welche IT-Komponenten an das Bremer Verwaltungsnetz angeschlossen sind. Das Ressort hat eingeräumt, dass ein Sicherheitsrisiko besteht. Zur Notwendigkeit eines Überblicks über die Geräte und Komponenten sowie zu Möglichkeiten für eine Minderung des Sicherheitsrisikos hat es jedoch keine Stellung bezogen.

2 Doppel- und Mehrfachausstattungen mit Rechnern

401 Nach Informationen der einzelnen Dienststellen waren im Jahr 2021 für die 14.289 IT-Arbeitsplätze (ohne Schulen und Impfzentren) 15.436 Rechner vorhanden, nämlich 7.622 Notebooks und 7.814 Desktop-Rechner. Demnach gab es 1.147 Rechner mehr als Arbeitsplätze und damit Doppel- oder sogar Mehrfachausstattungen. Da ein Desktop-Rechner nach der Beschaffungsliste der Bremer Verwaltung ca. 520 € kostet und ein Notebook ca. 850 €, ist es aufgrund der überzähligen Rechner zu unnötigen Mehrausgaben in Höhe von mindestens 596 T€ und möglicherweise sogar von bis zu 975 T€ gekommen.

402 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass im Zuge der Zunahme von Home-Office-Arbeitsmöglichkeiten ein erhöhter Bedarf an Notebooks entstanden ist. Das darf aber keine doppelte Rechnerausstattung einzelner Beschäftigter mit einem Desktop-Rechner im Büro und einem Notebook zu Hause zur Folge haben, zumal neben den Anschaffungskosten auch zusätzliche Betriebskosten für überzählige an das Verwaltungsnetz angeschlossene Endgeräte anfallen. Zumindest diese Kosten ließen sich jedoch im BASIS.Bremen-Betrieb vermeiden, wenn von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden würde, nicht mehr benötigte Rechner abzumelden. Für die selbstadministrierten Bereiche der Varianten zwei und drei (s. Tz. 398) kommt mit einer Doppelausstattung ebenfalls ein erhöhter - kostenintensiverer - Supportaufwand hinzu.

403 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, bei Stellen mit doppelt oder mehrfach ausgestatteten Arbeitsplätzen auf eine schnellstmögliche Korrektur hinzuwirken. Beschränkt auf den BASIS.Bremen-Betrieb will das Ressort seine

Bestandslisten über die Anzahl der Endgeräte aktualisieren. Zu den weiteren genannten Aspekten hat es sich aber nicht geäußert.

3 Zahl und Ort der Monitore

404 Nach Punkt 8.1 der für alle Organisationseinheiten in der bremischen Verwaltung verbindlichen IT-Sicherheitspolicy sind Bestandslisten für IT-Komponenten zu führen. Daraus müssen mindestens ihr Standort, ihre Verwendung und ihre aktuelle Konfiguration ersichtlich sein. Darüber hinaus ist es nach Punkt 8.3 der IT-Sicherheitspolicy aus Gründen der IT-Sicherheit untersagt, Installationen selbst durchzuführen.

405 Für die 14.289 IT-Arbeitsplätze gab es 2021 nach Angaben der Verwaltung insgesamt 23.809 Monitore, also 9.520 Monitore mehr als Arbeitsplätze. Bedingt durch die Art der Aufgabenerfüllung ist zwar mittlerweile an etlichen Arbeitsplätzen die Nutzung von zwei Monitoren nicht zu beanstanden. Dies gilt aber nicht für den weit überwiegenden Anteil üblicher Büroarbeitsplätze, wenn sich ein Monitor im Büro und ein weiterer im Homeoffice befinden. Ob für die von der Verwaltung angegebenen 6.306 mit zwei Monitoren ausgestatteten Beschäftigten insoweit beide Monitore tatsächlich notwendig gewesen wären, ließe sich nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand ermitteln.

406 Selbst wenn die angegebenen Doppelausstattungen mit Monitoren als erforderlich unterstellt werden, verbleiben - größtenteils aus dem BASIS.Bremen-Betrieb - noch 3.214 überzählige Monitore, die nirgends zugeordnet werden können. Bei einem Durchschnittspreis für einen Monitor von etwa 200 € sind dadurch unnötige Mehrkosten in Höhe von ca. 643 T€ entstanden.

407 Geräte, die keinem Arbeitsplatz zugeordnet sind, verursachen zusätzliche Kosten. Wenn es keine räumliche oder persönliche Zuordnung für die Geräte gibt, besteht die Gefahr, dass sie „vergessen“ werden. Für den BASIS.Bremen-Betrieb vermutet das Ressort, die Monitore würden bei den Beschäftigten zu Hause eingesetzt. Zur Gerätezahl kann es allerdings keine Angaben machen, sodass für mehrere tausend Monitore Standort und tatsächliche Nutzung unbekannt sind.

408 Da das Ressort die Monitore bei den Beschäftigten zu Hause vermutet, müssen sie dort von nicht dafür autorisierten Personen installiert worden sein. Andernfalls müssten die Bestandslisten Auskunft über Ort, Verwendung und Konfiguration der Monitore geben können, was nicht der Fall ist.

409 Bestandslisten müssen vollständig sein. Auch ist eine eigenmächtige Änderung von Hardware-Konfigurationen aus Gründen der IT-Sicherheit nach der

IT-Sicherheitspolicy untersagt. Zur Gewährleistung von IT-Sicherheit und Wirtschaftlichkeit erwartet der Rechnungshof daher vom Ressort, für eine Inventur des Gesamtbestands der Monitore unter Einbindung der anderen Ressorts zu sorgen. Überzählige Monitore müssen wieder regulär eingesetzt oder außer Betrieb genommen werden.

410 Das Ressort hat die Aktualisierung der Bestandslisten für den BASIS.Bremen-Betrieb zugesichert, sich allerdings nicht zu den eigenmächtigen Änderungen von Hardware-Konfigurationen durch die Beschäftigten und den unnötig entstandenen Mehrkosten geäußert.

4 Zentrales Druckerkonzept

411 Ungeachtet der Appelle, Papier zu sparen, um so die Umwelt und die finanziellen Ressourcen zu schonen, hat sich die Anzahl der Drucker wie folgt entwickelt: Hatte es nach Angaben der Verwaltung im Jahr 2018 noch 6.654 Arbeitsplatzdrucker und 431 Etagendrucker gegeben, so erhöhte sich ihre Anzahl im Jahr 2021 auf 10.106 Arbeitsplatzdrucker und 729 Etagendrucker. Eine Steigerung um 298 netzwerkfähige Etagendrucker, mit denen sich jeweils der Druckbedarf mehrerer Arbeitsplätze decken lässt, hätte erwarten lassen, dass die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker sinkt. Das Gegenteil war jedoch der Fall, indem sich auch der Bestand an Arbeitsplatzdruckern um 3.452 erhöhte.

412 Die verschiedenen Verwaltungsbereiche sind für den Einsatz von Etagendruckern unterschiedlich geeignet. So gibt es Arbeitsplätze mit externen Kontakten, an denen aus verschiedenen Gründen (Datenschutz und IT-Sicherheit) ein sofortiger Ausdruck erforderlich sein mag. Dies gilt für eine große Anzahl anderer Arbeitsplätze aber gerade nicht, an denen mit einem Verzicht auf Arbeitsplatzdrucker auch unnötige Ausdrucke reduziert werden könnten. Um sowohl den Unterschieden in der Verwaltung Rechnung zu tragen als auch dem Ziel der Ressourcenschonung näher zu kommen, könnte ein zentrales Druckerkonzept die notwendige Unterstützung und Sensibilisierung leisten. Darin ließe sich beispielsweise der Einsatz von Etagendruckern zur Regel erklären. Bereiche, die davon ausgenommen werden wollen, hätten dies mit eigenen nachhaltigen Druckerkonzepten zu begründen. Auch auf neuere Funktionen der Etagendrucker, wie etwa das den nötigen Datenschutz gewährleistende „Follow me Print“, wäre in einem zentralen Konzept einzugehen, um den Verzicht auf Arbeitsplatzdrucker zu erleichtern.

413 Der Rechnungshof hat dem Ressort dringend empfohlen, ein solches zentrales Druckerkonzept zu erarbeiten. Das Ressort hat dies aufgrund der dezentralen Strukturen und der bestehenden Unterschiede in der Verwaltung zwar

als wenig zweckmäßig abgelehnt, benennt aber auch keine anderen Maßnahmen, mit denen es der steigenden Anzahl von Arbeitsplatzdruckern und damit unnötig entstehenden Kosten sowie dem Verbrauch anderer Ressourcen entgegenwirken will. Daher hält der Rechnungshof an seiner Empfehlung für ein zentrales Druckerkonzept fest.

IT-Kooperationen

Nur wenige Verträge zu IT-Kooperationen waren im Dokumentenmanagementsystem vorhanden. Wesentliche Kooperationsinhalte waren in etlichen Vereinbarungen nicht oder nur unzureichend geregelt.

Nicht genügend berücksichtigt wurden Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in nahezu der Hälfte der Kooperationen und IT-Sicherheitsaspekte in mehr als einem Drittel.

1 Zahl und Kostenvolumen der IT-Kooperationen

414 Zunehmend etablieren sich IT-Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, insbesondere zum gemeinsamen Einkauf sowie zur Entwicklung, zur Pflege und zum Betrieb von Software. Wesentliche Ziele der Kooperationen sind Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit von Digitalisierungsvorhaben sowie des IT-Betriebs.

415 Nach Angaben der einzelnen Dienststellen gibt es unter Beteiligung Bremens bereits insgesamt 113 IT-Verbünde, 51 solcher Kooperationen hat der Rechnungshof geprüft. Das Volumen der jährlich wiederkehrenden Ausgaben Bremens für die geprüften Kooperationen belief sich im Jahr 2021 auf knapp 3,5 Mio. €. Zusätzlich wurden einmalig etwa 2,6 Mio. € für die Entwicklung von Software aufgewendet.

2 Zentrale Vertragsdokumentation

416 Um eine zentrale Dokumentation aller bestehenden IT-Kooperationen, an denen Bremen beteiligt ist, zu gewährleisten, sind die bremischen Behörden seit April 2017 vom Finanzressort aufgefordert, alle IT-Verträge - zu denen auch alle IT-Kooperationsverträge zählen - in das bremische Dokumentenmanagementsystem (VIS) mit den jeweils zugehörigen Unterlagen aufzunehmen. In mehr als drei Vierteln, nämlich in 39 von den 51 geprüften Fällen, lagen die Kooperationsvereinbarungen im VIS entweder gar nicht oder lediglich unvollständig vor.

417 Werden die bestehenden Kooperationsvereinbarungen nicht im VIS abgelegt, besteht für die einzelnen Dienststellen und auch für Bremen insgesamt das Risiko, keinen Überblick über bestehende Verträge zu haben. Dadurch fehlen Informationen zur Vertragsabwicklung, wie Abrechnungsmodalitäten oder

Kündigungsbedingungen, und notwendige Kontrollen werden erschwert. Dies kann auch zu finanziellen Nachteilen für Bremen führen.

418 Der Rechnungshof hat die Dienststellen aufgefordert, geschlossene IT-Kooperationsvereinbarungen zeitnah in das VIS einzustellen. Dies ist von den meisten Dienststellen ausdrücklich zugesagt worden.

3 Rechtssichere Vertragsgestaltung

419 Um die jeweiligen Kooperationsziele und deren Umsetzung hinreichend verlässlich, fair und technisch sicher zu gestalten, sind verbindliche Regelungen dafür schriftlich zu vereinbaren. Aus Gründen der Rechtssicherheit, Klarheit und Prüfbarkeit müssen die Vereinbarungen alle wesentlichen Punkte umfassen.

420 Zur Vertragsgestaltung bei den 51 geprüften IT-Verbünden ließen sich folgende Auffälligkeiten feststellen:

- In fünf Fällen der IT-Kooperationen wurden keine schriftlichen Vereinbarungen zum jeweiligen IT-Verbund getroffen.
- Der Beitritt zum Verbund oder der Austritt aus ihm war in 14 Fällen nicht geregelt und in 16 Fällen waren Voraussetzungen sowie Folgen einer Auflösung des IT-Verbunds nicht festgelegt.
- In 32 Kooperationsfällen fehlte es an einer Festlegung von Kennzahlen und in 31 Fällen daran, die Kooperation zu evaluieren.
- Regelungen zu Berichterstattungen unterblieben in 13 Kooperationsfällen. Gremien und deren Aufgaben wurden in acht Fällen nicht thematisiert.
- In 15 Kooperationsfällen wurden Nutzungsrechte nicht geregelt und in 21 Fällen Haftungsfragen.
- In sechs der IT-Kooperationen, die eine Softwareentwicklung zum Gegenstand hatten, fehlten die mittlerweile üblichen Regelungen zum Projektmanagement und zur Qualitätssicherung.

421 Im Falle von Beitritt oder Austritt können sich für die Verbundpartner Veränderungen in der Kostenverteilung ergeben. Dies wirft Fragen dazu auf, wer künftig welche Kosten oder Kostenanteile der IT-Kooperation tragen muss und wie eine gerechte Verteilung gewährleistet wird. Auch stellt sich das Thema, unter welchen Bedingungen der IT-Verbund noch wirtschaftlich fortgeführt werden kann oder ob er aufzulösen ist. Für die Auflösung ist zu regeln, unter welchen Bedingungen dies geschehen kann und welche Konsequenzen sich

für die Verbundpartner ergeben. Fehlen solche Regelungen, besteht das Risiko finanzieller Nachteile.

422 Ohne Festlegung von aussagekräftigen sowie messbaren Kennzahlen und ohne Auswertung der Zielerreichung ist es nicht möglich, den Erfolg einer IT-Kooperation zu beurteilen. Auch sind IT-Kooperationen kein Selbstzweck. Die mit ihnen verfolgten Ziele und deren Umsetzung müssen kooperationsintern sowie in den jeweils beteiligten Ländern erörtert und kontrolliert werden können. Die dafür erforderlichen organisatorischen Strukturen und inhaltlichen Informationen sind schon beim Eingehen der Kooperation zu vereinbaren, um Konflikte möglichst nicht entstehen zu lassen.

423 Zur gerechten Lastenverteilung innerhalb eines Verbunds und zur Vermeidung möglicher Konflikte gehören zudem vorab getroffene, klare Regelungen zu den Folgen geleisteter Investitionen - etwa zu Nutzungsrechten an gemeinsam finanzierter Software - und zu möglicherweise verursachten Schäden mit Nachteilen für Dritte. Werden Softwareprodukte entwickelt, sind auch Regelungen zum Projektmanagement aufzunehmen, um z. B. verlässliche Standards festzulegen.

424 Der Rechnungshof hat dazu aufgefordert, Verträge schriftlich sowie unter Einbeziehung aller wesentlichen Vertragsbestandteile - insbesondere zu Kostenverteilung, Kooperationserweiterungen, Kennzahlen, Evaluation, Gremienbefassungen, Haftung und Nutzungsrechten - zu schließen und fehlende Regelungen in den bestehenden Vereinbarungen bei kommenden Vertragsänderungen zu ergänzen.

425 Fast alle Dienststellen haben dies zugesagt.

4 Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertragsschluss

426 Nicht nur Rechtssicherheit und Klarheit, sondern auch der Grundsatz einer ordnungsgemäßen Dokumentation des Verwaltungshandelns gebieten es, vor einem Leistungsbeginn Verträge in schriftlicher Form zu schließen. In 13 Kooperationsfällen wurden schriftliche Verträge erst nach Leistungsbeginn des IT-Dienstleisters geschlossen. Die Zeiträume zwischen Leistungsbeginn und schriftlichem Vertragsschluss lagen in diesen Fällen jeweils zwischen 2 und 25 Monaten.

427 Werden Leistungen, Entgelte, Fristen sowie sonstige wesentliche Vertragsbedingungen nicht vor Leistungserbringung in schriftlicher Form geregelt, erhöht dies das Risiko vertraglicher Streitigkeiten und damit von möglichen finanziellen Nachteilen für Bremen deutlich.

428 Der Rechnungshof erwartet, dass Verträge rechtzeitig vor Leistungsbeginn in schriftlicher Form geschlossen werden. Auch darum wollen sich die Dienststellen nunmehr bemühen.

5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

429 Kooperationen bestehen zu vielen verschiedenen IT-Vorhaben mit mehr oder weniger hohem finanziellen Aufwand. Für finanzwirksame Maßnahmen sind nach § 7 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase, während der Umsetzung und zur Erfolgskontrolle durchzuführen. Sowohl zur Beantwortung der Frage, ob eine Kooperation stattfinden sollte als auch zur Frage, wie sie zu gestalten wäre, sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unerlässlich.

430 In 25 Fällen - also in fast der Hälfte der geprüften Verbünde - berücksichtigten die Dienststellen Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht ausreichend. Dabei wurde in 20 Fällen die Wirtschaftlichkeit der IT-Kooperation als solcher oder auch des damit umzusetzenden IT-Vorhabens gar nicht und in fünf Fällen nicht vorschriftsgemäß untersucht.

431 Die Prüfungsunterlagen lassen in vielen Fällen die Annahme erkennen, für die gemeinschaftliche Umsetzung einer Aufgabe sei eine Wirtschaftlichkeit per se zu unterstellen. Je nach bestehenden Anforderungen - etwa länderspezifischen Aspekten, die übereinstimmen oder verschieden sein können - und der tatsächlichen Ausgestaltung einer Kooperation, beispielsweise hinsichtlich Organisationsstrukturen oder Kompetenzen, kann es jedoch zu verschiedenen Lösungswegen kommen. Daher ist eine Untersuchung unerlässlich, die eine Aussage zur wirtschaftlich besten Lösung trifft. Hierzu gehört mindestens auch eine Darstellung, welche finanziellen und sonstigen Auswirkungen es hätte, wenn die Aufgaben in den einzelnen Ländern unter Verzicht auf einen IT-Verbund erfüllt würden.

432 Ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könnte eine IT-Kooperation in ihrem finanziellen Nutzen überschätzt werden. Auch kann es dazu kommen, dass eine eigentlich wirtschaftliche Lösung durch eine nachteilige Ausgestaltung der Kooperationsmodalitäten nicht mit ihren gewünschten Effekten realisiert wird.

433 Der Rechnungshof erwartet die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Dazu gehört es, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl für geplante IT-Verbünde als auch für deren Ausgestaltung schon in der Planungsphase zu erstellen und Erfolgskontrollen während der Umsetzung sowie nach Abschluss der jeweiligen Maßnahme durchzuführen. Zur Einhaltung von § 7 LHO hat nur eine Dienststelle ihre künftige Bereitschaft bekundet.

6 IT-Sicherheit und IT-Sicherheitskonzepte

434 Nach der Informationssicherheitsleitlinie Bremens sind für ein angemessenes sowie ausreichendes Informationssicherheitsniveau die Standards des Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) maßgeblich. Nach der Leitlinie zur Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung des IT-Planungsrates gelten diese Standards auch für Bund, Länder und Kommunen, wenn sie ebenenübergreifende Verfahren oder IT-Infrastrukturen gemeinsam betreiben oder nutzen. Das IT-Grundschutz-Kompendium des BSI sieht u. a. vor, auf der Grundlage des festgestellten Schutzbedarfs für die zu verarbeitenden Daten ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen.

435 In 19 Fällen - und damit in mehr als einem Drittel der IT-Kooperationen - wurden IT-Sicherheitsaspekte nicht genug beachtet. Die dazu getroffenen Vereinbarungen thematisierten IT-Sicherheitsfragen entweder gar nicht oder nur in Teilaspekten. So lagen etwa keine ausreichenden IT-Sicherheitskonzepte vor.

436 Da in IT-Verbünden die Aufgaben gleichzeitig für mehrere Länder mit meistens unterschiedlichen IT-Infrastrukturen zu erbringen sind, nimmt die Komplexität der Aufgabenerfüllung zu. Werden IT-Sicherheitsaspekte nicht ausreichend geregelt, besteht ein erhöhtes Ausfallrisiko für die genutzten IT-Infrastrukturen. Auch können sich dann IT-Sicherheitsvorfälle nicht nur auf einzelne Institutionen auswirken, sondern sogar bundesweit.

437 Der Rechnungshof hat dringend gefordert, die Vorgaben zur IT-Sicherheit einzuhalten und sie in den Vereinbarungen verbindlich zu ergänzen. Zudem sind die jeweiligen Informationssicherheitsbeauftragten rechtzeitig über geplante IT-Kooperationen zu informieren. Dies ist von den meisten Dienststellen zugesagt worden.

7 Datenschutz und Datenschutzkonzepte

438 Die in den IT-Verbünden zu erledigenden Datenverarbeitungsvorgänge betreffen oftmals auch personenbezogene Daten, sodass ebenfalls datenschutzrechtliche Anforderungen erfüllt werden müssen. Bei einem Drittel der geprüften IT-Kooperationen bestanden weder Regelungen noch Konzepte zum Datenschutz.

439 Der Rechnungshof erwartet, dass datenschutzrechtliche Bestimmungen eingehalten werden. Hierzu ist es u. a. erforderlich, verbundinterne Datenschutzregelungen und -konzepte zu erstellen. Die jeweiligen behördlichen Datenschutzbeauftragten sind außerdem frühzeitig zu informieren. Auch dies ist von der weit überwiegenden Anzahl der Dienststellen zugesichert worden.

8 Externe Finanzkontrolle

440 Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe sind jeweils für sich unabhängige Institutionen der externen Finanzkontrolle. Sie besitzen umfangreiche Rechte, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung zu prüfen. Diese Rechte gelten ebenfalls bei länderübergreifenden Kooperationen. Um der Klarheit willen ist es aber empfehlenswert, die Prüfungsrechte der externen Finanzkontrolle auch in Kooperationsvereinbarungen aufzunehmen.

441 In 24 Fällen der geprüften IT-Kooperationen wurde nicht auf die Prüfungsrechte der externen Finanzkontrolle eingegangen. Dies kann bei den zu prüfenden Stellen zu Unklarheiten oder Missverständnissen führen, sodass Prüfungen der externen Finanzkontrolle unnötig verzögert oder behindert werden könnten.

442 Der Rechnungshof wurde bislang zwar über einzelne IT-Kooperationen im Vorfeld informiert, wie etwa über den Dataport-Staatsvertrag und den Vertrag über die Einrichtung des IT-Planungsrats. In den allermeisten Fällen unterblieb eine solche Unterrichtung jedoch. Die Information des Rechnungshofs ist eine zentrale Voraussetzung, damit er seine verfassungsmäßige Aufgabe der externen Finanzkontrolle wahrnehmen kann.

443 Um Missverständnisse zu vermeiden, hat der Rechnungshof darum gebeten, Prüfungsrechte in Vereinbarungen aufzunehmen und ihn künftig zeitnah über alle neu vorgesehenen, wesentlich geänderten oder aufgelösten IT-Kooperationen zu informieren. Diese Hinweise wollen die Dienststellen ebenfalls aufnehmen.

9 Stellungnahme des Finanzressorts

444 Das Finanzressort hat zugesagt, künftig einen verbesserten Umgang mit IT-Kooperationen zu ermöglichen und seiner zentralen Steuerungsfunktion besser gerecht zu werden. Dafür hat es in einem ersten Schritt bereits eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Checkliste erarbeitet und den bremischen Dienststellen bekanntgegeben.

Freigabenotwendigkeit von IT-Verfahren

Unzureichende Zeitplanungen sowie mangelhafte Dokumentationen verursachen bei Freigabeverfahren von neuer oder geänderter Informationstechnik oft Zeitverzögerungen und unter Umständen sogar teure Nachbesserungen.

1 Freigabeverfahren

445 Wenn im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Informationstechnik (IT) verwendet werden soll, muss nach den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung der Senator für Finanzen (Finanzressort) in den Betrieb eines neuen oder wesentlich geänderten IT-Verfahrens einwilligen und zuvor das Einvernehmen des Rechnungshofs dazu einholen.

446 Die Vorschriften sollen die mit dem Einsatz von IT einhergehenden Risiken für die Kassensicherheit so weit wie möglich mindern. Schon bevor ein IT-Verfahren eingeführt oder wesentlich geändert wird, soll so vermieden werden, dass es aufgrund technischer oder organisatorischer Mängel zu Fehlern und möglicherweise finanziell nachteiligen Auswirkungen bei der Bewirtschaftung der bremischen Mittel kommt. Die Informationen unterliegen im Wesentlichen den Risiken einer unberechtigten Kenntnisnahme (Verlust der Vertraulichkeit), einer unbefugten Veränderung oder Verfälschung (Verlust der Integrität) und einer Beeinträchtigung oder einem Verlust ihrer Verfügbarkeit (Verlust der Funktionalität). Den Sicherheitsvorkehrungen kommt deswegen so große Bedeutung zu, weil IT-Verfahren ohne solche technischen und organisatorischen Maßnahmen nicht mehr erkennen lassen, ob und möglicherweise durch wen Änderungen etwa bei Buchungen am Datenbestand oder auch am Programm vorgenommen wurden. Besonderes Gewicht hat daher unter anderem eine ordnungsgemäße Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche - beispielsweise durch Funktionentrennung und Vier-Augen-Prinzip - sowie eine auch für Zwecke der Finanzkontrolle ausreichende Dokumentation aller Verfahrens- und Bearbeitungsschritte. Nicht zuletzt dürfen nur eingehend getestete Verfahren eingesetzt werden. Die Einhaltung dieser Sicherheitsvorkehrungen ist Voraussetzung für eine Freigabe des Einsatzes von IT-Verfahren durch das Finanzressort im Einvernehmen mit dem Rechnungshof.

2 Zeitplanung

447 Anlage 3 der VV zu Nr. 19 zu § 79 LHO enthält nicht nur Mindestanforderungen an Planung und Betrieb von IT-Verfahren, sondern auch die Auflage, das Finanzressort und den Rechnungshof über den Einsatz oder die Änderung von IT-Verfahren so frühzeitig zu unterrichten, dass die Gestaltung der Verfahren noch beeinflusst werden kann.

448 Wenn nicht alle rechtlichen und sicherheitsrelevanten Anforderungen an IT-Verfahren bereits im Verlauf der Systementwicklung erfüllt werden, sind möglicherweise erhebliche - und unter Umständen kostenintensive - Nachbesserungen erforderlich. Das kann von Fehlerkorrekturen über die Neuorganisation von Prozessen bis hin zur Umprogrammierung einer Software reichen - immer mit der Folge zeitlicher Verzögerungen. Solche auf Mängeln in der ursprünglichen Zeitplanung beruhenden Verzögerungen sind dann besonders problematisch, wenn eine fristgerechte Einführung eines IT-Verfahrens beispielsweise gesetzlich gefordert ist.

449 In den letzten Jahren fiel bei einwilligungspflichtigen IT-Verfahren häufig eine unzureichende Zeitplanung auf. So wurden das Finanzressort und der Rechnungshof in einigen Fällen erst zu einem Zeitpunkt über die Verfahren unterrichtet, zu dem eine Einflussnahme auf deren Gestaltung kaum noch möglich war. Es kam sogar vor, dass Finanzressort und Rechnungshof lediglich eine Woche vor der geplanten Inbetriebnahme oder auch erst nach der Produktivsetzung von IT-Verfahren über deren Einsatz informiert wurden. Festgelegte Steuerungsparameter und Prozesse sind dann nur noch schwer beeinflussbar.

450 Manchmal waren notwendige Voraussetzungen für eine Einwilligung in den IT-Betrieb nicht erfüllt. Dies hätte mit einer frühzeitigen Beteiligung des Rechnungshofs vermieden werden können. Ein IT-Verfahren konnte beispielsweise zunächst nicht freigegeben werden, weil Datenschutzanforderungen nicht ausreichend erfüllt waren. Ein grundlegendes IT-Verfahren in der Buchführung wurde trotz vom Rechnungshof festgestellter schwerwiegender Mängel und daraufhin nicht erteiltem Einvernehmen in Betrieb genommen. Dies führte in der Folge unter anderem zu ungültigen Buchungsvorgängen und einer fehlenden Nachvollziehbarkeit von Änderungen im Datenbestand.

451 Der Rechnungshof fordert die Ressorts auf, ihre Zeitplanung für IT-Verfahren so zu gestalten, dass die rechtlich gebotene frühzeitige Beteiligung des Finanzressorts und des Rechnungshofs sichergestellt ist. Hierdurch kann das Risiko von teuren Nachbesserungen verringert werden.

3 Dokumentation

452 Anlage 3 der VV zu Nr. 19 zu § 79 LHO regelt ferner, welche Dokumente vorzulegen sind, damit ein IT-Verfahren freigegeben werden kann. Zu diesen Unterlagen zählt neben verschiedenen Dokumentationen von Verarbeitungsschritten insbesondere ein Entwurf der zum IT-Verfahren gehörenden Dienstanweisung. Darin sind unter anderem die Aufgabenbereiche der mit dem Verfahren arbeitenden Personen zu bestimmen, um Verantwortlichkeiten festzulegen. Dies gilt beispielsweise für die Zeichnungsbefugnisse im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips.

453 Seit dem Jahr 2013 wurde für etwa 50 IT-Verfahren eine Einwilligung in deren Betrieb erbeten. In vielen Fällen waren die nach den VV-LHO vorgeschriebenen Unterlagen jedoch nicht vollständig beigefügt. Auch die eingereichten Dokumente selbst wiesen häufig Mängel auf. So waren insbesondere viele Dienstanweisungen im Zuge des jeweiligen Verfahrens noch grundlegend zu überarbeiten, was wiederum Zeitverluste zur Folge hatte.

454 Hinzu kommt, dass aufgrund der Digitalisierungsbemühungen der Verwaltung die Anzahl der neuen oder zu ändernden IT-Verfahren erheblich gestiegen ist. Allein in den letzten drei Jahren gab es 25 solcher Verfahren; das sind mehr, als im Zeitraum von 2013 bis 2019 insgesamt angefallen waren.

455 Um die Antragstellung zu erleichtern sowie die Vollständigkeit und die Qualität der einzureichenden Unterlagen zu verbessern, erarbeiten das Finanzressort und der Rechnungshof derzeit gemeinsam eine Handlungshilfe für die Gestaltung von IT-Verfahren. Werden die in der Handlungshilfe aufgeführten Punkte abgearbeitet sowie dem Antrag vollständige und inhaltlich hinreichend aussagekräftige Unterlagen beigefügt, dürften sich Freigabeverfahren letztlich beschleunigen lassen.

4 IT-Sicherheit und Datenschutz

456 Nach der für alle Organisationseinheiten verbindlichen IT-Sicherheitspolicy Bremens sind die Anforderungen an IT-Sicherheitsstandards einzuhalten. Dazu gehört es unter anderem, IT-Sicherheits- und Datenschutzkonzepte zu erstellen sowie die jeweiligen Beauftragten dabei zu beteiligen.

457 Dass in der Mehrzahl der in den letzten Jahren zur Einwilligung angemeldeten IT-Verfahren solche Konzepte fehlten, fiel regelmäßig erst nach Antragstellung auf. Werden IT-Sicherheits- und Datenschutzbelange nicht rechtzeitig berücksichtigt, kommt es nicht nur zu Sicherheitsgefährdungen und möglichen Rechtsverletzungen, sondern es besteht auch das Risiko personellen

und damit ebenfalls finanziellen Aufwands für eine nachträgliche Mängelbeseitigung (s. Tz. 448).

458 Der Rechnungshof fordert die Ressorts auf, schon im Zuge der Planung von neuen oder zu ändernden IT-Verfahren die notwendigen IT-Sicherheits- und Datenschutzkonzepte zu erstellen. Überdies sind die jeweiligen Beauftragten einzubeziehen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 16. Februar 2023

Sokol Löffler Dr. Otten

Jahresbericht 2023

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
Vorbemerkungen		5
I	**Haushalt**	7
II	**Prüfungsergebnisse**	
	Inneres	
	Aufbewahrung von Schusswaffen	31
	Kinder	
	Kindertagesbetreuung durch Elternvereine	37
	Bau des Kinder- und Familienzentrums Grolland	45
	Bildung	
	Schulsozialarbeit	51
	Soziales	
	Ambulante Hilfe zur Pflege	59
	Gesundheit	
	Drogenkonsumraum und Nachschauprüfung Drogenhilfe	67
	Umwelt	
	Wegerneuerung im Grünzug	77
	Mobilität, Stadtentwicklung	
	Martinistraße als Erlebnisraum	87
	Wirtschaft	
	Rückführung an Bremen-Fonds	95

Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigung
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 im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2021. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.

3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2023 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2023 - Land, Abschnitt II.

4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2023 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2019 und 2020

5 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 22. März 2022 für das Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/319 S, Ziffer 1). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2020 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1381), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2021 (Brem.GBl. S.792) beschlossen. Danach betrugen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.487.808.740 €. Sie waren damit um 40.756.140 € niedriger als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 370.573.950 € aufgenommen werden.

7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 157 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.180 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich wie im Vorjahr 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 13. Dezember 2022 (Drs. 20/821 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2021 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 2021 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2021. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis

für 2021 der Stadtbürgerschaft 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 2021 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.

13 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2021 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.667.791.216,09 € aus.

3 Haushaltsverlauf

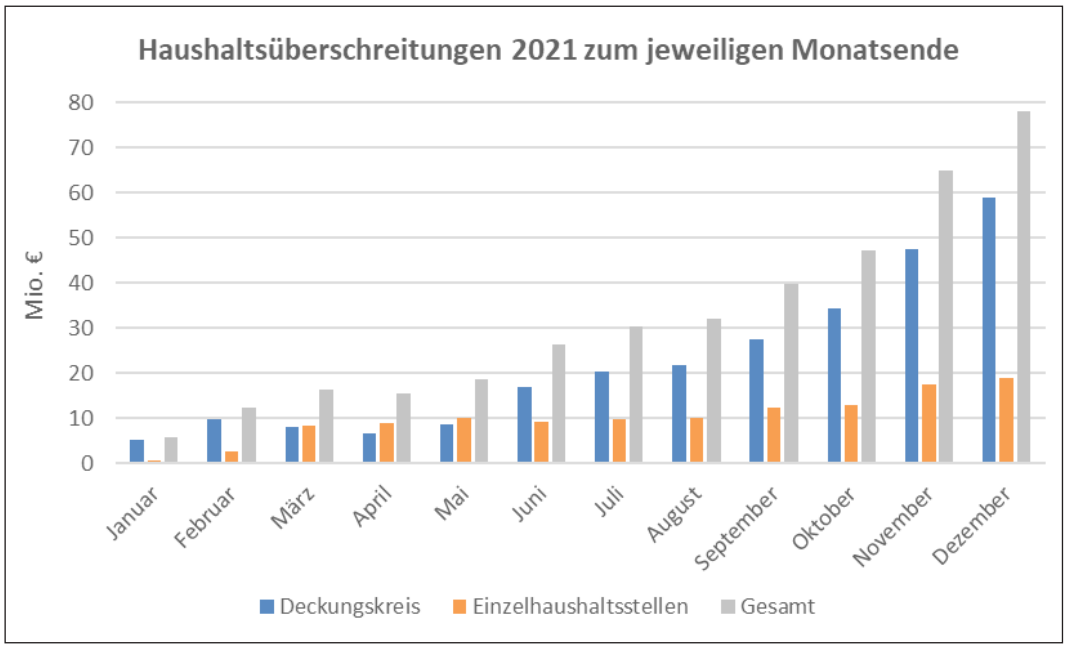
3.1 Haushaltsüberschreitungen

14 Ausgabemittel sind so zu bewirtschaften, dass sie für alle Ausgaben ausreichen, die für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan festgelegt sind. Um außerplanmäßige Ausgaben, für die also noch keine Mittel eingeplant worden sind, leisten zu können, haben die Ressorts rechtzeitig eine Nachbewilligung zu beantragen. Gleiches gilt für überplanmäßige Bedarfe, wenn also die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen nicht mehr ausreichen. Dabei müssen die zusätzlichen Bedarfe im Haushaltsvollzug durch Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Über die Nachbewilligungen entscheidet abhängig von der Höhe des benötigten Betrags der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person.

15 Zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde als globale Ausgabeermächtigung der Produktplan 95 (Bremen-Fonds) eingerichtet. Mittel aus dem Produktplan 95 dürfen nur in Anspruch genommen werden, sofern keine vorrangig zu nutzenden Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. innerhalb der Ressortbudgets oder durch Bundes- bzw. EU-Mittel zur Verfügung stehen. In allen Fällen sind auch für pandemiebedingte Ausgaben Nachbewilligungen immer rechtzeitig einzuholen.

16 Werden über- oder außerplanmäßige Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Mit ihnen wird das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft ebenso verletzt wie haushaltsrechtliche Bestimmungen. Ist der Haushalt überschritten worden, wird für den Überschreitungsbetrag zumeist unterjährig nachträglich eine Ermächtigung erwirkt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße damit allerdings nicht. Die nachstehende Grafik

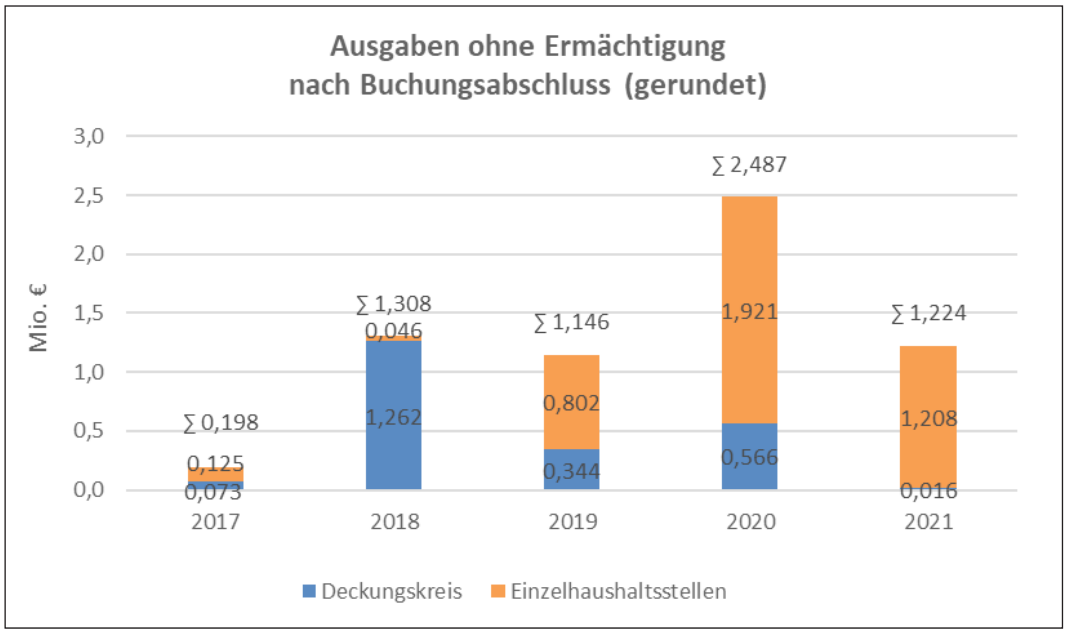
zeigt für 2021 die im Buchungssystem zum Ende des jeweiligen Monats bestehenden Haushaltsüberschreitungen in Bezug auf Deckungskreise, auf Einzelhaushaltsstellen und insgesamt. Dabei ist zu beachten, dass die monatlichen Summen nicht zu einer Jahresgesamtsumme addierbar sind, weil es sich in den einzelnen Monaten nicht jeweils um neue Überschreitungen handeln muss, sondern sie im Buchungssystem solange beibehalten werden, bis mögliche nachträgliche Ermächtigungen dort erfasst werden.



17 Die Gesamtsummen der monatlichen Haushaltsüberschreitungen im Zeitraum Januar bis Dezember 2021 bewegten sich zwischen rd. 5,9 Mio. € und mehr als 78,1 Mio. €. Die Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen wurden im Monat durchschnittlich in Höhe von rd. 32,3 Mio. € überschritten. Dabei entfiel der größere Anteil der Überschreitungen im Verlauf des Jahres auf die Deckungskreise. Monatlich wurden mindestens 39 und einmal sogar 71 Deckungskreise sowie zwischen 36 und 64 Einzelhaushaltsstellen überschritten. Im gesamten Jahr waren mehrere Deckungskreise und Einzelhaushaltsstellen durchgängig überschritten.

18 Das Finanzressort hat hierzu ausgeführt, die Monate Januar und Februar seien aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht repräsentativ. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch bei Außerachtlassung der Monate Januar und Februar monatliche Haushaltsüberschreitungen in erheblichem Umfang festzustellen waren. Sie bewegten sich im Zeitraum März bis Dezember 2021 sogar zwischen insgesamt rd. 15,6 Mio. € und mehr als 78,1 Mio. €.

19 Die Beträge der meisten Haushaltsüberschreitungen wurden im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen bereinigt. Die nachfolgende Grafik zeigt die im Zeitraum 2017 bis 2021 nach Abschluss der Buchungen bestehenden Beträge der Haushaltsüberschreitungen, für die keine haushaltsrechtlichen Ermächtigungen eingeholt worden waren.



20 Im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2021 bestanden auch nach Buchungsabschluss noch stets erhebliche Ausgabenbeträge ohne jegliche Ermächtigung. Der höchste Betrag dieser Haushaltsüberschreitungen war mit rd. 2,5 Mio. € im Jahr 2020 zu verzeichnen. Die Gesamtbeträge der übrigen Jahre lagen zwischen fast 0,2 Mio. € und über 1,3 Mio. €. Dabei variierten Anzahl und Höhe der Überschreitungen von Deckungskreisen und Einzelhaushaltsstellen in den jeweiligen Jahren deutlich. Auch wenn die Überschreitungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts am Verstoß gegen das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft und das Haushaltsrecht.

21 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen beachten sowie sich alle außer- und überplanmäßigen Ausgaben rechtzeitig nachbewilligen lassen.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

22 Auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts stellen die Ressorts nach den Ergebnissen des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats

die Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge fest, die in das nächste Jahr zu übertragen sind. Die Ressorts haben auch zu ermitteln, in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen nicht erzielt oder Mehrausgaben geleistet wurden und wie diese Positionen ausgeglichen werden können. Nicht ausgeglichene Beträge müssen als Verlust in das neue Haushaltsjahr vorgetragen werden.

23 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen gebildet werden. Die Reste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Übertragbar sind nach § 19 LHO Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Verschiedene weitere Ausgaben wurden in § 5 HG 2021 für übertragbar erklärt. Da Ausgabereste nicht mit Liquidität hinterlegt sind, dürfen sie nur in Anspruch genommen werden, wenn jeweils ein Betrag in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen bei anderen Haushaltsanschlägen zum Ausgleich zur Verfügung steht.

24 Ohne investive Ausgabereste wurden Ausgabereste des Jahres 2021 in Höhe von insgesamt rd. 30,7 Mio. € in das Jahr 2022 übertragen. Für die investiven Ausgabereste des Jahres 2021 verzichtete das Finanzressort auf die Übertragung und führte die noch benötigten Beträge Rücklagen zu.

25 In den von 2020 in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Ausgaberesten war ein Betrag von rd. 0,2 Mio. € enthalten, der im Jahr 2022 für andere Zwecke genutzt werden sollte. Der HaFA hatte dem Vorgehen im Februar 2022 zugestimmt. Haushaltsrechtlich hätten die Ausgabereste wegen der fehlenden fortdauernden Zweckbestimmung nicht gebildet werden dürfen. Es wären stattdessen Nachbewilligungen im Jahr 2022 notwendig gewesen. Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, die Vorschriften zur Bildung von Ausgaberesten einzuhalten.

26 Rücklagen sind überjährig verfügbare Mittel bzw. Kreditermächtigungen, die für allgemeine oder konkret festgelegte Zwecke gebildet werden können. Sie werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage hängt von den im jeweiligen Haushaltsjahr zugeführten Mitteln ab, die sich aus nicht genutzten haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigungen und verfügbaren Mehreinnahmen ergeben können. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich belastend auf den Haushalt des Jahres aus, in dem sie erfolgen. Entnahmen aus den Rücklagen hingegen verringern den Rücklagenbestand. Damit verbessern sich jedoch die Einnahmen

und folglich das Haushaltsergebnis des jeweiligen Jahres, in welchem Beträge aus den Rücklagen entnommen wurden.

27 Rücklagenzuführungen und -entnahmen beeinflussen die strukturelle Nettokreditaufnahme unmittelbar im jeweils aktuellen Haushaltsjahr. Zuführungen zu Rücklagen wirken sich erhöhend und Entnahmen mindernd auf sie aus. Somit kommt ihnen eine gestiegene Bedeutung dabei zu, ob die Schuldenbremse und die Verpflichtungen aus der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz eingehalten werden.

28 Der Gesamtbestand aller Rücklagen im Jahr 2021 belief sich nach dem buchungstechnischen 14. Abrechnungsmonat auf knapp 525 Mio. €. Dies lag im Wesentlichen an sog. Sonderrücklagen, die gegenüber dem Vorjahr um fast 67 Mio. € auf etwa 464 Mio. € angestiegen waren. Davon entfielen gut 22 Mio. € auf die im Jahr 2021 erstmals gebildete Sonderrücklage Bremen-Fonds. Die zentrale Sonderrücklage - inzwischen umbenannt in Stabilitätsrücklage - wies mit rd. 322 Mio. € einen um über 8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr geringeren Bestand aus. Die Kassenverstärkungsrücklage reduzierte sich um rd. 9 Mio. € und lag damit knapp über 0,2 Mio. €. Der Gesamtbetrag weiterer Sonderrücklagen erhöhte sich um gut 63 Mio. € auf knapp 120 Mio. €. Der allgemeinen Budgetrücklage wurden fast 8 Mio. € entnommen, sodass sie sich auf ungefähr 5 Mio. € verringerte. Die investiven Rücklagen erhöhten sich durch Zuführungen nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen um rd. 46 Mio. € auf etwa 56 Mio. €.

29 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgeglichen werden können. Die nicht gedeckten Beträge werden auf das neue Jahr vorgetragen und erhöhen die bereits bestehenden Verlustvorträge. Im Jahr 2021 erhöhten sich die Verlustvorträge um rd. 0,6 Mio. € auf etwa 38,6 Mio. €. Diese Haushaltsverschlechterung ist wesentlich auf Mindereinnahmen im Bereich des Innenressorts - u. a. beim Rettungsdienst - zurückzuführen.

3.3 Geplante Minderausgaben

30 Die im Haushaltsplan veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften. Im Jahr 2021 waren Minderausgaben in Höhe von fast 23,6 Mio. € für investive und von etwa 4,9 Mio. € für konsumtive Zwecke berücksichtigt, um den Haushaltsplan auszugleichen. Die Beträge wurden im Verlauf des Haushalts komplett durch Mehreinahmen und Einsparungen gedeckt.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

31 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern keine Kompensation dieser Einnahmeausfälle stattfindet, werden die verbleibenden Beträge als Verlustvortrag ins Folgejahr übernommen. Die Einnahmeausfälle betrugen im Jahr 2021 rd. 0,6 Mio. €, die zu einem Verlustvortrag führten.

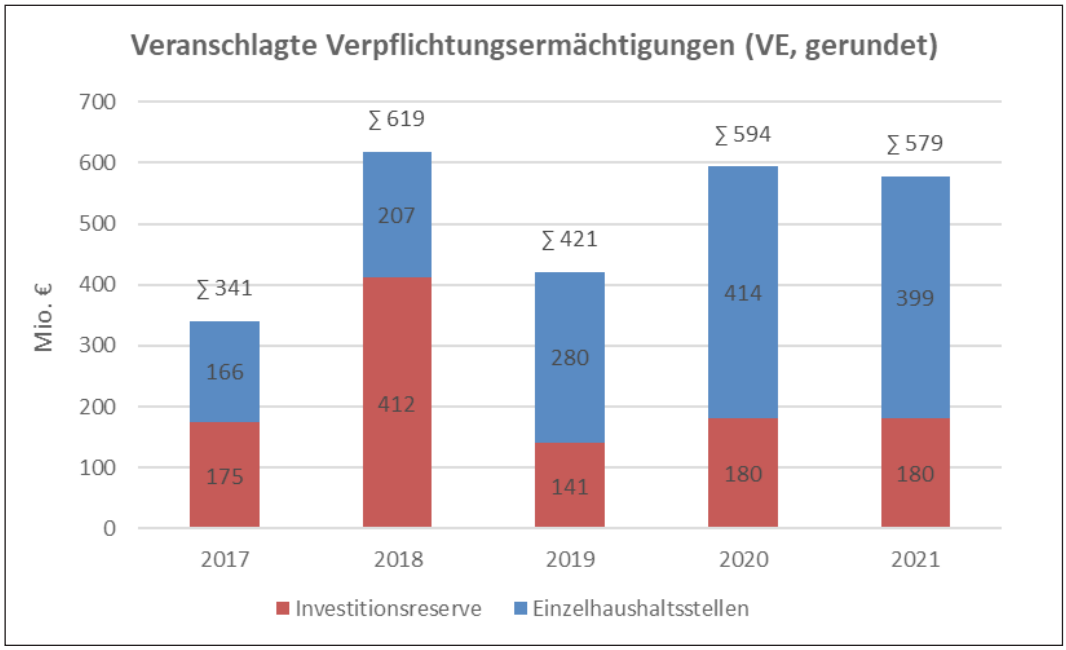
3.5 Verpflichtungsermächtigungen

3.5.1 Veranschlagung und Valutierung

32 Verpflichtungsermächtigungen (VE) werden sowohl für das Land als auch für die Stadtgemeinde Bremen jährlich in den jeweiligen Haushaltsgesetzen (HG) festgestellt. Die Ausführungen unter Tz. 41 bis Tz. 46 des Haushaltsteils im Jahresbericht - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht.

3.5.2 Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2021

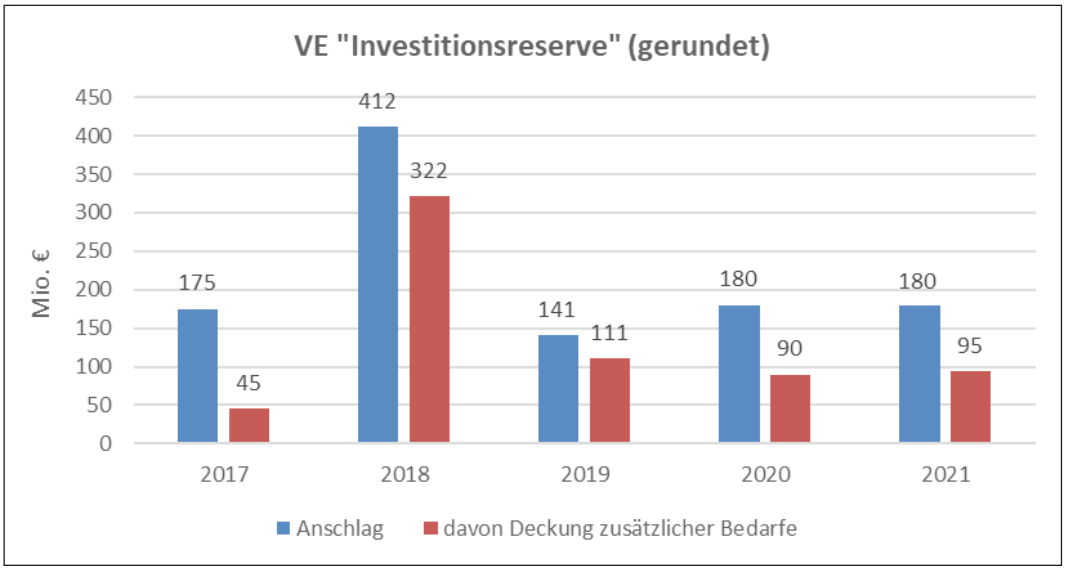
33 In der Grafik sind die in den Haushaltsplänen 2017 bis 2021 veranschlagten VE dargestellt.



34 In den Jahren 2017 bis 2019 entwickelten sich die veranschlagten VE unterschiedlich. Der Gesamtbetrag von 340,9 Mio. € im Jahr 2017 setzte sich zu fast gleichen Teilen aus der Summe der Anschläge auf Einzelhaushaltsstellen von 165,9 Mio. € und auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“

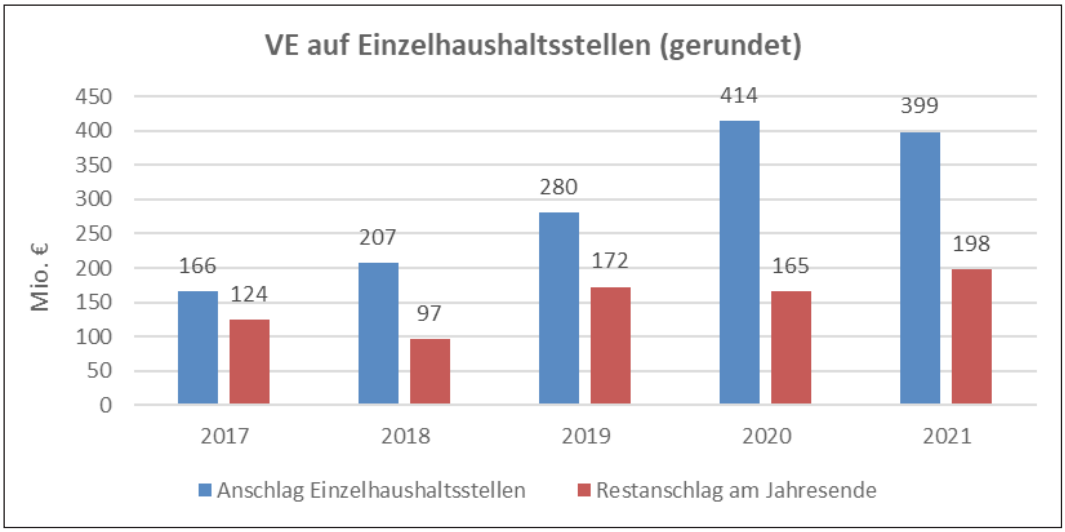
von 175 Mio. € zusammen. Im folgenden Jahr stiegen die insgesamt veranschlagten VE mit etwa 618,6 Mio. € auf den höchsten Wert des Betrachtungszeitraums. In der „Investitionsreserve“ von 412 Mio. € war ein um 237 Mio. € höherer Betrag als im Vorjahr berücksichtigt, um im Haushaltsverlauf auf Einzelhaushaltsstellen zusätzlich benötigte VE für verschiedene Maßnahmen ausgleichen zu können. Genannt wurden z. B. der Ausbau von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Zuschüsse im Zusammenhang mit der Gründung der Anstalt öffentlichen Rechts „Die Bremer Stadtreinigung“ und an die Theater Bremen GmbH. Im Jahr 2019 verringerte sich der Gesamtbetrag auf etwa 421 Mio. €, was auch auf eine niedrigere “Investitionsreserve“ von rd. 140,9 Mio. € zurückzuführen war. Mit VE-Anschlägen von insgesamt mehr als 594,1 Mio. € im Jahr 2020 und etwas über 578,5 Mio. € im Jahr 2021, davon jeweils 180 Mio. € für die „Investitionsreserve“, bewegten sich die Gesamtbeträge in diesem Zeitraum auf nahezu gleichem Niveau. Die Anschläge auf Einzelhaushaltsstellen stiegen in den Jahren 2017 bis 2020 von 165,9 Mio. € auf gut 414,1 Mio. €. Die jeweiligen jährlichen Veränderungen sind im Wesentlichen auf VE für verschiedene Neu- und Umbaumaßnahmen zurückzuführen. Im Jahr 2021 waren VE auf Einzelhaushaltsstellen in Höhe von insgesamt rd. 398,5 Mio. € veranschlagt.

35 Der im HG festgestellte Gesamtrahmen aller VE ist grundsätzlich einzuhalten. Erhöht werden kann er in der Regel nur mit einer Haushaltsgesetzänderung. Die Erteilung einer über- oder außerplanmäßigen VE bedarf daher einer Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle. Nachrangig kann auch auf der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ auf zusätzliche Bedarfe an VE reagiert werden. Die folgende Grafik zeigt die aus der Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ zum Ausgleich zusätzlicher Bedarfe in Anspruch genommenen VE im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021.



36 Die VE „Investitionsreserve“ wurde im Jahr 2017 mit rd. 45 Mio. € bei einem Ansatz von 175 Mio. € zu etwa 25,7 % genutzt. Auch wenn die Anschlagshöhen der „Investitionsreserve“ im Folgejahr mit 412 Mio. € und im Jahr 2019 mit rd. 140,9 Mio. € unterschiedlich hoch waren, wurden sie mit mehr als 321,9 Mio. € (rd. 78,1 %) im Jahr 2018 sowie etwa 110,6 Mio. € (rd. 78,5 %) im Jahr 2019 in nahezu gleichem Verhältnis in Anspruch genommen. Ähnlich verhielt es sich in den Jahren 2020 und 2021, in denen die Anschläge von jeweils 180 Mio. € mit knapp 49,9 % und rd. 52,6 % ausgeschöpft wurden.

37 Die folgende Grafik zeigt die jährliche Entwicklung der zum Jahresanfang auf Einzelhaushaltsstellen veranschlagten VE und deren Restanschläge am jeweiligen Jahresende für den Zeitraum 2017 bis 2021.

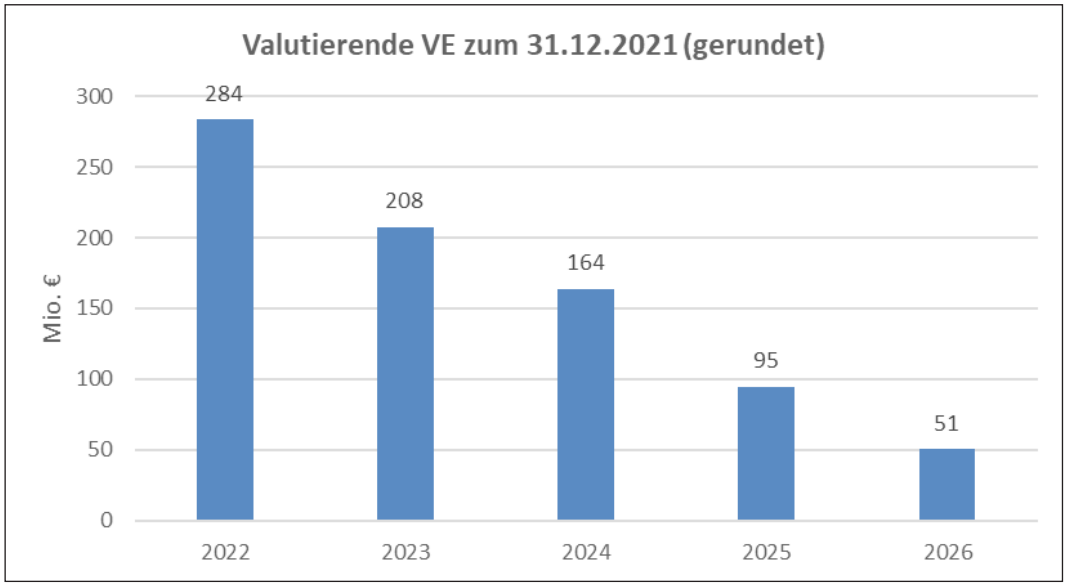


38 Die Anschläge auf den Einzelhaushaltsstellen wurden im gesamten Zeitraum nicht annähernd ausgeschöpft, sodass stets hohe Restanschläge verblieben. In den Jahren 2017 bis 2021 betrugen die Restanschläge durchschnittlich fast 54,6 % aller veranschlagten VE. Der nicht in Anspruch genommene Anteil an den Anschlägen bewegte sich zwischen etwa 40 % im Jahr 2020 und rd. 74,7 % im Jahr 2017. Das deutet darauf hin, dass sich die Ressorts bei der Veranschlagung von VE auf Einzelhaushaltsstellen nicht von dem Grundsatz des § 11 Abs. 2 LHO leiten lassen, wonach der Haushaltsplan lediglich die voraussichtlich benötigten VE enthalten darf.

39 Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, bereits bei der Haushaltsaufstellung auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung von VE zu achten. Dafür ist es erforderlich, dass die Ressorts unter Einhaltung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit Bedarfe maßnahmenbezogen so genau wie möglich ermitteln.

3.5.3 Mehr Transparenz für künftige Haushalte

40 Verpflichtungsermächtigungen wirken sich belastend auf künftige Haushalte aus. Die Verteilung der zum 31. Dezember 2021 für das Jahr 2022 und die Folgejahre valutierenden VE stellt die folgende Grafik dar.



41 Die valutierenden VE beliefen sich zum 31. Dezember 2021 auf insgesamt rd. 1,2 Mrd. €, davon etwa 283,6 Mio. € für das Jahr 2022 und mit sinkender Tendenz auf fast 50,9 Mio. € im Jahr 2026. Für die Folgejahre von 2027 an valutieren bereits jetzt VE in Höhe von insgesamt knapp 415,5 Mio. €.

42 Die höchsten einzelnen VE für 2022 betreffen beispielsweise mit etwa 65,9 Mio. € Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen Infrastruktur, mit rd. 27,9 Mio. € Zuweisungen an das Sondervermögen Immobilien und Technik für Sanierungsinvestitionen sowie mit 20 Mio. € an das Sondervermögen Hafen für den Neubau der Columbuskaje. Auch in den Folgejahren sind für Investitionen des Sondervermögens Infrastruktur sowie für den Neubau der Columbuskaje mit insgesamt rd. 72,1 Mio. € im Jahr 2023 und etwa 81,2 Mio. € im Jahr 2024 die höchsten VE vorgesehen. Ferner bilden über 2027 hinaus langfristige Verpflichtungen gegenüber der Bremer Straßenbahn AG mit gut 258,6 Mio. € einen großen Anteil an den bestehenden VE.

43 Um die Transparenz künftiger Ausgabeverpflichtungen zu erhöhen, empfiehlt der Rechnungshof, zu den jeweiligen Haushaltsberatungen auch detaillierte Informationen über die in den künftigen Jahren bestehenden Ausgabeverpflichtungen kompakt zur Verfügung zu stellen. Er regt an, den Unterlagen zur Aufstellung des Haushaltsplans entsprechende Übersichten beizufügen.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

44 Die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen wurden bis zum 31. Dezember 2020 in einem gemeinsamen Buchungskreis geführt. Bis dahin erstellte Bremen für beide Gebietskörperschaften zusammen einen gemeinsamen Geschäftsbericht mit einem Jahresabschluss. Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 58 ff.), sodass für das Jahr 2021 erstmals ein doppischer Jahresabschluss für die Stadtgemeinde erstellt werden konnte.

45 Die Trennung der Buchungskreise nutzte das Finanzressort auch dazu, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen betrugen die Berichtigungen im Saldo rd. 1,4 Mio. €. Ob und in welcher Höhe die Korrekturbuchungen zutreffend erfasst wurden, wird Gegenstand weiterer Prüfungen sein. Nachträglich können etwaige Berichtigungen der Werte nach den Standards staatlicher Doppik noch bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss erfolgsneutral vorgenommen werden.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

46 Nach dem doppisch erstellten zusammengefassten Jahresabschluss des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,6 Mrd. €. Hiervon wurden nach der Trennung der Gebietskörperschaften zum 1. Januar 2021 rd. 500 Mio. € der Stadtgemeinde zugeordnet. Dieser Wert sank zum 31. Dezember 2021 um knapp 18,1 Mio. €.

47 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden Investitionszuweisungen und -zuschüsse, die Bremen leistet, nur aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände nur zulässig, wenn die jeweiligen Pflichten genau beschrieben und deren Werte sowie zeitliche Bindungen im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.2.2 Sachanlagen

48 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, Hafen, Überseestadt sowie die kommunale Abfallentsorgung. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.

49 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 betrugen am 31. Dezember 2020 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen insgesamt gut 20,2 Mio. €. Davon wurden etwa 3 Mio. € der Stadtgemeinde zugeordnet. Diesen Wert hat das Finanzressort um knapp 3,3 Mio. € nach oben korrigiert, sodass als Eröffnungsbilanzwert ein Betrag von rd. 6,3 Mio. € erfasst wurde. Zum 31. Dezember 2021 erhöhte sich der Wert auf etwa 7,9 Mio. €. Vom Sachanlagevermögen der Gebietskörperschaften in Höhe von fast 117,4 Mio. € zum 31. Dezember 2020 hatte das Finanzressort der Stadtgemeinde ungefähr 73,2 Mio. € zugeschrieben. Der Betrag stieg bis zum 31. Dezember 2021 um gut 4,6 Mio. €.

4.2.3 Finanzanlagen

50 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.

51 Zum 31. Dezember 2020 betrug das Finanzanlagevermögen der Gebietskörperschaften knapp 4,6 Mrd. €. Davon wurden der Stadtgemeinde knapp 3,1 Mrd. € zugeordnet. Dieser Wert erhöhte sich zum 31. Dezember 2021 um gut 100 Mio. € auf mehr als 3,2 Mrd. €. Der größte Zugang betraf die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

52 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 für die beiden Gebietskörperschaften insgesamt knapp 1,9 Mrd. €. Davon wurden der Stadtgemeinde knapp 400 Mio. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrugen die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde fast 1,4 Mrd. €. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen beliefen sich für beide Gebietskörperschaften zum 31. Dezember 2020 auf insgesamt knapp 75,7 Mio. €. Davon wurden der Stadtgemeinde etwa 45,1 Mio. € zugewiesen. Zum 31. Dezember 2021 stieg dieser Betrag auf fast 56,9 Mio. €.

53 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

54 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um bereits für den Januar des Folgejahres geleistete Besoldungszahlungen, Agios und Disagios.

55 Zum 31. Dezember 2020 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung etwa 85,4 Mio. €. Der Stadtgemeinde waren keine aktiven Rechnungsabgrenzungsposten zugeordnet worden. Zum 31. Dezember 2021 belief sich diese Position für die Stadtgemeinde auf knapp 9,1 Mio. €. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

4.2.6 Eigenkapital

56 Die Vermögensrechnung wies für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2020 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 33,5 Mrd. € aus. Davon wurden der Stadtgemeinde rd. 6 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 betrug dieser Fehlbetrag knapp 7,2 Mrd. €. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

57 Auf der Passivseite der doppischen 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 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen betrug rd. 61,9 Mrd. €. Bei der Trennung der Buchungskreise wurden davon der Stadtgemeinde Bremen etwas mehr als 10 Mrd. € zugeordnet. Zum 31. Dezember 2021 stieg die Bilanzsumme der Stadtgemeinde auf fast 12,4 Mrd. €.

58 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.3.2 Sonderposten für Investitionen

59 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung

aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Sonderposten für beide Gebietskörperschaften gut 528 Mio. €. Davon wurden der Stadtgemeinde rd. 1 Mio. € zugeordnet. Die Position erhöhte sich zum 31. Dezember 2021 auf gut 19 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

60 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, werden in der Doppik Rückstellungen gebildet. Damit werden die später zu erwartenden Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zugerechnet. 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. Die Rückstellungen für beide Gebietskörperschaften betrugen zum 31. Dezember 2020 insgesamt fast 20 Mrd. €. Davon ordnete das Finanzressort etwa 9,9 Mrd. € der Stadtgemeinde zu. Zum 31. Dezember 2021 erhöhte sich dieser Betrag um gut 900 Mio. € auf fast 10,8 Mrd. €.

61 Die Position Rückstellungen bestand fast ausschließlich aus der Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Sie umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen.

4.3.4 Bremen-Fonds

62 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 der Produktplan 95 mit einer globalen Ausgabeermächtigung von 300 Mio. € geschaffen. Im Jahr 2020 waren die Einnahmen mit etwa 151,2 Mio. € höher als die Ausgaben von gut 73,1 Mio. €. Im Folgejahr 2021 waren ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 166 Mio. € und Zuführungen an die Sonderrücklage „Bremen-Fonds“ in Höhe von etwas über 21,6 Mio. € zu verzeichnen. Der Gesamtbetrag der Notlagenkredite belief sich auf rd. 187,6 Mio. €.

4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

63 Das Haushaltsgesetz 2021 ermächtigte das Finanzressort, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 371 Mio. € aufzunehmen. Von dieser Kreditermächtigung waren Notlagenkredite zur Bewältigung der Pandemie in Höhe von mehr als 345 Mio. € erfasst.

64 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2021 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort nach dem Haushaltsgesetz Kreditverpflichtungen von bis zu

rd. 11 Mio. € eingehen. Außerdem waren im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2021 von Oktober 2020 an zusätzliche Kreditaufnahmen von etwas mehr als 209 Mio. € möglich gewesen. Der Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen für Ausgaben und Tilgungen im Haushaltsjahr 2021 betrug somit rd. 591 Mio. €. Mit Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 176 Mio. € hielt das Finanzressort den Rahmen der gesetzlichen Kreditermächtigung ein.

4.3.6 Kassenverstärkungskredite, weitere Kreditermächtigungen

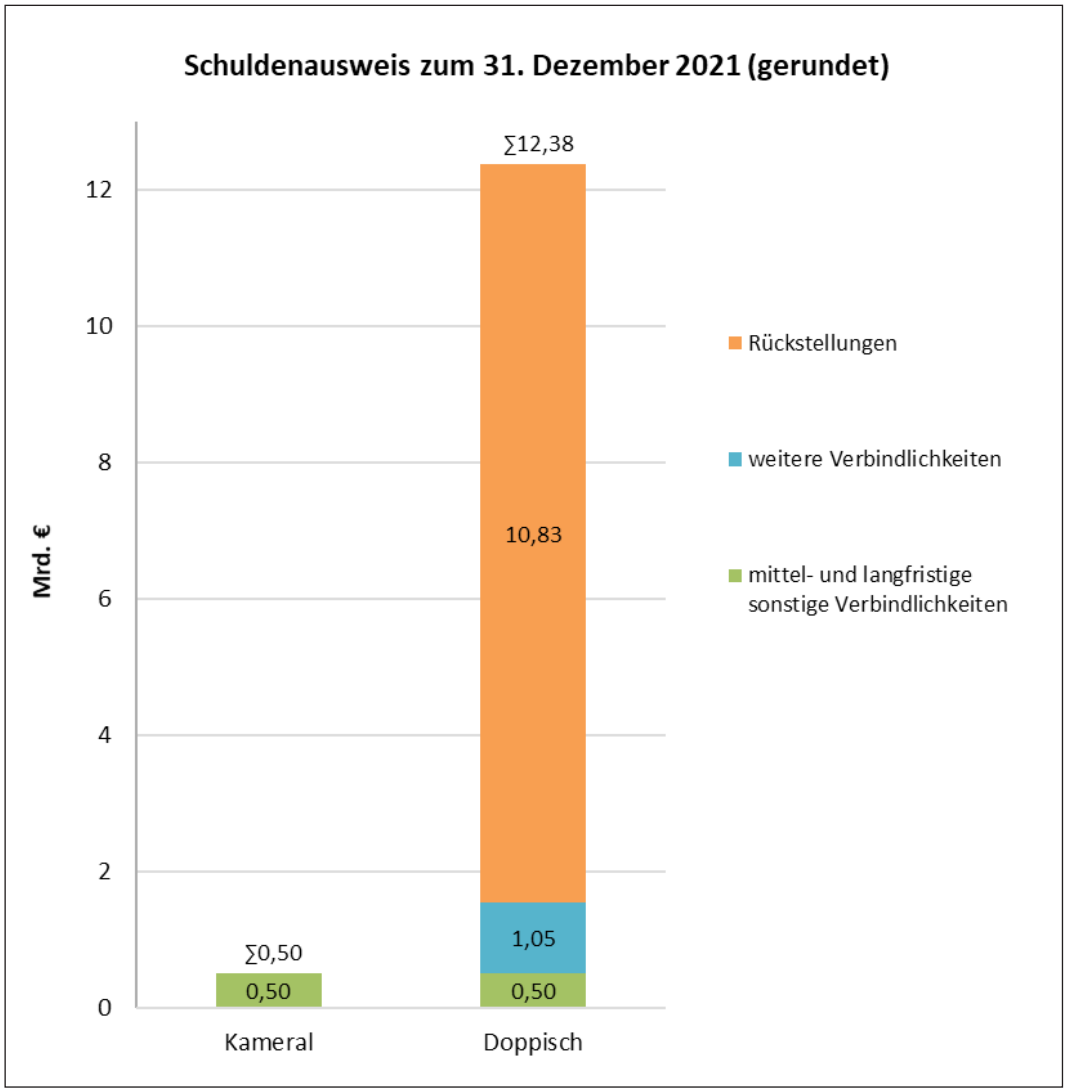
65 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2021 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 8 % der in § 1 Abs. 1 HG 2021 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Das wäre bis zu einer Höhe von rd. 279 Mio. € möglich gewesen. Ebensowenig nutzte es die weiteren in § 9 Abs. 2 und Abs. 6 HG 2021 vorgesehenen Kreditermächtigungen, z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

66 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie sonstige Verbindlichkeiten.

67 Die Verbindlichkeiten für beide Gebietskörperschaften betrugen zum 31. Dezember 2020 fast 41,4 Mrd. €. Davon wurden bei der Stadtgemeinde etwa 200 Mio. € erfasst. Zum 31. Dezember 2021 stiegen die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde auf gut 1,5 Mrd. €. Hier bildeten die sonstigen Verbindlichkeiten die größte Position.

68 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



69 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2021 Schulden in Höhe von 500 Mio. € aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstige Verbindlichkeiten wie Geldtransit und erhaltene Anzahlungen von insgesamt rd. 1 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 10,8 Mrd. €.

4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

70 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2021 wie schon für 2020 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von bis zu 701 Mio. € übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen in Höhe von bis zu 391 Mio. € eingegangen

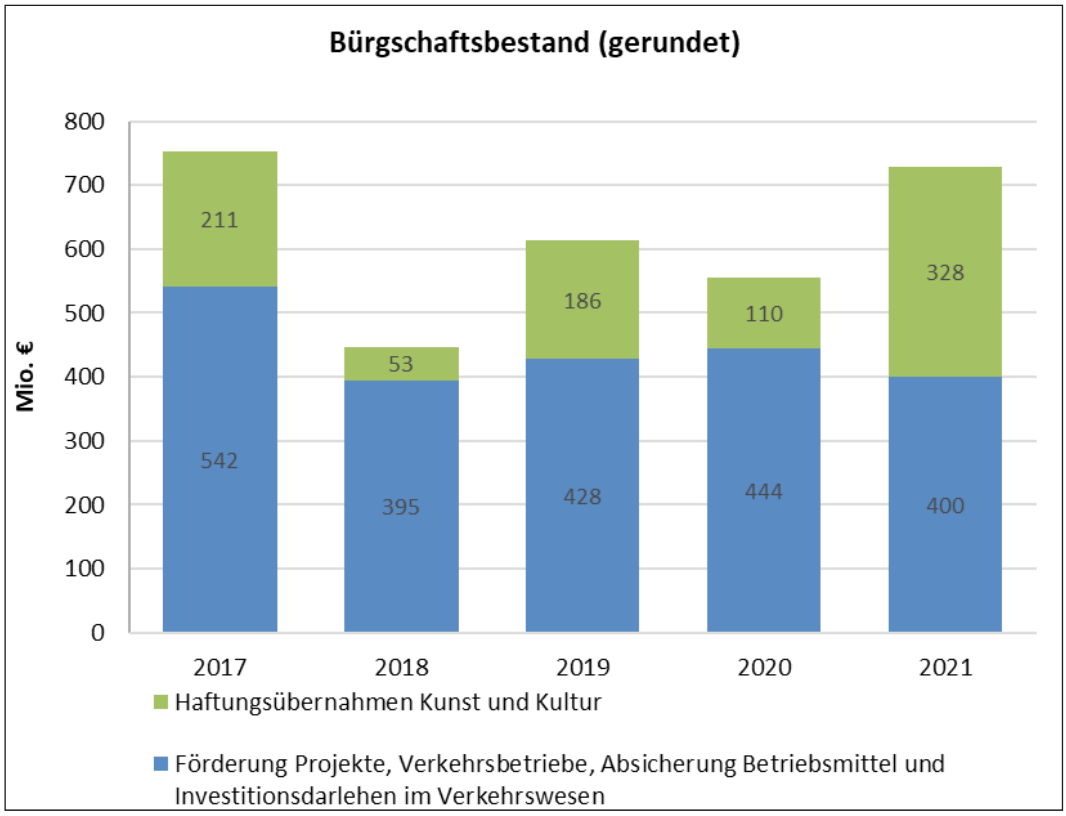
werden durften, und in die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten in Höhe von bis zu 310 Mio. €.

71 Die Bürgschaften für Kunstleihgaben wurden in der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 mit rd. 331 Mio. € ausgewiesen, also etwa 21 Mio. € mehr als nach der gesetzlichen Ermächtigung zulässig gewesen wäre. Damit verstieß das Finanzressort gegen das Haushaltsgesetz 2021.

72 Bürgschaftszugänge von knapp 317 Mio. € waren nach Angaben des Finanzressorts rückversichert. Das Risiko aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten hätte sich um diesen Betrag verringert. Bei Abzug der rückversicherten Beträge wäre die haushaltsgesetzliche Ermächtigung eingehalten worden. Die Ausführungen des Finanzressorts rechtfertigen den Haushaltsverstoß allerdings nicht. Bürgschaften dürfen nur im gesetzlich vorgesehen Umfang übernommen werden. Daran ändern auch bestehende Rückversicherungen nichts.

73 Der Rechnungshof rügt den Haushaltsverstoß. Er erwartet, dass die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes eingehalten werden. Darüber hinaus hat er vorgeschlagen, künftig im Vermögensnachweis die Rückversicherungen für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten gesondert auszuweisen. Das Finanzressort hat dieser Vorgehensweise zugestimmt.

74 Der Bestand der Bürgschaften wird für den Zeitraum von 2017 bis 2021 kameral wie folgt ausgewiesen.



75 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug zum 31. Dezember 2021 knapp 728,3 Mio. €. Zugängen von insgesamt rd. 382,9 Mio. € standen Abgänge von fast 187,5 Mio. € und Tilgungen von etwa 21,9 Mio. € gegenüber, sodass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr um rd. 173,5 Mio. € erhöhte.

76 Aufgrund der verkürzten Berichterstattung des Finanzressorts für das Jahr 2021 (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 62) finden sich dort keine Angaben mehr zu den Haftungsverhältnissen aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Vor der Trennung der Buchungskreise waren solche Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen und somit die mit ihnen verbundenen finanziellen Risiken abgebildet worden. Der Rechnungshof erwartet künftig wieder vollständige Berichterstattungen und bittet das Ressort, diese bereits vor dem Jahr 2027 wiederaufzunehmen.

5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kamerale und doppische Buchung

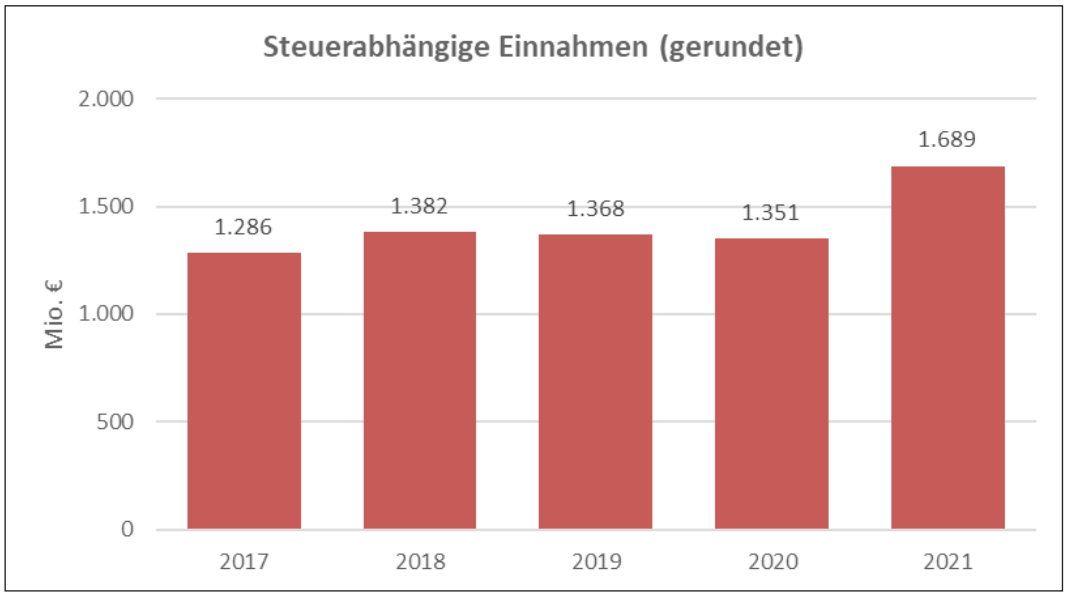
77 Nach der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 wurden erstmals für das Haushaltsjahr 2021 sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für die Stadtgemeinde ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen

zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge

78 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle der Stadtgemeinde. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2021 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.

79 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



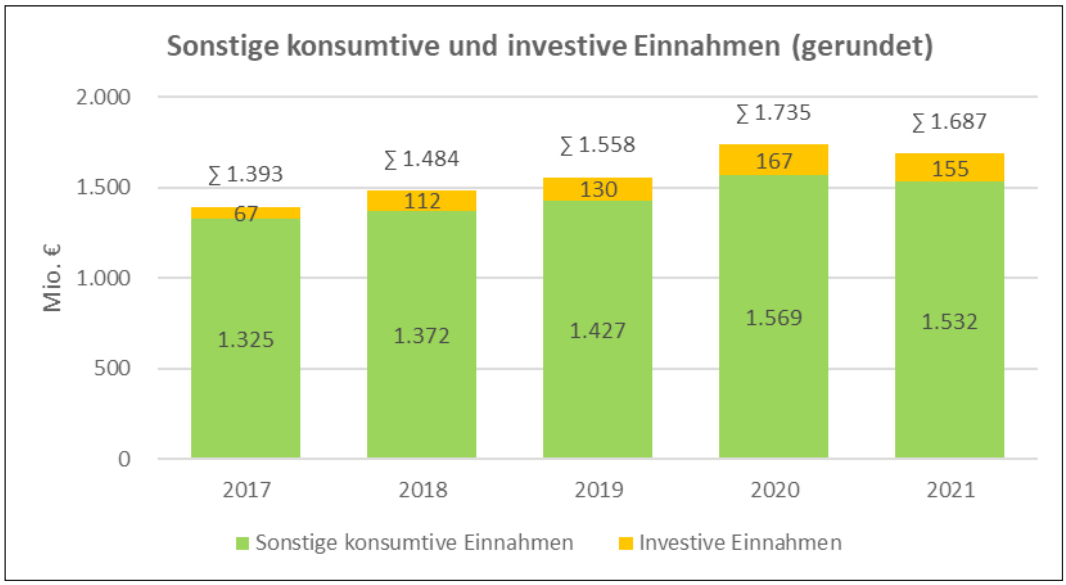
80 Die steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um rd. 300 Mio. € auf knapp 1,7 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 25 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2021 fast 1,1 Mrd. €.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

81 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, 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 berücksichtigt, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen erfasst mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

82 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



83 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde betrugen 2021 fast 1,7 Mrd. €. Sie fielen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 48,9 Mio. € geringer aus. Dies entsprach etwa 2,8 %. Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge im Jahr 2021 für die Stadtgemeinde auf knapp 2,4 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

84 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.

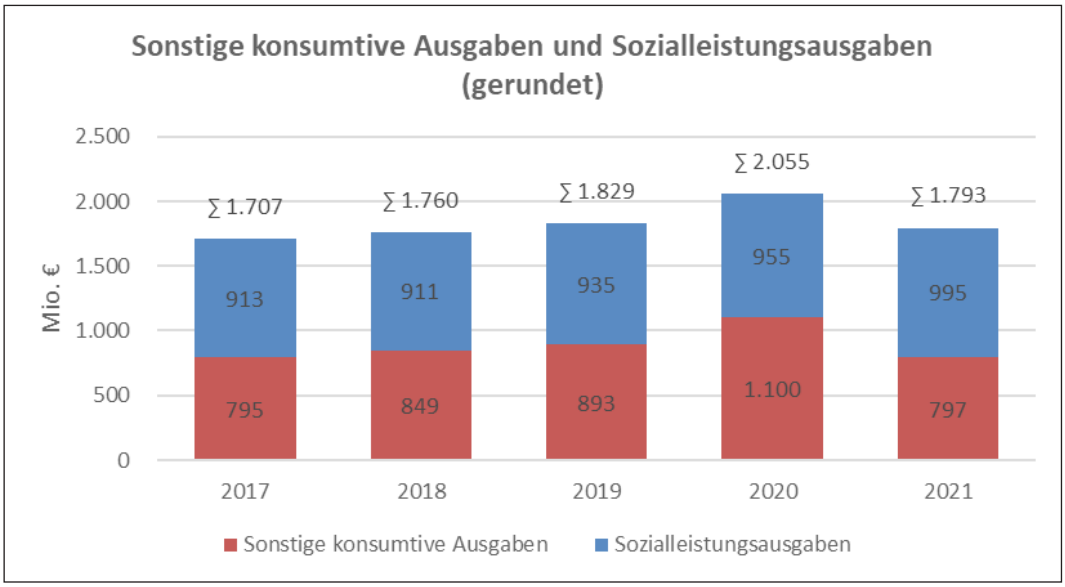
85 Das Finanzressort weist seit dem Jahr 2021 Personalausgaben für aktiv Beschäftigte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nicht mehr

getrennt aus. Die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde betrugen für 2021 etwa 900 Mio. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse, die z. B. das Theater Bremen betreffen und vorher in den sonstigen konsumtiven Ausgaben enthalten gewesen waren, mit fast 400 Mio. € gesondert ausgewiesen. Doppisch betrug der Personalaufwand gut 1,8 Mrd. € für die Stadtgemeinde. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von knapp 1 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von fast 400 Mio. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

86 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüberhinausgehenden 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.

87 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



88 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben der Stadtgemeinde im Jahr 2021 mit knapp 800 Mio. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit etwa 1 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt fast 300 Mio. €, insbesondere aufgrund der

gesondert ausgewiesenen Personalkostenzuschüsse. Doppisch betrugen 2021 die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit rd. 300 Mio. €, die Abschreibungen gut 62,2 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse etwas über 2,1 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 100 Mio. € für die Stadtgemeinde.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

89 Im Jahr 2021 entschuldete das Land die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Zinszahlungen fielen deshalb bei der Stadtgemeinde Bremen nicht an. Das in der Doppik erfasste Finanzergebnis in Höhe von rd. 3,6 Mio. € setzte sich u. a. aus Erträgen aus Eigenkapitalverzinsungen und aus Abschreibungen auf Finanzanlagen zusammen.

5.7 Investitionen, Anlagenzugänge

90 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.

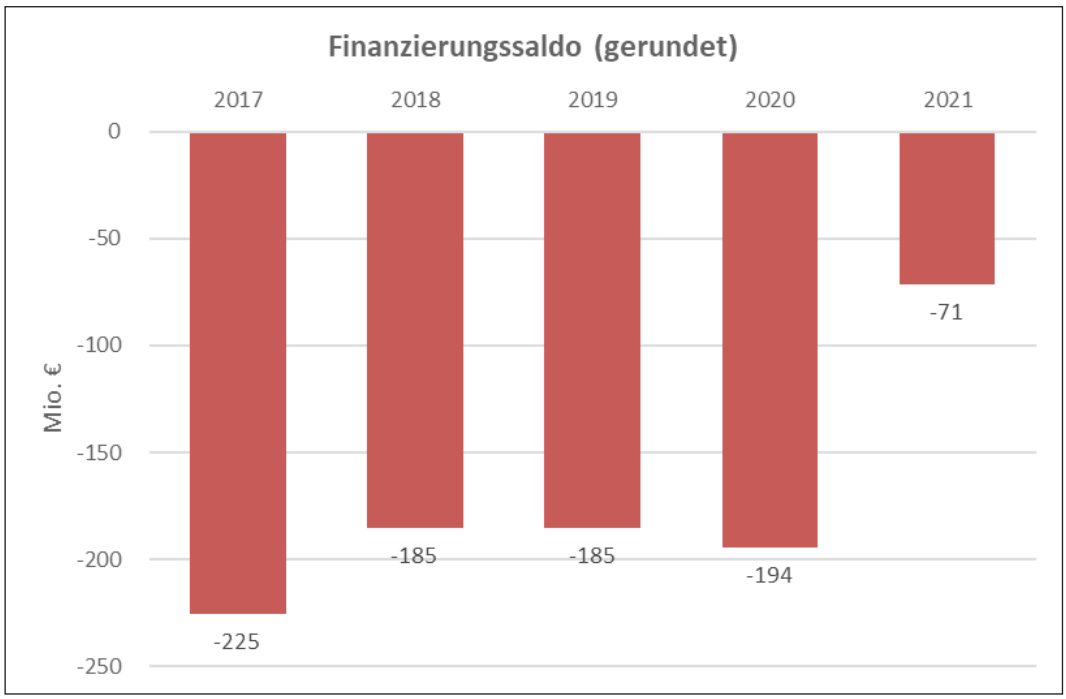
91 Kameral wurden Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2021 mit rd. 417,2 Mio. € gebucht. Doppisch wurden im Jahr 2021 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von gut 79,5 Mio. € erfasst. Dem standen Anlagenabgänge von knapp 1,9 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betrugen fast 95,2 Mio. € und die Zuschreibungen etwa 110,2 Mio. €.

92 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 337,7 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

93 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Dieser betrug im Jahr 2021 für die Stadtgemeinde knapp -71,3 Mio. €.

94 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2017 bis 2021.



95 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2021 verbesserte sich für die Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr um rd. 122,8 Mio. €. Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis der Stadtgemeinde für das Jahr 2021 gut -956,9 Mio. €. Es setzte sich mit knapp 3,5 Mrd. € aus Erträgen und mit etwas über 4,4 Mrd. € aus Aufwendungen zusammen.

5.9 Gesamtergebnis

96 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für die Stadtgemeinde auch 2021 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag, der sich auf rd. -953,3 Mio. € belief. Er setzte sich insbesondere zusammen aus dem Verwaltungsergebnis mit gut -956,9 Mio. € und dem Finanzergebnis mit rd. 3,6 Mio. €.

II Prüfungsergebnisse

Inneres

Aufbewahrung von Schusswaffen

Das Ziel, die sichere Aufbewahrung von Schusswaffen jährlich zu kontrollieren, wurde nicht erreicht. Anders als beabsichtigt konnten Personal- und Sachkosten für die Kontrollen nicht aus Gebühreneinnahmen refinanziert werden.

1 Grundlagen

97 Für die Erlaubnis zum Besitz einer Schusswaffe sind nach dem Waffengesetz besondere Anforderungen zu erfüllen, so z. B. die regelmäßig festzustellende waffenrechtliche Zuverlässigkeit. Wegen der Gefahr, die grundsätzlich mit Waffenbesitz einhergeht, umfassen die Anforderungen ebenfalls die sichere Aufbewahrung von Schusswaffen und Munition, die behördlicherseits auch anlassunabhängig wiederholt kontrolliert werden kann.

98 Für die Durchführung des Waffengesetzes ist in der Stadtgemeinde Bremen das Ordnungsamt zuständig. Die Kontrolle einer sicheren Aufbewahrung von Schusswaffen und Munition ist gebührenpflichtig.

2 Konzept und Kontrollpraxis

99 Im Jahr 2012 erarbeitete der Senator für Inneres (Ressort) ein auf mehrere Jahre angelegtes Konzept zur Kontrolle der sicheren Aufbewahrung von Waffen. Das seit dem Jahr 2014 umgesetzte Konzept sieht vor,

- alle waffenbesitzenden Personen einmal jährlich anlassunabhängig zu kontrollieren,
- die dabei entstehenden Sach- und Personalkosten durch erhobene Gebühren vollständig zu decken sowie
- durch eine erhöhte Kontrollintensität die Anzahl der Waffen in Privatbesitz und der waffenbesitzenden Personen zu verringern.

100 In der folgenden Tabelle sind die in der Stadtgemeinde Bremen in den Jahren 2014 bis 2021 registrierten Schusswaffen in Privatbesitz dargestellt sowie

die Anzahl waffenbesitzender Personen und die Anzahl sowohl anlassbezogen als auch anlassunabhängig durchgeführter Kontrollen bei diesen Personen.

Schusswaffenbesitz in den Jahren 2014 bis 2021								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Waffen in Privatbesitz	13.536	12.448	11.391	11.034	10.826	10.520	10.699	9.577
Waffenbesitzende Personen	3.142	2.903	1.977	1.896	1.860	1.742	1.759	1.770
Kontrollierte Personen	1.472	1.741	226	160	178	1.289	218	6

101 Die Anzahl der Waffen in Privatbesitz nahm in den Jahren 2014 bis 2021 um rd. 29 % ab, während die Anzahl der waffenbesitzenden Personen im Vergleich dazu stärker - um etwa 44 % - zurückging. Bei der Anzahl waffenbesitzender Personen ist allerdings in den letzten Jahren wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Die Tabelle verdeutlicht auch, dass die Anzahl durchgeführter Kontrollen über die Jahre erheblich schwankte. Während im Jahr 2015 insgesamt 1.741 waffenbesitzende Personen kontrolliert wurden, waren es im Jahr 2017 nur 160 und pandemiebedingt lediglich 6 Personen im Jahr 2021.

102 Seit dem Jahr 2014 ist es nicht ansatzweise gelungen, bei allen waffenbesitzenden Personen die Aufbewahrung jährlich zu kontrollieren. Ein Vergleich der Anzahl jährlich kontrollierter Personen mit derjenigen der waffenbesitzenden Personen zeigt, dass selbst im Jahr 2015 nur etwa 60 % der 2.903 waffenbesitzenden Personen überprüft worden waren. In den Jahren 2017 und 2018 waren es sogar nur rd. 8 % bzw. knapp 10 %. Das mit dem Konzept verfolgte Ziel jährlich wiederkehrender Kontrollen wurde damit bislang nicht erreicht.

103 In Controllingberichten führte das Ressort zur geringen Kontrolldichte aus, dass

- die Waffenkontrollen im Jahr 2015 aufwendiger gewesen wären als zuvor, weil der Fokus auf der Kontrolle von waffenbesitzenden Personen mit vielen Waffen gelegen hätte,
- es in den Jahren 2016 und 2017 nur wenige Folgekontrollen gegeben hätte, weil in den beiden vorangegangenen Jahren bereits alle waffenbesitzenden Personen einmal kontrolliert worden wären,
- im Jahr 2018 aufgrund von Personalmangel nur 178 Kontrollen möglich gewesen wären.

104 Diese Erläuterungen können erhebliche Schwankungen bei der Anzahl der Kontrollen über Jahre nicht erklären. Die deutlich geringere Kontrolldichte in den Jahren 2016 und 2017 mit der vollständigen Kontrolle aller waffenbesitzenden Personen aus dem vorangegangenen Zweijahreszeitraum zu begründen, widerspricht zudem der eigenen Zielsetzung jährlicher Kontrollen.

105 Kann eine festgelegte Kontrolldichte über einen längeren Zeitraum nicht erreicht werden, sind die Gründe hierfür festzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, die regelmäßige Kontrollen gewährleisten. Dies kann insbesondere mit personalwirtschaftlichen Veränderungen oder mit einer den Umständen angepassten Planung der Kontrollen erreicht werden. Für die Ermittlung des Personalbedarfs ist es erforderlich, zunächst den mit der Aufgabe verbundenen Aufwand zu erfassen, z. B. wieviel Zeit für eine Kontrolle durchschnittlich benötigt wird. Solche Daten wurden zwar nicht erhoben, gleichwohl teilte das Ressort mit, es hätte den Personalbedarf mittlerweile bestimmt.

106 Um das Ziel jährlicher anlassunabhängiger Kontrollen erreichen zu können, wurde im Jahr 2022 damit begonnen, Kräfte des Ordnungsdiensts zu befähigen, Kontrollen der Waffenaufbewahrung durchzuführen. In der Folge stehen diese Kräfte nicht mehr in vollem Umfang für ihre bisherigen Aufgaben zur Verfügung. Nachteilige Auswirkungen auf die Arbeit des Ordnungsdiensts gilt es dabei zu vermeiden.

107 Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb gebeten, den Personalbedarf für die Aufbewahrungskontrollen regelmäßig zu überprüfen und den festgestellten Bedarf bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Ordnungsdienst zu berücksichtigen.

3 Refinanzierung

108 Nach seinem Konzept (s. Tz. 99) beabsichtigte das Ressort, die Sach- und Personalkosten für die Kontrollen der Waffenaufbewahrung durch Einnahmen aus Gebühren vollständig zu refinanzieren. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte wird der Umfang refinanzierter Beschäftigung grundsätzlich über zweckgebundene Einnahmen gesteuert. Hierzu sind im Haushalt entsprechende Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen auszuweisen, die über Haushaltsvermerke miteinander zu verbinden sind. Im Haushaltscontrolling ist vom Ressort regelmäßig zu berichten, inwieweit eine Refinanzierung in der Praxis erreicht wurde.

109 Während des Haushaltsvollzugs

- richtete das Ressort eine zusätzliche Haushaltstelle für Gebühreneinnahmen im Rahmen des Konzepts ein, verbuchte darauf jedoch auch nicht mit der Refinanzierung zusammenhängende Einnahmen aus anderen waffenrechtlichen Angelegenheiten und

- deckte es seit dem Jahr 2018 die Personalausgaben für die Aufbewahrungskontrollen auch aus Mitteln des Projekts „S9 Waffenkonzept - Handlungsfeld sichere und saubere Stadt“, dessen Haushaltsstellen in keiner Verbindung zu der im Konzept vorgesehenen Refinanzierung standen.

110 Mit dieser Buchungspraxis verstieß das Ressort gegen die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte. Mit der Verbindung von Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen durch Haushaltsvermerke soll außerdem eine transparente Darstellung von Mittelherkunft und -verwendung erreicht werden. Nur durch einen Abgleich der verbundenen Haushaltsstellen wäre somit feststellbar, ob eine haushaltsneutrale Refinanzierung gelungen ist. Dies ist jedoch dann nicht möglich, wenn für Einnahmen und Ausgaben auch nicht mit der Refinanzierung im Zusammenhang stehende Haushaltsstellen genutzt werden oder auf für die Refinanzierung vorgesehenen Haushaltstellen Buchungen vorgenommen werden, die nicht im Zusammenhang mit der Refinanzierung stehen.

111 Aus den Daten der Haushaltspläne sowie den Buchungsdaten im SAP-System geht hervor, dass die beabsichtigte Refinanzierung nicht gelang. Obwohl das Ressort selbst bereits in den Jahren 2017 und 2021 darüber berichtet hatte, die angestrebte Refinanzierung nicht erreicht zu haben, stellte es diesen Ansatz nicht in Frage. Auch im Doppelhaushalt für die Jahre 2022 und 2023 geht das Ressort weiterhin von einer Refinanzierung der Maßnahmen aus.

112 Eine effektive Steuerung beabsichtigter Refinanzierungen hängt davon ab, erwartete zusätzliche Einnahmen auf realistischer Grundlage regelmäßig zu überprüfen. Können Einnahmen in der erwarteten Höhe nicht erzielt werden, ist hierauf unverzüglich zu reagieren, weil es ansonsten zu Haushaltsüberschreitungen kommen kann. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob und wie die im Konzept vorgesehene Refinanzierung der Personal- und Sachausgaben - unter Beachtung der Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte - erreicht werden kann. Ist dies auch weiterhin nicht möglich, müssen unter Berücksichtigung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt werden.

113 Das Ressort hat mitgeteilt, es wolle die Refinanzierung des Personal- und Sachbedarfs sicherstellen und den Waffenkontrollen nicht zuzuordnende Einnahmen auf einer separaten Haushaltsstelle verbuchen.

4 Leistungskennzahlen

114 Das Ordnungsamt stellt dem Ressort anlassbezogen Daten für Auswertungen, Berichte oder für Antworten auf parlamentarische Anfragen zur Verfügung. Daneben liefert es ihm regelmäßig Daten für das Produktgruppencontrolling, und zwar nicht nur zu erzielten Einnahmen und zum Personalbestand, sondern auch zu bestimmten Leistungen. Damit sollen Abweichungen von festgelegten Zielen frühzeitig erkannt werden, um steuernd eingreifen zu können.

115 Die dargestellten Controllingdaten waren nicht immer konsistent, berücksichtigten nicht alle steuerungsrelevanten Leistungskennzahlen und beruhten teilweise auf fehlerhaft aufbereiteten Daten des Ordnungsamts. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, sachgerechte und einheitliche Leistungskennzahlen zu verwenden. Er hat ferner empfohlen, beim Ordnungsamt vorhandene Daten über festgestellte Beanstandungen und durchgeführte Nachkontrollen bei der Waffenaufbewahrung sowie die Anzahl der waffenbesitzenden Personen in das regelmäßige Controlling aufzunehmen. So ließe sich z. B. von den Gremien besser beurteilen, ob getroffene Entscheidungen geändert oder Ziele korrigiert werden müssten.

116 Zur Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 will das Ressort die Leistungskennzahlen seiner Controllingberichte überarbeiten. Auch habe es bereits die beteiligten Stellen hinsichtlich der sachgerechten, einheitlichen und fehlerfreien Verwendung der Leistungskennzahlen sensibilisiert.

5 Gebühren

117 Grundlage für Kalkulation, Festsetzung und Erhebung von Gebühren ist das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Um dies feststellen zu können, ist u. a. der Zeitaufwand einer Amtshandlung belastbar zu ermitteln. Die Ressorts sind verpflichtet, grundsätzlich mit der Aufstellung der Haushalte - d. h. zumindest alle zwei Jahre - sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen.

118 Für eine Kontrolle der sicheren Aufbewahrung von Waffen fällt eine Gebühr an, deren pauschale Höhe von 139 € erstmalig im Jahr 2012 festgelegt worden

war. Sie ist seitdem unverändert. Das Ressort nahm weder in den letzten zehn Jahren veränderte Personalkostensätze noch die Erhöhung anderer waffenrechtlicher Gebührentatbestände zum Anlass, die Kostendeckung dieser Gebühr zu überprüfen.

119 Da nicht an aktuellem Aufwand ausgerichtete Gebühren zu Einnahmeverlusten führen können, hat der Rechnungshof gefordert, die Gebühr für die Kontrollen auf Grundlage einer sachgerechten Kalkulation unverzüglich zu überprüfen. Das Ressort hat zugesagt, dem bis spätestens zur Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 nachzukommen.

Kindertagesbetreuung durch Elternvereine

Bei Zuwendungen an Elternvereine ist deren finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Die zugehörige Förderrichtlinie ist insbesondere hinsichtlich der Zuwendungs- und Finanzierungsart zu überarbeiten.

1 Kindertagesbetreuung

120 Seit dem Jahr 2013 besteht nach dem Sozialgesetzbuch VIII - Kinder- und Jugendhilfe - für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs ein Betreuungsanspruch. Die dafür zur Verfügung stehenden Einrichtungen werden auf Grundlage des Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetzes finanziell gefördert. Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen werden in der Stadtgemeinde Bremen u. a. von Elternvereinen angeboten.

121 Die Elternvereine werden von der Stadtgemeinde Bremen mit Zuwendungen unterstützt. Im Jahr 2021 wendete die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) hierfür rd. 35 Mio. € auf. An den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligen sich außerdem sowohl die Eltern mit Beiträgen als auch einige Elternvereine mit Eigenleistungen.

2 Förderung von Elternvereinen

2.1 Zuwendungsart

122 Die Förderung von Kindertageseinrichtungen der Elternvereine ist in der „Richtlinie zur Förderung von Tageseinrichtungen gemeinnütziger Elternvereine und sonstiger anerkannter, in der Gruppenarbeit mit Kindern erfahrener, gemeinnütziger Träger in der Stadtgemeinde Bremen“ (Förderrichtlinie) geregelt. Danach werden die Zuwendungen als Projektförderung gewährt.

123 Nach dem Zuwendungsrecht können Zuwendungen als Projektförderung oder institutionelle Förderung bewilligt werden. Bei Projektförderungen werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben der Zuwendungsempfangenden für einzelne abgegrenzte Vorhaben geleistet. Sie sind sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt. Projektförderungen für denselben Zweck sind nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung grundsätzlich auf höchstens bis zu fünf aufeinanderfolgende Jahre zu befristen. Soll davon im Einzelfall abgewichen werden, ist eine solche Ausnahme zu begründen.

124 Demgegenüber ist die institutionelle Förderung auf Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben gerichtet. Gefördert wird damit die Institution als solche, sodass mit der Antragstellung ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich eines Organisations- und Stellenplans sowie später als Verwendungsnachweis eine Jahresrechnung vorzulegen sind. Institutionell wird in der Regel über einen längeren Zeitraum gefördert.

125 Obwohl ein Großteil der Elternvereine Zuwendungen deutlich länger als fünf Jahre erhält, sieht das Ressort in seiner Förderrichtlinie eine Projektförderung vor, um die nicht professionell geführten Elternvereine bei der Beantragung und Abwicklung der Zuwendungen zu entlasten. Es hat die finanzielle Unterstützung weder sachlich noch zeitlich begrenzt. Die Zuwendungen sind zudem darauf ausgerichtet, die Gesamtausgaben der Kindertageseinrichtungen über einen längeren Zeitraum zu fördern.

126 Wird ohne besondere Begründung über einen Zeitraum von deutlich mehr als fünf aufeinanderfolgenden Jahren gefördert, widerspricht dies jedoch dem Grundsatz, Daueraufgaben nicht mittels Projektförderungen zu finanzieren. Die Elternvereine hätten somit institutionell gefördert werden müssen.

2.2 Finanzierungsart

127 Das Zuwendungsrecht sieht je nach den Lebenssachverhalten verschiedene Finanzierungsarten vor. So besteht bei einer Festbetragsfinanzierung die Zuwendung in einem bestimmten - also festen - Betrag, der sich an der Höhe der als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben orientiert. Von Einsparungen und Mehreinnahmen profitieren bei dieser Finanzierungsart grundsätzlich allein die Zuwendungsempfangenden.

128 Die bewilligende Stelle ist verpflichtet, die Angemessenheit einer Zuwendung im Verhältnis zu den Eigenmitteln besonders sorgfältig zu bewerten sowie daraus Folgerungen für die künftige Höhe der Festbetragsfinanzierung zu ziehen. Nur wenn sich die zuwendungsfähigen Ausgaben auf einen Betrag unterhalb der zuvor gewährten Zuwendung verringern, ist eine Neufestsetzung und Rückforderung des Förderbetrages bis zur Höhe der tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben überhaupt möglich, aber auch geboten. Wegen dieser nur eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeit kommt eine Festbetragsfinanzierung regelmäßig allein dann in Betracht, wenn bereits zu ihrem Bewilligungszeitpunkt die Höhe der künftigen Einnahmen und Ausgaben mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden kann.

129 Die Förderrichtlinie sieht für Zuwendungen an Elternvereine Festbetragsfinanzierungen vor. Die Gesamteinnahmen einzelner Elternvereine überstiegen die

Gesamtausgaben jedoch teils deutlich. So ergaben sich z. T. Überschüsse im fünfstelligen Bereich, in einem Einzelfall sogar von mehr als 100 T€. Das Ressort vermochte dafür keine Gründe anzugeben. Somit konnte nicht mehr geklärt werden, ob den Überschüssen Fälle zugrunde gelegen hatten, bei denen Rückforderungsansprüchen hätten geltend gemacht werden müssen.

130 Ohne einen tatsächlichen Überblick über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Elternvereine zu haben, legte das Ressort Festbeträge fest. Ob diese Beträge angemessen waren, konnte es wegen fehlender Kenntnisse über die Eigenmittel der Vereine nicht bewerten. Dadurch wurden die Zuwendungen wiederholt zu hoch bemessen und Elternvereine über ihren Bedarf hinaus finanziert. Obwohl sich damit die Festbetragsfinanzierung als ungeeignet erwies, entschied sich das Ressort für keine andere Finanzierungsart. Mit dieser Vorgehensweise verstieß das Ressort gegen Haushaltsrecht und ließ insbesondere unbeachtet, stets die Finanzierungsart zu wählen, mit der der Zuwendungszweck wirtschaftlich und sparsam erreicht werden kann.

2.3 Weitere Feststellungen

131 Personal- und Sachausgaben werden nach der Förderrichtlinie mit einem pauschalen gruppenbezogenen Zuschuss berücksichtigt. Zusätzlich gewährt das Ressort auch Mittel z. B. zum Ausgleich von Ausgaben für Hausmeister- und Küchendienste sowie für Personalkosten von Auszubildenden und Erziehenden im Anerkennungsjahr. Ob diese Kosten schon durch den gruppenbezogenen Zuschuss abgedeckt gewesen wären, hatte das Ressort nicht geprüft. Auch konnte es nicht erläutern, welche Personal- und Sachkosten die Pauschale umfasste. Kann das Ressort nicht belegen, welche Kosten in die pauschalen gruppenbezogenen Zuschüsse eingerechnet werden und trägt es zusätzlich weitere Kosten, besteht das Risiko einer Doppelfinanzierung.

132 Für Mieten, mietähnliche Belastungen und Mietnebenkosten können Zuschüsse von bis zu 80 % der notwendigen Ausgaben geleistet werden, die einen Höchstbetrag pro Gruppe und Monat jedoch nicht überschreiten dürfen. Der Höchstbetrag wurde seit über 15 Jahren nicht mehr verändert. Ob er noch angemessen ist - auch im Zusammenhang mit der Gesamtfinanzierung - hat das Ressort nicht überprüft. Es vereinbarte mit einzelnen Elternvereinen gemäß der Förderrichtlinie Ausnahmen vom Höchstbetrag. Die erforderlichen grundlegenden Maßstäbe sowie Kriterien für solche Ausnahmen hat es aber nicht entwickelt. Dies birgt das Risiko, Elternvereine nicht angemessen zu finanzieren oder ungleich zu behandeln.

2.4 Forderungen und Stellungnahme

133 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Förderrichtlinie in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten, und zwar insbesondere bezüglich der gewählten Zuwendungs- und Finanzierungsart sowie aller bisher als zuwendungsfähig bewerteten Aufwendungen. Außerdem ist es notwendig, die Zusammensetzung, Höhe und ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Zuwendungen regelmäßig zu überprüfen. Ergeben sich dabei Rückforderungsansprüche, sind sie geltend zu machen.

134 Das Ressort hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass die Kindertagesbetreuung durch Elternvereine grundsätzlich institutionell zu fördern ist. Zudem hat es eine inhaltliche Prüfung der Förderrichtlinie zugesagt. Gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss hat das Ressort im August 2022 mitgeteilt, den Zuwendungsbereich organisatorisch, personell und inhaltlich neu aufstellen zu wollen.

3 Zuwendungssachbearbeitung

135 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde von der zuwendungsempfangenden Stelle den Nachweis der Verwendung zu verlangen und innerhalb von drei Monaten festzustellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Für jeden Zuwendungsbereich sind Regelungen zu schaffen, die Kriterien für die Auswahl vertiefter Prüfungen von Verwendungsnachweisen sowie einen angemessenen Prüfungsturnus dafür festlegen.

136 Seit dem Jahr 2014 sollen die Zuwendungsfälle des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in der Datenbank ZEBRA erfasst werden. ZEBRA stellt die Daten für den jährlichen Zuwendungsbericht des Senats zur Verfügung.

137 Bei der Zuwendungssachbearbeitung zeigten sich folgende Auffälligkeiten:

- Erst im Verlauf des Jahres 2020 nahm das Ressort ordnungsgemäß Antragsprüfungen vor und erstellte Zuwendungsbescheide. Bis dahin hatte es die Anträge in vielen Fällen nicht inhaltlich geprüft, sondern monatliche Abschlagszahlungen auf Grundlage der Zuwendungshöhe des Vorjahres vorgenommen und hierfür vorläufige Bescheide erlassen.

- Prüfungen der Verwendungsnachweise für das Jahr 2020 fanden entweder nicht oder nicht in vollem Umfang statt. Das Ressort nahm weder vertiefte Prüfungen vor, noch entwickelte es Regelungen für deren Turnus oder eine Fallauswahl.

- Die Zuwendungsfälle trug das Ressort in ZEBRA nur unvollständig ein und nahm die Eingaben anhand eines Listenverfahrens ohne zeitlichen Zusammenhang mit der Zuwendungsbearbeitung vor.

138 Das Ressort teilte im Verlauf der Prüfung mit, die Arbeitsrückstände in der Bearbeitung der Zuwendungen und die Mängel im Umgang mit ZEBRA seien aufgrund einer seit mehreren Jahren - und zum Zeitpunkt der Prüfung im Frühjahr 2022 noch andauernden - kritischen Personalsituation entstanden. Das Ressort habe zunächst nur Abschlagszahlungen geleistet, um den Betrieb der Elternvereine aufrechterhalten zu können.

139 Die Bewilligungspraxis des Ressorts verstößt gegen die Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung und verursacht Mehrarbeit in der Zuwendungssachbearbeitung. So kann das Ressort nicht beurteilen, ob und in welcher Höhe einzusetzende Eigenmittel einer zuwendungsempfangenden Stelle vorhanden sind. Auch sind öffentliche Mittel unwiederbringlich verloren, wenn mögliche Rückzahlungsansprüche nicht erkannt werden. Das Vorgehen des Ressorts birgt in jeder Hinsicht finanzielle Risiken.

140 Fehlen Regelungen zur Fallauswahl und zum Turnus für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen, ist die Wahrscheinlichkeit äußerst gering, über Stichprobenprüfungen Verstöße festzustellen. Der Rechnungshof hatte schon in seinem Jahresbericht 2018 - Stadt, Tz. 85 ff. auf das Fehlen solcher Regelungen hingewiesen. Das Ressort hatte damals bereits zugesagt, vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen zeitnah auf der Grundlage getroffener Regelungen wiederaufzunehmen, ohne dies umzusetzen.

141 Verzögerte und unvollständige Dateneingaben in ZEBRA führen dazu, dass die Zuwendungen an Elternvereine darin nicht ordnungsgemäß abgebildet werden. Dies lässt zuverlässige Auswertungen nicht zu und erschwert es, mögliche Doppelförderungen zu erkennen. Außerdem ergibt sich dadurch im Zuwendungsbericht ein verzerrtes Bild der Gesamtsituation im Zuwendungsbereich.

142 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Verwendungsnachweise stets zeitnah zu prüfen sowie für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen nunmehr kurzfristig Regelungen für Turnus, Auswahl und Umfang festzulegen. Es ist erforderlich, die Bewilligungspraxis nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vorzunehmen und die Daten in ZEBRA vollständig und zeitnah zu erfassen.

143 Das Ressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, Schulungen in den Bereichen „Zuwendungen an Dritte“ und „ZEBRA“ seien geplant. Zusätzlich hat das Ressort

dem Haushalts- und Finanzausschuss berichtet, es beabsichtige Regelungen für die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung festzulegen und Arbeitsrückstände deutlich messbar zu reduzieren.

4 Betriebserlaubnis

144 Für den Betrieb einer Tageseinrichtung ist eine behördliche Genehmigung erforderlich, die für die Stadtgemeinde Bremen das Landesjugendamt bei der Senatorin für Kinder und Bildung erteilt. Die Genehmigung stellt die Grundlage für den Betrieb der Einrichtung dar.

145 Bevor die Betriebserlaubnis erteilt wird, müssen Elternvereine räumliche, fachliche, wirtschaftliche sowie personelle Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung erfüllen und absehbar dauerhaft gewährleisten können. Sie müssen gegenüber dem Landesjugendamt Namen und Berufsausbildung des Personals angeben sowie die persönliche und fachliche Eignung aller in der Einrichtung für die Arbeit mit Kindern vorgesehenen Personen bestätigen.

146 Zudem haben die Elternvereine dem Landesjugendamt unverzüglich z. B. über Ereignisse, Entwicklungen oder personelle Veränderungen zu berichten. Wie häufig, in welcher Weise und in welchem Umfang das Landesjugendamt die Elternvereine vor Ort überprüft, richtet sich nach der fachlichen Einschätzung im Einzelfall. Darüber hinaus verfolgt das Ressort das Ziel, auch anlassunabhängige Prüfungen durchzuführen.

147 Eine stichprobenartige Durchsicht der Unterlagen des Landesjugendamts ergab folgende Feststellungen:

- Die Elternvereine hatten nicht immer unverzüglich und umfänglich über Änderungen des Personalbestands sowie der beruflichen Ausbildung der Beschäftigten informiert. So hatten sie z. B. häufig Unterlagen dazu sehr viel später oder erst nach örtlichen Prüfungen vorgelegt.

- Örtliche Prüfungen hatten nur selten und dann lediglich anlassbezogen stattgefunden. Einrichtungen waren teilweise über Jahre nicht besucht oder Besuche nicht dokumentiert worden.

- Angezeigte Ereignisse und Entwicklungen, z. B. zu Unfällen oder Beschwerden, hatte das Landesjugendamt nicht immer vollständig dokumentiert.

148 Um das Kindeswohl zu gewährleisten, ist es notwendig, dass alle Elternvereine ihren Meldepflichten nachkommen. Es ist Aufgabe des Landesjugendamts, dies sicherzustellen und mit örtlichen Prüfungen zu kontrollieren. Sein

Ziel, auch anlasslose Prüfungen durchzuführen, hat das Landesjugendamt bislang nicht erreicht.

149 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Elternvereine auf ihre gesetzlich festgelegten Meldepflichten hinzuweisen sowie regelmäßig zu prüfen, ob sie diesen Pflichten nachkommen. Ferner ist es notwendig, auch ohne Anlass örtliche Prüfungen nach einem festgelegten Turnus durchzuführen und dies - wie auch die Bearbeitung aller angezeigten Ereignisse - vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

150 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde das Meldeverfahren der Elternvereine durch verständliche Antrags- und Meldevordrucke unterstützen sowie Informationsveranstaltungen anbieten. Es strebe an, stichprobenartig örtliche Prüfungen durchzuführen. Der Rechnungshof erwartet, dass örtliche Prüfungen auch ohne besonderen Anlass erfolgen.

Kinder

Bau des Kinder- und Familienzentrums Grolland

Dem Haushalts- und Finanzausschuss sind aktuelle Kostenplanungen vorzulegen. Vergabeverfahren dürfen erst begonnen werden, wenn die Finanzierung eines Vorhabens gesichert ist. Gesamtvergaben sind nur ausnahmsweise zulässig und deshalb sachgerecht zu begründen.

1 Auftrag an Immobilien Bremen

151 Immobilien Bremen (IB) - bis Mitte 2022 Anstalt öffentlichen Rechts - ist ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen. Als zentraler Dienstleister in Immobilienangelegenheiten für die Stadtgemeinde und das Land ist IB für die meisten öffentlich genutzten Grundstücke und Gebäude in Bremen zuständig. Er baut und verwaltet auch Einrichtungen für die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort).

152 Im Oktober 2016 erteilte das Ressort IB den Auftrag, ein Kinder- und Familienzentrum (KuFZ) auf dem Gelände der Grundschule Grolland zu errichten. Die neue Kindertagesstätte mit Familienzentrum und Großküche war für sechs Gruppen vorgesehen. Nach ihrer Eröffnung im Juni 2021 ersetzte sie den bisherigen Standort der Kindertagesstätte Am Vorfeld sowie die Mobilbauten auf dem Gelände der Grundschule Grolland. Die Mobilbauten hatten seit September 2017 übergangsweise als Erweiterungsbauten gedient und waren ursprünglich bis 2022 vorgesehen. Entgegen der Planung werden die Mobilbauten noch immer genutzt. Die Kosten für den Bau des KuFZ betrugen insgesamt rd. 6,9 Mio. €.

2 Mittelbedarf für den Bau

153 Nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) können Maßnahmenträger ein Leistungsverzeichnis aufstellen und ein Bauvorhaben ausführen, sofern u. a. die gesamte Finanzierung sichergestellt ist. Dafür muss von der zuständigen Fachdeputation sowie vom Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) eine Zustimmung zu den Baukosten eingeholt werden.

154 Nachdem IB im Oktober 2016 vom Ressort den Auftrag zur Errichtung des KuFZ erhalten hatte, gab er zu Beginn des Jahres 2017 zunächst eine Machbarkeitsstudie in Auftrag, um ein Standortkonzept zu erarbeiten. Mit dieser Studie war beabsichtigt, u. a. einen passenden Standort für die Mobilbauten

und den Neubau des KuFZ zu finden. Die Studie lag im Juni 2017 vor, wies einen groben Kostenrahmen von rd. 4,45 Mio. € aus und enthielt zudem Hinweise zu Risiken sowie zu nicht im Kostenrahmen enthaltenen Leistungen, z. B. für erhöhten Gründungsaufwand und die Beseitigung von Kampfmitteln.

155 Die Kostenberechnung für die Gesamtmaßnahme, die alle monetären Ergebnisse der Planung enthielt, wurde Ende August 2018 fertiggestellt. Sie wies einen Gesamtbetrag von etwa 6,56 Mio. € aus und war Bestandteil der Mitte September 2018 erstellten konkretisierten Planung, der sogenannten erweiterten Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau).

156 Im November 2018 legte das Ressort dem HaFA eine Finanzierungsvorlage für verschiedene Maßnahmen im Bereich Kindertagesbetreuung vor. Darunter waren auch die Investitionskosten für das KuFZ Grolland. Der dafür ausgewiesene Mittelbedarf in Höhe von 3,46 Mio. € über die Jahre 2018 bis 2021 wurde vom HaFA beschlossen. Dieser Betrag entsprach dem Schätzwert aus einer Projektliste des Senats aus dem Jahr 2016. Im September 2018 hatten jedoch bereits sowohl die Machbarkeitsstudie als auch die erweiterte ES-Bau vorgelegen, die jeweils höhere Mittelbedarfe auswiesen.

157 Obwohl die für den Bau erforderlichen Mittel erst in Höhe von 3,46 Mio. € bewilligt worden waren, leitete IB am 30. April 2019 das Vergabeverfahren zur baulichen Umsetzung des KuFZ mit der Bekanntmachung ein. Nur drei Tage später - am 03. Mai 2019 - meldete das Ressort aufgrund der inzwischen vorliegenden erweiterten ES-Bau sowie weiterer zusätzlich zu erwartender Kosten einen Mittelbedarf in Höhe von rd. 7,39 Mio. € an und holte eine Beschlussfassung durch den HaFA ein. Gegenüber den zuvor bewilligten Mitteln waren dies zusätzlich geplante Kosten von fast 4 Mio. €. Zur Erläuterung der Mehrkosten führte das Ressort Preissteigerungen, erhöhte Kosten wegen der gewählten Vergabe- und Vertragsgestaltung sowie weitere Kosten an, die im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht oder nicht in ausreichender Höhe berücksichtigt worden wären.

158 Indem mit der weiteren Planung des KuFZ bereits vor Sicherstellung der Finanzierung begonnen worden war, wurde gegen Vorgaben der RLBau und des Haushaltsrechts verstoßen. Damit wurde das Risiko eingegangen, die Maßnahme nicht umsetzen zu können oder zumindest Arbeitsschritte wiederholen zu müssen. Die Planung hätte möglicherweise umgearbeitet oder sogar neu erstellt werden müssen. Zeitliche Verzögerungen und finanzielle Einbußen wären die Folgen gewesen.

159 Überdies war die Argumentation zu den Mehrkosten im Mai 2019 nicht schlüssig, weil das Ressort die zusätzlichen Kosten auf die in der Machbarkeitsstudie fehlenden Ansätze zurückgeführt hatte. Allerdings war der in der Studie ausgewiesene Kostenansatz in Höhe von 4,45 Mio. € im Rahmen der Mittelbewilligung 2018 vom Ressort gar nicht benannt worden. Dass in der Studie bereits Hinweise auf die möglichen Kostenrisiken enthalten gewesen waren, wurde ebenfalls nicht erwähnt und blieb somit unberücksichtigt.

160 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seiner Pflicht nachzukommen, den HaFA auf Basis des jeweils aktuellen Erkenntnisstands zutreffend und vollständig zu informieren. Das Ressort und IB haben sicherzustellen, dass das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft gewahrt wird. Darüber hinaus hat der Rechnungshof IB aufgefordert, erst dann Leistungsbeschreibungen zu fertigen und Vergaben zu beginnen, wenn die Mittel dafür vollständig zur Verfügung stehen.

161 Das Ressort hat erwidert, der Umstand, dass der ursprünglich zugrunde gelegte Schätzwert aufgeführt worden sei, wäre möglicherweise der Form der Vorlage mit einer Vielzahl an Maßnahmen, den Informations- und Kommunikationswegen sowie den Vorlaufzeiten für Gremienvorlagen geschuldet gewesen. Der HaFA sei nur rund ein halbes Jahr später - Anfang Mai 2019 - mit der endgültigen Kosten- und Finanzierungsplanung befasst worden. Von einer beabsichtigten Verletzung des Budgetrechts könne insoweit nicht gesprochen werden. IB hat zudem ausgeführt, er sei aufgrund des Beschlusses der Fachdeputation Anfang April 2019 und der Freigabe der Planunterlagen durch das Ressort Mitte April 2019 davon ausgegangen, dass die Finanzierung gesichert wäre. Überdies hätten ausreichende Mittel für die Planung zur Verfügung gestanden und die Baugenehmigung habe vorgelegen. Die Ausschreibung sei veröffentlicht worden, um zeitliche Verzögerungen im Bauablauf zu vermeiden. Sie hätte schadenfrei aufgehoben werden können, wenn der HaFA die benötigten Finanzmittel nicht genehmigt hätte.

162 Die Argumentation des Ressorts trägt nicht. Auch umfangreiche Beschlussvorlagen müssen zutreffende Kostenansätze enthalten. Die Kommunikationswege dafür sind verlässlich zu gestalten. Zudem lagen die Ergebnisse zu höheren Kosten rechtzeitig zur Sitzung des HaFA vor. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Befassungen des HaFA mit gebotener Sorgfalt zu erfolgen haben, um das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft zu wahren. Er hält an seiner Forderung gegenüber Ressort und IB fest, nur mit aktuellen Kostenermittlungen in den HaFA zu gehen. Zudem weist der Rechnungshof IB darauf hin, dass nur der Haushaltsgesetzgeber, hier der HaFA, Beschlüsse zu den Finanzierungen treffen und aus der Freigabe der Planung keine Finanzierungszusage

abgeleitet werden kann. Überdies würde bei Aufhebungen von Vergabeverfahren bereits Schaden für Bremen entstehen, weil vorbereitende Arbeitsschritte und Planungen hinfällig geworden wären. Der Rechnungshof erwartet von IB, sich künftig vollständig zu informieren und die Vorgaben der RLBau einzuhalten. Ausschreibungen für Baumaßnahmen sind erst bei gesicherter Gesamtfinanzierung einzuleiten.

3 Gesamtvergabe

163 Nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen sind Einzellose, also Fach- oder Teillose für die Gesamtleistung zu bilden. Die Aufteilung dient der Wettbewerbsförderung, damit auch mittelständische Unternehmen die Möglichkeit haben, sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Von dem Grundsatz der losweisen Vergabe kann aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen ausnahmsweise abgewichen und eine Gesamtvergabe durchgeführt werden. Die objektiven und zu dokumentierenden Gründe für eine Abweichung müssen als Ergebnis einer Gesamtabwägung die Interessen mittelständischer Unternehmen deutlich überwiegen. Technische Gründe, aus denen von der losweisen Vergabe abgewichen werden kann, sind beim Bau von Kindertagesstätten in der Regel nicht gegeben.

164 Für die Vergabe der Bauleistungen zur Errichtung des KuFZ Grolland fasste IB sämtliche Gewerke einschließlich der restlichen Planungsleistungen in einem Bauvertrag zusammen. Darüber hinaus wurde als Leistung in den Vertrag aufgenommen, einen sogenannten Generalübernehmer (GÜ) einzusetzen. Hierfür sah IB insgesamt einen GÜ-Zuschlag von etwa 690 T€ vor, der nach der ursprünglichen Planung in dieser Höhe nicht notwendig gewesen wäre.

165 IB verwies zur Begründung dieser Vorgehensweise auf das Protokoll einer Besprechung mit Staatsräten im September 2017. Danach sollte beim KuFZ Grolland aus zeitlichen Gründen ein Generalunter- oder Generalübernehmerverfahren durchgeführt werden. Wirtschaftliche oder technische Gründe dafür waren in dem Sitzungsprotokoll und im Vergabevermerk nicht aufgeführt. Zur Erläuterung der terminlichen Zwänge bei der Fertigstellung des KuFZ führte IB später den Rechtsanspruch auf Betreuung an, der mit dem Kinderförderungsgesetz für ein- bis dreijährige Kinder festgeschrieben worden war. Das Kinderförderungsgesetz war aber bereits 2008 in Kraft getreten.

166 IB hatte den Beschluss der Staatsräte maßgeblich vorbereitet und muss als verantwortliche Stelle die Einhaltung des Vergaberechts sicherstellen. Zudem ist der pauschale Verweis auf einen möglichen zeitlichen Vorteil einer Gesamtvergabe ohne Bezug zu einer wirtschaftlichen Beurteilung als Begründung dafür

nicht tragfähig. Schon angesichts der von IB eingeplanten zusätzlichen Kosten für den GÜ hätte es einer eingehenden Bewertung im Einzelnen und gewichtiger wirtschaftlicher Gründe bedurft, um eine Zusammenfassung sämtlicher Gewerke in einem Bauvertrag rechtfertigen zu können. Der Einsatz eines GÜ hätte zwar aufgrund von reduzierten Vergabeverfahren und vereinfachter Koordinierung einen zeitlichen Vorteil bringen können, aber allenfalls im Umfang einiger Monate. Während dieser Zeit hätten die vorhandenen Raumkapazitäten in den Mobilbauten noch zur Verfügung gestanden. Der Rechnungshof hat den von IB begangenen Verstoß gegen das Vergaberecht sowie die zu Mehrkosten führende und damit unwirtschaftliche Beauftragung eines GÜ gerügt.

167 IB hat dazu ausgeführt, der angegebene GÜ-Zuschlag wäre nur ein Planwert gewesen und angesetzt worden, um eine ausreichende Finanzierungssicherheit für die Erteilung des Angebotszuschlags zu gewährleisten. Dies sei Teil des Risikomanagements gewesen, um während des Vergabeverfahrens handlungsfähig zu sein und keine Fristen zur Zuschlagserteilung aufgrund fehlender Mittel verstreichen lassen zu müssen. Dieses Vorgehen hätte auch den Erfahrungen zweier kurz zuvor durchgeführter Vergabeverfahren von GÜ-Leistungen entsprochen. Die tatsächlichen Mehrkosten für den GÜ hätten sich nur auf 275 T€ belaufen. Das ergäbe sich aus einer nachträglichen Berechnung der Kosten zum Zeitpunkt der Auftragserteilung. Außerdem müssten in der abschließenden Bewertung auch Minderkosten und Zeiteinsparungen durch Beauftragung eines GÜ berücksichtigt werden. In der Summe sei die Kostensteigerung von geschätzten 6,56 Mio. € auf rd. 6,9 Mio. € ein normales Risiko. Zudem seien die Mobilbauten wegen akuten Bedarfs noch immer in Betrieb.

168 Die Argumentation überzeugt nicht. Die Begründung für eine Gesamtvergabe kann sich nur auf Kenntnisse stützen, die vor der Bekanntmachung einer Vergabe gewonnen wurden. Wie IB selbst ausführt, wurde der GÜ-Zuschlag nach konkreten Erfahrungen aus anderen Vergabeverfahren ermittelt. Das Kostenrisiko wurde damit nachvollziehbar auf rd. 690 T€ festgelegt und in der Vorlage für den HaFA als einzuplanender Wert dargestellt. Die tatsächlichen Kosten für den GÜ-Zuschlag sind nicht separat im Bauvertrag ausgewiesen, sodass auf dieser Basis keine Berechnung möglich ist. Der nunmehr angesetzte Betrag von 275 T€ hat keine Aussagekraft, weil ein Bezug zur Bezahlung des GÜ-Zuschlags fehlt. Die Höhe der tatsächlichen Kosten bleibt damit unklar. Die Minderkosten, die sich infolge der Beauftragung eines GÜ möglicherweise ergeben haben, sind bei der dargestellten Kostensteigerung nicht nachvollziehbar. Zeitliche Vorteile wurden wirtschaftlich nicht bewertet. Außerdem war die Nutzung der Mobilbauten bei der Befassung des HaFA im Mai 2019 noch ausschließlich als Provisorium bis zur Fertigstellung des KuFZ geplant. Zu diesem Zeitpunkt war die GÜ-Vergabe bereits veröffentlicht.

169 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik hinsichtlich der notwendigen, aber fehlenden Begründung für eine Gesamtvergabe aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen. Mögliche Mehrkosten bis zu einer Höhe von 690 T€ wurden für die Vergabe an einen GÜ in Kauf genommen. Der Rechnungshof fordert IB ferner auf, die Voraussetzungen für eine Gesamtvergabe zu beachten und dabei wirtschaftliches und sparsames Handeln sicherzustellen.

Schulsozialarbeit

Das Rahmenkonzept zur Schulsozialarbeit wird bislang nicht hinreichend umgesetzt, insbesondere an Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen fehlen Schulsozialarbeitende. Zur Gewinnung von Fachkräften sind zusätzliche Maßnahmen notwendig.

1 Situation an bremischen Schulen

170 Die Schulsozialarbeit ist eine kommunale Aufgabe sowie Teil des sozialen und pädagogischen Unterstützungssystems an bremischen Schulen. Schulsozialarbeitende unterstützen Schülerinnen und Schüler bei individuellen Problemlagen in ihrem Lebensalltag. Sie beraten auch Erziehungsberechtigte und arbeiten mit den regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren sowie weiteren sozialen Einrichtungen zusammen.

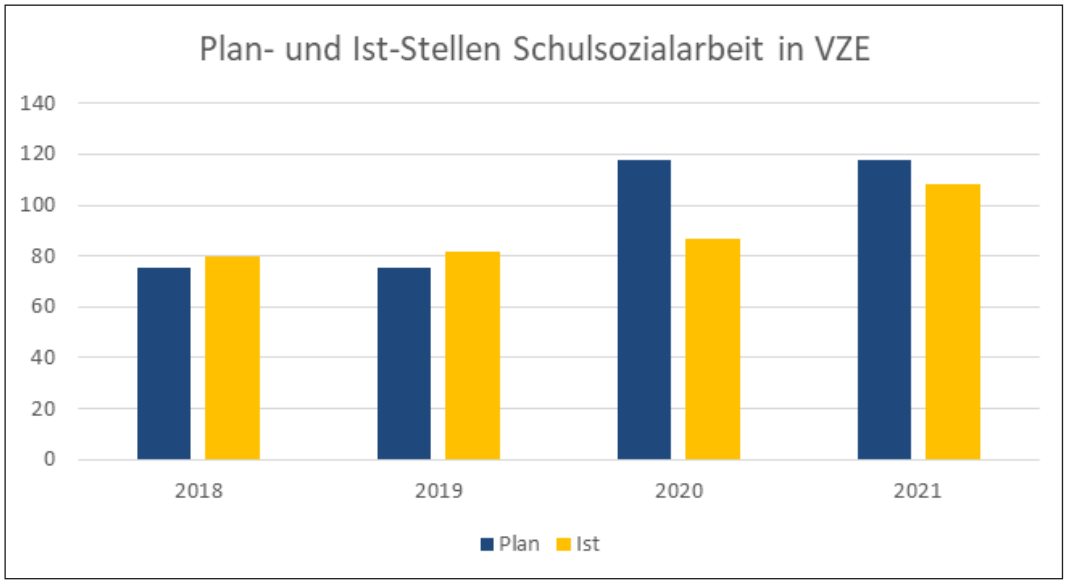
171 Schulsozialarbeitende gehören nach dem Bremischen Schulgesetz zum nichtunterrichtenden Personal. In den Schulen sind sie dem jeweiligen Zentrum für unterstützende Pädagogik zugeordnet. Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) koordiniert und begleitet die Schulsozialarbeit als Fachaufsicht und ist u. a. für Stellenbesetzungen, Qualifizierungsbedarfe und Zielvereinbarungen verantwortlich. Die damit zusammenhängenden Aufgaben nahm zum Prüfungszeitpunkt eine Person mit einem Anteil von 0,6 einer Vollzeiteinheit (VZE) wahr.

172 Im Jahr 2021 waren an insgesamt 100 (etwa 71 %) der Schulen in der Stadtgemeinde Bremen 144 Sozialarbeitende im Umfang von etwa 108 VZE beschäftigt. Die Personalausgaben hierfür betrugen knapp 6,7 Mio. €.

2 Kosten und Stellen für Schulsozialarbeit

173 Die Ausgaben für Schulsozialarbeit sind nur für die Personalkosten bezifferbar. Mit Schulsozialarbeit zusammenhängende Sachausgaben werden den Ausgaben der jeweiligen Schule zugerechnet, in der die Beschäftigten eingesetzt sind. In den Jahren 2016 bis 2021 stiegen die Personalausgaben für die Schulsozialarbeit jährlich an. Während im Jahr 2016 noch knapp 2,4 Mio. € verausgabt wurden, waren es im Jahr 2021 bereits knapp 6,7 Mio. €. Ursächlich hierfür war der Stellenzuwachs.

174 Die Plan- und Ist-Werte der Stellen für Schulsozialarbeit in den Jahren 2018 bis 2021 sind in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



175 Der Planwert der VZE für Schulsozialarbeit erhöhte sich von etwa 76 in den beiden Jahren 2018 und 2019 auf jeweils 118 in den Jahren 2020 und 2021. Die Zahl der besetzten Stellen stieg - in VZE gemessen - von knapp 80 im Jahr 2018 auf gut 108 im Jahr 2021. Demzufolge waren 2021 rd. 8 % der Stellen für die Schulsozialarbeit nicht besetzt.

176 Das Ressort verfolgt grundsätzlich das Ziel, perspektivisch jede Schule aller Schulformen mit mindestens einer VZE für die Schulsozialarbeit auszustatten. Schulen mit besonderen Bedarfen gleich welcher Art sollen zusätzliche Stellen erhalten. Der geplante Ausbau auf mindestens eine Vollzeitstelle für jede Schule würde etwa 37 zusätzliche VZE und damit weitere Mittel in Höhe von rd. 2,9 Mio. € erfordern.

177 Beabsichtigt ist, die Stellen für Schulsozialarbeit auf die Schulen in Abhängigkeit vom jeweiligen Schulsozialindex (Stufen 1 bis 5) zu verteilen. Ein hoher Index weist auf schwierige Ausgangslagen der jeweiligen Schule hin, z. B. in Bezug auf Bildungsstand, Sprachförderbedarf oder Armut. Daher ist für Schulen mit einem hohen Sozialindex vorgesehen, dass sie grundsätzlich mehr Stellen erhalten als jene mit einem geringeren.

178 Im Jahr 2020 waren die nicht besetzten Stellen relativ gleichmäßig über die Schulen mit den Sozialindizes 2 bis 5 verteilt. In den Jahren 2018, 2019 und 2021 blieben an Schulen mit hohem Sozialindex mehr Stellen unbesetzt als an solchen mit geringem Sozialindex. So waren im Jahr 2021 an rd. 64 % der Schulen mit den beiden höchsten Sozialindizes Stellen nicht besetzt.

179 Die Aufgaben der Schulsozialarbeit sind auf Problemlagen ausgerichtet, die an Schulen mit hohem Sozialindex besonders ausgeprägt sind. Dem Ressort gelingt es jedoch nicht, Stellen für Schulsozialarbeit vorrangig an Schulen mit hohen Bedarfen zu besetzen. Damit wird die Chancengleichheit für Schülerinnen und Schüler, die ein wesentliches Ziel von Schulsozialarbeit ist, nicht erreicht. Das Ressort begründete den Umstand nicht besetzter Stellen allein mit einer schlechten Bewerbungslage für Fachkräfte der Schulsozialarbeit.

180 Um Fachkräfte zu gewinnen, bot das Bildungsressort in den letzten Jahren die Finanzierung von jährlich jeweils sieben Plätzen im dualen Studiengang „Soziale Arbeit“ der Hochschule Bremen mit einer Übernahmezusage für die künftigen Absolventinnen und Absolventen an. Bremen trug dabei die Kosten von insgesamt gut 76 T€ pro Studienplatz für Studienentgelte und -gebühren. In ähnlicher Weise kooperiert Bremen seit dem Jahr 2022 mit der Berufsakademie Lüneburg.

181 Damit das Ressort sein selbst formuliertes Ziel erreichen kann, hat der Rechnungshof empfohlen, vorrangig Stellen an Schulen mit hohem Sozialindex zu besetzen. Dafür bietet es sich an, Studierende nach ihrem Abschluss primär an Schulen mit hohem Sozialindex einzusetzen und auch die Studienplatzförderung daran zu knüpfen.

182 Das Ressort konnte schon in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht einmal die regulär geplanten Stellen besetzen. Da die Schulsozialarbeit in den kommenden Jahren ausgeweitet werden soll, wäre zu prüfen, ob

- in den Studiengängen rechtzeitig weitere Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden können und
- nicht-akademische Fachkräfte für eine Tätigkeit in der Schulsozialarbeit zu gewinnen sind, indem ihnen ein berufsbegleitendes Weiterbildungsstudium der sozialen Arbeit zugänglich gemacht wird. Dabei wären vergleichbare Konditionen wie bei den bestehenden Kooperationen festzulegen, insbesondere die Pflicht, an einer Schule mit hohem Sozialindex für eine bestimmte Dauer tätig zu sein.

Bei allen Maßnahmen ist im Vorfeld die Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3 Rahmenkonzept

183 Im Dezember 2021 veröffentlichte das Ressort ein Rahmenkonzept für die Schulsozialarbeit im Land Bremen. In dem Konzept sind Ziele, Aufgaben und

Standards formuliert, um eine einheitliche konzeptionelle Ausrichtung und Qualitätssicherung an allen Schulen in den beiden Stadtgemeinden zu erreichen. Zudem benennt das Konzept eine Reihe von qualitätssichernden Maßnahmen mit denen Schulsozialarbeit bewertet werden kann, darunter die Erstellung eines Qualitätshandbuchs. Um den spezifischen Voraussetzungen an den jeweiligen Schulen Rechnung zu tragen, ist vorgesehen, dass jede Schule ein eigenes Konzept auf Grundlage des allgemeinen Rahmens entwickelt. Hierfür soll ein Leitfaden behilflich sein.

184 Zum Prüfungszeitpunkt gab es weder das im Rahmenkonzept in Aussicht gestellte Qualitätshandbuch noch den Leitfaden, um die schuleigenen Konzepte zu entwickeln. Einen Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen hatte das Ressort ebenfalls nicht.

185 Um die mit dem Konzept verfolgte Qualitätssicherung und Professionalisierung der Schulsozialarbeit zu erreichen, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, die beschriebenen Maßnahmen zeitnah umzusetzen. Dafür sind Termine festzulegen, zu denen die geplanten Maßnahmen, insbesondere die Erstellung des Qualitätshandbuchs, des Leitfadens und der schuleigenen Konzepte umgesetzt sein sollen. Ferner hat der Rechnungshof angeregt, die Entwicklung schuleigener Konzepte in die Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Schulen aufzunehmen.

4 Temporäre Lerngruppen

186 Zur Verbesserung der Bildungsqualität wurde im November 2017 die Einrichtung von temporären Lerngruppen an 15 stadtbremischen Grundschulen mit hohem Sozialindex beschlossen. Seit 2018 werden in diesen Lerngruppen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bedarf im Bereich der sozial-emotionalen Entwicklung beschult. Ziel ist die Reintegration in den Regelunterricht. Um die temporären Lerngruppen personell auszustatten, wurde die Schulsozialarbeit an den betreffenden Grundschulen im Umfang von jeweils 0,5 VZE aufgestockt.

187 Im Rahmen eines im Dezember 2020 von der Stadtbürgerschaft beschlossenen Ausbaus der Lerngruppen beabsichtigte das Ressort, zehn weitere Gruppen einzurichten. Zu diesem Zweck war geplant, den Schulen im September 2021 Gelegenheit zu geben, ihr Interesse daran zu bekunden, und im Februar 2022 die neuen Gruppen zu eröffnen.

188 Diese Planung wurde jedoch nicht wie vorgesehen verwirklicht. Zum Prüfungszeitpunkt im Frühjahr 2022 waren in zwei der bereits seit dem Jahr 2018 teilnehmenden 15 Schulen keine temporären Lerngruppen mehr vorhanden.

Zudem war der Ausbau um weitere zehn Lerngruppen noch nicht umgesetzt, weil sich bis zum Beginn des Jahres 2022 nicht genügend Schulen für die Einrichtung von Lerngruppen beworben hatten.

189 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu ermitteln, weshalb Schulen auf eine Bewerbung verzichten. Das Ergebnis kann im Rahmen eines weiteren Ausbaus der Lerngruppen als Grundlage für konzeptionelle Änderungen dienen, um das Interesse der Schulen an solchen Lerngruppen zu erhöhen.

190 Das Ressort evaluierte im November 2019 die Umsetzung des Plans für die temporären Lerngruppen. Dabei zeigte sich, dass die Vorgaben des Ressorts zur konzeptionellen Ausgestaltung der Gruppen nicht präzise genug waren. So variierte beispielsweise die Dauer der wöchentlichen Beschulung an den einzelnen Standorten. Zudem berichteten die Schulsozialarbeitenden von Verunsicherung sowie Überforderung und bemängelten einen fehlenden Austausch mit den Klassenlehrkräften.

191 Der frühe Zeitpunkt der ersten Evaluation ließ nach Auffassung des Ressorts keine umfangreiche Einschätzung zu, wie erfolgreich die temporären Lerngruppen gewesen wären. Daher plante das Ressort eine weitere Evaluation zu Beginn des Schuljahres 2020/2021. Diese zweite Überprüfung hatte jedoch bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht stattgefunden.

192 Angesichts der Ausbaupläne für die temporären Lerngruppen hat der Rechnungshof das Ressort gebeten, die zweite Evaluation nunmehr zeitnah durchzuführen.

5 Ferienregelung

193 Die Ferienzeiten der allgemein- und berufsbildenden Schulen betragen zwölf Wochen pro Jahr. Der Urlaubsanspruch von Schulsozialarbeitenden deckt nach deren Tarifvertrag nur einen Teil der Schulferien ab. In den Ferien können Schulsozialarbeitende aber nicht in der Schule eingesetzt werden. Das Ressort schließt daher Arbeitsverträge mit einer sogenannten 95 %-Regelung. Danach werden die den tariflichen Erholungsurlaub übersteigenden sechs Wochen wie folgt ausgeglichen. Zwei Wochen der Ferien werden durch die Zahlung von lediglich 95 % des Entgelts abgegolten. Die restlichen vier Wochen sollen während der Schulzeit durch Zusatztätigkeiten wie Gremienarbeit, Elterngespräche sowie Vor- und Nachbereitungen erbracht werden.

194 Im Verlauf der Prüfung legte das Ressort einen Vermerk aus dem Jahr 2015 vor, der mit dieser Regelung verbundene Probleme aufzeigt. Danach ist in den Arbeitsverhältnissen der Schulsozialarbeitenden nicht klar geregelt,

- in welchem Umfang sie Zusatztätigkeiten zu leisten haben und wie diese zu dokumentieren sind,
- ob und in welcher Form Zeiten von Arbeitsunfähigkeit, die in Ferienzeiten fallen, auch während der Ferienzeiten ausgeglichen werden müssen,
- ob der zusätzliche Urlaubsanspruch von Schwerbehinderten innerhalb oder außerhalb der Schulferien zu gewähren ist und
- ob die in den Arbeitsverträgen vereinbarte Bestimmung zum Ferienausgleich überhaupt zivilrechtlich wirksam ist.

195 Die seit dem Jahr 2015 bekannten rechtlichen Unwägbarkeiten bei der inhaltlichen Abgeltung des Ferienüberhangs bestehen nach wie vor, ohne dass sich das Ressort um Antworten auf die Fragen bemüht hätte.

196 Die als Zusatztätigkeiten bezeichneten Aufgaben der Schulsozialarbeitenden, mit denen sie ihren vierwöchigen Ferienüberhang ausgleichen sollen (s. Tz. 193), gehören laut Rahmenkonzept zu den originären Aufgaben der Schulsozialarbeit. Solche Tätigkeiten wären daher nur dann geeignet, zusätzliche Ferienzeiten auszugleichen, wenn die damit verbundene Arbeitszeit zu Mehrarbeit im Umfang von vier Wochen im Jahr während der Schulzeit führen würde.

197 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Rechtslage hinsichtlich der Arbeitsverträge der Schulsozialarbeitenden zu klären, etwaige neue Verträge auf Basis der geltenden Rechtslage zu schließen sowie in bestehenden Vertragsverhältnissen Änderungen anzustreben.

6 Zuweisungsrichtlinien

198 Das Land erstattet seinen beiden Stadtgemeinden nach dem Finanzzuweisungsgesetz die Ausgaben für das nichtunterrichtende pädagogisch tätige Personal. Die gesetzlich seit Januar 2020 vorgesehene, dafür zu schließende Budgetvereinbarung ergibt sich aus einer Beschäftigungszielzahl, die zuvor in einer Landeszuweisungsrichtlinie festzulegen und von der Bürgerschaft (Landtag) zu beschließen ist.

199 Im März 2020 hatte die Bremische Bürgerschaft (Landtag) den Senat gebeten, in Abstimmung mit beiden Stadtgemeinden sowie mit der Deputation für Kinder und Bildung bis zum Ende des Jahres 2020 eine Zuweisungsrichtlinie für das nichtunterrichtende pädagogisch tätige Personal an den Schulen im Land Bremen vorzulegen. Ziel war es, transparente Parameter für die Landeszuweisungen vom Schuljahr 2021/22 an zu schaffen. Zudem hatte der

Senat der Bürgerschaft (Landtag) im November 2021 mitgeteilt, dass zusätzlich in kommunalen Zuweisungsrichtlinien Details geregelt werden sollten.

200 Zum Prüfungszeitpunkt lagen weder die in Aussicht gestellten Zuweisungsrichtlinien vor, noch waren im Haushaltsplan des Landes Beschäftigungszielzahlen für die Schulsozialarbeit festgelegt. Die Stellenzahl für Schulsozialarbeit deutlich zu erhöhen, war schon im Rahmen der Verhandlungen über den Haushalt 2020 beschlossen worden, ohne dass dem ein Berechnungsverfahren zugrunde gelegen hätte. Das Ressort teilte mit, es strebe eine Beschlussfassung über eine Landeszuweisungsrichtlinie für das Jahr 2022 an. Einen Zeitpunkt für die Fertigstellung der ebenfalls notwendigen kommunalen Zuweisungsrichtlinie für die Stadtgemeinde Bremen konnte es nicht benennen. Die Zuweisungsrichtlinien waren auch zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diesen Jahresbericht noch nicht erarbeitet worden.

201 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Landeszuweisungsrichtlinie und die kommunale Zuweisungsrichtlinie für die Stadtgemeinde Bremen umgehend zu erarbeiten. Er hat empfohlen, das Ziel des Ressorts darin aufzunehmen, an allen Schulen mindestens eine Stelle für Schulsozialarbeit zu schaffen (s. Tz. 176). Zudem sind im Haushaltsplan des Landes die Beschäftigungszielzahlen für die Schulsozialarbeit zu hinterlegen.

7 Äußerung des Ressorts

202 Das Ressort hat sich den Feststellungen, Empfehlungen und Aufforderungen des Rechnungshofs angeschlossen.

Ambulante Hilfe zur Pflege

Prüfungen zur Vermeidung und Aufklärung vertragswidrigen Verhaltens von Pflegediensten sind im besonderen Maße fachlich sowie rechtlich zu begleiten. Ein dazu erstelltes Konzept ist auf seine Umsetzbarkeit zu überprüfen und aktuell zu halten.

Mit seiner rechtsgrundlosen Zahlung an einen Pflegedienst verstieß das Sozialressort gegen Bestimmungen des Haushalts- und Sozialrechts.

1 Grundlagen ambulanter Hilfe zur Pflege

203 Pflegebedürftige Personen haben Anspruch auf Hilfe zur Pflege nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe, soweit ihnen nicht zuzumuten ist, die für die Pflege benötigten und nicht von anderer Stelle - etwa der Pflegeversicherung nach SGB XI - getragenen Mittel aus eigenem Einkommen und Vermögen aufzubringen. Nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung ist pflegebedürftig, wer eigene körperliche, kognitive, psychische oder gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen dauerhaft nicht selbstständig bewältigen kann.

204 Während die durch die Pflegekassen erbrachten Leistungen der Pflegeversicherung in ihrer Höhe begrenzt sind, ist die Hilfe zur Pflege bedarfsorientiert. Sie stockt die vorrangigen Leistungen der Pflegeversicherung auf oder gewährt Leistungen für nicht versicherte Pflegebedürftige im notwendigen Umfang. Neben Angehörigen erbringen in der Regel ambulante Pflegedienste die Pflege in der häuslichen Umgebung.

205 Örtliche Träger der Sozialhilfe im Land Bremen sind die Gemeinden. In der Stadtgemeinde Bremen ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (Ressort) fachlich zuständig. Die im Einzelfall zu erbringenden Leistungen bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD). Grundlage dafür sind u. a. mit den Pflegediensten geschlossene Entgeltvereinbarungen.

206 Zum Stichtag 31. Dezember 2021 gewährte das AfSD in 825 Fällen ambulante Hilfe zur Pflege. Die Gesamtausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2021 auf rd. 21,4 Mio. €.

2 Vermeidung vertragswidrigen Verhaltens von Pflegediensten

207 Seit Januar 2020 ist die Stadtgemeinde gesetzlich dazu verpflichtet, bei tatsächlichen Anhaltspunkten für ein rechtswidriges Verhalten von ambulanten Pflegediensten zu prüfen, ob sie ihre vertraglichen und gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. Darüber hinaus besitzt die Stadtgemeinde Bremen ein anlassunabhängiges Prüfrecht.

208 Das Ressort legte im März 2020 das „Konzept zur Vermeidung und Aufklärung von vertragswidrigem Verhalten durch ambulante Pflegedienste in der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in der Stadtgemeinde Bremen“ vor. Es plante, die Leistungen und Rechnungen ambulanter Pflegedienste durch eine Prüfgruppe kontrollieren zu lassen. Die Gruppe sollte Fällen nachgehen, in denen der Verdacht auf vertragswidriges Verhalten oder Abrechnungsbetrug bestand, um die zweckentsprechende Verwendung von Sozialleistungen zu sichern, pflegebedürftige Menschen vor einer mangelhaften Versorgung zu schützen sowie präventiv zu wirken. Vorgesehen war dabei eine enge Zusammenarbeit mit der für die Pflegekassen tätigen „GKV-Prüfgruppe zur Fehlverhaltensbekämpfung“ und mit den Ermittlungsbehörden.

209 Das Ressort plante den Einsatz der Prüfgruppe zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren mit einem Stellenumfang von insgesamt 2,5 Vollzeiteinheiten. In diesem Zeitraum sollte systematisch allen Auffälligkeiten in Abrechnungen ambulanter Pflegedienste nachgegangen werden. Beabsichtigt war, damit im Januar 2021 zu beginnen. Tatsächlich nahm die Prüfgruppe ihre Arbeit erst im September 2021 auf und befand sich auch noch in der ersten Hälfte des Jahres 2022 in der Aufbauphase, weil u. a. die Stellen noch nicht vollständig besetzt werden konnten.

210 In seinem Konzept beschreibt das Ressort detailliert rechtliche Grundlagen und organisatorische Rahmenbedingungen, um seine Möglichkeiten zur Prüfung von Pflegediensten auszuschöpfen. Insbesondere folgende Sachverhalte geben danach Anlass zur Prüfung:

- Im Rahmen von Begutachtungen stellt sich heraus, dass nicht im ursprünglich festgestellten und bewilligten Umfang gepflegt worden sein kann.
- Gespräche mit Pflegebedürftigen, Angehörigen oder anderen Bezugspersonen geben Hinweise auf eine unzureichende Pflege.
- Abweichungen zwischen Rechnung und Leistungsnachweis des Pflegedienstes werden festgestellt.

211 Das Konzept sieht vor, dass das AfSD die in den einzelnen Fällen erkannten Auffälligkeiten der Prüfgruppe mitteilt. Ihre Aufgabe ist es dann zu klären, inwieweit sich Verdachtsmomente gegen Pflegedienste erhärten. Sollte dies der Fall sein, nimmt die Prüfgruppe Kontakt mit den Ermittlungsbehörden sowie ggf. der GKV-Prüfgruppe auf und berechnet die entstandene Schadenssumme.

212 Zu Beginn des Jahres 2022 stellte sich jedoch heraus, dass der Prüfgruppe nur noch vereinzelt Verdachtsfälle vom AfSD gemeldet wurden. Das Ressort änderte daher seine Vorgehensweise, sodass die Prüfgruppe mittlerweile angehalten ist, ausgewählte Fallkonstellationen zielgerichtet in den Fokus zu nehmen. Daneben soll das AfSD der Prüfgruppe sämtliche - auch scheinbar kleine - Auffälligkeiten melden, die es vorher lediglich bilateral mit den Pflegediensten geklärt hatte. Mit sowohl anlassbezogenen als auch anlassunabhängigen Prüfungen soll ein Gesamtüberblick gewonnen werden, um ein womöglich systematisches Fehlverhalten von Pflegediensten zu erkennen.

213 Das Konzept sieht auch verschiedene statistische Auswertungen vor, anhand etwa der Anzahl geprüfter Fälle, der Anzahl vermuteter oder bestätigter Betrugsfälle sowie der Anzahl und des finanziellen Volumens von Rückforderungsansprüchen. Erste Auswertungen waren zwar ursprünglich für das Jahr 2022 beabsichtigt. Das Ressort hatte jedoch das hierfür notwendige Berichtswesen bis Ende April 2022 noch nicht vorbereitet, sodass es nicht belegen konnte, welche Wirkung die Arbeit der Prüfgruppe bis dahin erzielt hatte.

214 Das Ressort bezifferte die notwendigen Ausgaben für die Prüfgruppe auf rd. 175 T€ jährlich und wollte diese Mittel von Mitte 2022 an über die erfolgreiche Aufklärung von vertragswidrigem Verhalten vollständig refinanzieren. Es begründete dies sowohl mit prognostizierten Einnahmen aus Rückforderungen als auch mit künftigen Minderausgaben durch die präventive Wirkung der Prüftätigkeit.

215 In seinen Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit ging das Ressort von jährlich etwa 6.000 Rechnungen ambulanter Pflegedienste aus. Es unterstellte, dass die Prüfgruppe hiervon 25 % überprüfen könne. Mit einer angenommenen Beanstandungsquote von 40 % des überprüften Anteils aller Rechnungen wären die Personalausgaben so vollständig refinanzierbar. Dabei bedachte es jedoch nicht, dass Anspruchsgegner von Rückforderungen sowohl die pflegebedürftigen Menschen als Leistungsberechtigte als auch die Pflegedienste als Leistungserbringer sein könnten. Rückforderungsansprüche gegenüber Leistungsberechtigten und Leistungserbringern beruhen aber auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und sind demzufolge mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten in verschiedenen Verfahren geltend zu machen. Im Verlauf

der Prüfung durch den Rechnungshof erkannte das Ressort diese rechtliche Problematik und begann, dazu eine Fachliche Weisung für die Beschäftigten zu erarbeiten.

216 Das Ressort geht inzwischen ferner davon aus, dass sich entgegen der bisherigen Planungen in nur wenigen Fällen tatsächlich Rückforderungen ergeben werden. Finanzielle Effekte sieht es nun vorrangig in der präventiven Wirkung der Prüfgruppe auf das Abrechnungsverhalten der Pflegedienste.

217 Trotz der bereits im Dezember 2016 beschlossenen und im Januar 2020 in Kraft getretenen gesetzlichen Regelung zu den Prüfrechten und -pflichten der Stadtgemeinde hatte das Ressort

- erst im Verlauf des Jahres 2020 begonnen, Organisation, personelle Ausstattung und fachliche Inhalte für eine gesonderte Prüfgruppe zu konkretisieren, die ihre Tätigkeit tatsächlich erst im Herbst 2021 aufnahm,
- das seinerzeit entwickelte Konzept - insbesondere in der Aufbauphase der Prüfgruppe - nicht auf seine Umsetzbarkeit überprüft und zu spät begonnen, es zu aktualisieren,
- nicht früh genug festgelegt, wie das notwendige Berichtswesen für die Prüfgruppe auszugestalten war,
- die rechtlichen Fragen zur Durchsetzbarkeit möglicher Rückforderungsansprüche nicht rechtzeitig geklärt und damit die angestrebte Refinanzierung der Ausgaben für die Prüfgruppe gefährdet und
- keine realistischen Annahmen für seine Wirtschaftlichkeitsberechnung getroffen.

218 Eine Prüfgruppe ist grundsätzlich zwar geeignet, ein vertragswidriges Handeln von Pflegediensten zu erkennen und eine präventive Wirkung zu entfalten. In Anbetracht der bis Ende 2023 (s. Tz. 209) noch verbleibenden kurzen Zeit ihres Einsatzes ist es jedoch dringend erforderlich, das Vorhaben fachlich weiter auszugestalten. Andernfalls besteht das Risiko, dass weder die Arbeit der Prüfgruppe die gewünschte Präventivwirkung entfalten noch die erwartete Refinanzierung der Ausgaben gelingen kann. Nur mit Hilfe eines fundierten Berichtswesens wird es möglich sein, Erfolg und Wirkung der Prüfgruppe bewerten zu können.

219 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die Arbeiten an der Fachlichen Weisung zügig abzuschließen und insbesondere die offenen Fragen

zur Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen zu klären, die maßgeblich für den Erfolg der Prüfgruppe sein werden. Er hat es zudem für geboten gehalten, dass das Ressort seine Annahmen und Berechnungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit sowie Refinanzierbarkeit der Ausgaben überprüft und - wenn nötig - korrigiert.

220 Das Ressort hat erwidert, es habe bereits Anfang 2018 erste Steuerungsgespräche zur Einrichtung einer eigenen Prüfgruppe geführt sowie hierzu erste Konzeptentwürfe erstellt. Die Arbeiten daran hätten sich dann jedoch bis in das Jahr 2020 verzögert. Das Ressort habe inzwischen ein umfassendes Projektcontrolling aufgelegt und wolle das Prüfgeschehen nun regelmäßig quantitativ sowie qualitativ auswerten. Es beabsichtige, auf diesem Weg Optimierungspotentiale frühzeitig zu erkennen und konzeptionelle Veränderungen zeitnah vorzunehmen. Inzwischen seien auch erste Ergebnisse hinsichtlich der Refinanzierung der Ausgaben für die Prüfgruppe erzielt worden.

3 Steuerfreie Sonderzahlung

221 Pflegedienste rechnen ihre Leistungen gegenüber dem Ressort auf der Basis jeweils miteinander geschlossener Entgeltvereinbarungen ab. Mit einem Pflegedienst traf das Ressort Mitte des Jahres 2021 neue Entgeltvereinbarungen. Dieser Pflegedienst vergütet sein Personal über einen eigenen Haustarifvertrag, der sich am Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder orientiert.

222 Nach dem im November 2021 geschlossenen Ländertarifvertrag war allen Beschäftigen bis Ende März 2022 ein steuerfreier Bonus als pandemiebedingte Sonderzahlung zu gewähren. Der Pflegedienst beabsichtigte, seinen Mitarbeitenden den Bonus - der in den Entgeltvereinbarungen aus Mitte 2021 noch nicht hatte berücksichtigt werden können - ebenfalls auszuzahlen.

223 Mitte Januar 2022 machte der Pflegedienst gegenüber dem Ressort geltend, für die Gewährung des Bonus nicht über ausreichende Mittel zu verfügen und beantragte deshalb eine Einmalzahlung in Höhe von 150 T€. Bei der Antragsprüfung stellte das Ressort fest, dass zum damaligen Zeitpunkt Forderungen des Pflegedienstes aus Entgeltvereinbarungen in Höhe von rd. 331 T€ noch offen waren, weil das AfSD wegen Bearbeitungsrückständen über deren Berechtigung noch nicht entschieden hatte. Die sich daraus ergebende Möglichkeit, die Liquiditätssituation des Pflegedienstes kurzfristig durch eine beschleunigte Prüfung dieser Forderungen zu verbessern, nutzte das Ressort nicht.

224 Ebenso verhandelte das Ressort die laufenden Entgeltverträge mit dem Pflegedienst nicht neu, weil es erfolgreiche Abschlüsse bis Ende März 2022 nicht erwartete. Stattdessen plante es, in den ab Mitte 2022 turnusgemäß anstehenden

Entgeltverhandlungen für den kommenden Vereinbarungszeitraum auch den steuerfreien Bonus zu berücksichtigen. Aus diesem Grunde leistete das Ressort die beantragte Zahlung und bewertete sie als „Abschlagszahlung“ auf eine Entgeltvereinbarung, die aber noch gar nicht bestand.

225 Das Ressort hatte mit dem Pflegedienst formlos vereinbart, den Betrag bis November 2022 zurückzuzahlen. Sollte dies bis zu diesem Zeitpunkt nicht geschehen sein, hatte das Ressort geplant, die geleistete Zahlung mit dann noch offenen Forderungen des Pflegedienstes gegenüber dem AfSD zu verrechnen.

226 Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO dürfen Zahlungen nur geleistet werden, wenn hierfür zum Zeitpunkt ihrer Vornahme ein Rechtsgrund besteht. Nach dem erklärten Willen des Ressorts war die Einmalzahlung nicht dafür vorgesehen, die offenen Forderungen des Pflegedienstes gegenüber dem AfSD teilweise zu begleichen. Die Zahlung konnte auch in den Mitte 2021 getroffenen Entgeltvereinbarungen noch nicht berücksichtigt worden sein und neue Vereinbarungen waren noch nicht geschlossen. Damit konnte die Zahlung nicht als „Abschlagszahlung“ bewertet werden, weil eine Abschlagszahlung das Bestehen einer Geldschuld voraussetzt, die hier nicht vorhanden war.

227 Das Ressort hätte vielmehr nach § 77a SGB XII vorrangig prüfen müssen, ob Gründe für eine Entgelterhöhung im laufenden Vereinbarungszeitraum vorgelegen hätten. Dies kann bei unvorhergesehenen wesentlichen Änderungen der zugrundeliegenden Annahmen der Fall sein. Grundsätzlich fallen nach Vertragsabschluss auftretende Tariferhöhungen in die Risikosphäre des jeweiligen Leistungserbringers und stellen deshalb keine derartigen wesentlichen Änderungen dar. Anders liegt es bei außergewöhnlichen Tarifergebnissen, die dem Leistungserbringer auch unter Beachtung seines unternehmerischen Risikos nicht zumutbar sind. Das Ressort versäumte diese Prüfung jedoch. Mit der Verschiebung der Prüfung auf die Entgeltverhandlungen des nächsten Vereinbarungszeitraums verstieß das Ressort zudem gegen § 75 SGB XII, der einen nachträglichen Ausgleich von Kosten verbietet.

228 Wären die Voraussetzungen des § 77a SGB XII zu verneinen gewesen, hätte das Ressort zusätzlich prüfen müssen, ob die Gewährung einer Einmalzahlung über eine Änderung des bestehenden Entgeltvertrages nach § 58 LHO möglich gewesen wäre. Danach können Verträge nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zum Nachteil der Stadtgemeinde geändert werden. Auch diese Möglichkeit ließ das Ressort ungeprüft.

229 Der Einmalzahlung fehlte es daher an einem Rechtsgrund. Das Ressort verstieß mit der dennoch vorgenommenen Zahlung an den Pflegedienst gegen Haushaltsrecht.

230 Der Rechnungshof hat diesen Haushaltsrechtsverstoß beanstandet und das Ressort aufgefordert, die versäumten Handlungen nach § 77a SGB XII und eventuell § 58 LHO nachzuholen. Für den Fall, dass weder Entgelterhöhungen im laufenden Vereinbarungszeitraum noch Vertragsänderungen möglich gewesen wären, hätte die geleistete Einmalzahlung unverzüglich mit offenen Forderungen des Pflegedienstes verrechnet oder zurückgefordert werden müssen.

231 Das Ressort hat den Haushaltsrechtsverstoß nicht bestritten. Es hat sein Vorgehen jedoch damit begründet, Änderungen der Entgeltvereinbarungen oder ein Ausgleich der offenen Forderungen wären kurzfristig nicht möglich gewesen. Der Pflegedienst hätte zudem die Gesamtsumme in drei Teilbeträgen bis Anfang Oktober 2022 zurückzahlen wollen.

232 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts nicht, dass in der Kürze der Zeit keine rechtskonforme Lösung möglich gewesen wäre. Der bereits Mitte Januar 2022 gestellte Antrag auf Gewährung einer Einmalzahlung ließ genügend zeitlichen Spielraum, um die rechtlichen Voraussetzungen für Entgeltänderungen zu prüfen und um möglicherweise neue Entgeltvereinbarungen abzuschließen. Letztlich hätte auch eine beschleunigte Bearbeitung der offenen Forderungen die Liquidität des Pflegedienstes kurzfristig verbessern können. In diesem Fall hätten auch nach dem 31. März 2022 - unter Beachtung des § 75 SGB XII - für den aktuellen Vereinbarungszeitraum Entgeltänderungen vorgenommen werden können. Das Ressort war unabhängig von dem relativ kurzen Zeitraum gehalten, eine rechtlich korrekte Lösung zu finden.

233 Der Rechnungshof rügt, dass das Ressort gebotene Maßnahmen zu Vertragsänderungen oder zur Forderungssicherung trotz Kenntnis des Haushaltsrechtsverstoßes nicht einleitete. Stattdessen vertraute es allein darauf, der Pflegedienst würde die ohne Rechtsgrund erbrachte Einmalzahlung verabredungsgemäß erstatten. Dies ist zwar in der Zwischenzeit geschehen, dennoch erneuert der Rechnungshof seine Erwartung, das Ressort möge haushalts- und sozialrechtliche Vorschriften beachten.

Drogenkonsumraum und Nachschauprüfung Drogenhilfe

Um eine belastbare Entscheidung zur Errichtung eines Drogenkonsumraums zu treffen, bedarf es einer den Anforderungen des Haushaltsrechts genügenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

1 Grundlagen

234 Die etwa 4.000 drogenabhängigen Personen in der Stadtgemeinde Bremen zu beraten und zu unterstützen, ist eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe. In der Stadtgemeinde nehmen im Wesentlichen zwei freie Träger der Wohlfahrtspflege (Träger) die Aufgaben der ambulanten Drogenhilfe wahr. Ihr Tätigkeitsspektrum umfasst u. a. niedrigschwellige Kontaktangebote, verschiedene Beratungs-, Substitutions- und Entgiftungsangebote sowie eine medizinische Ambulanz.

235 Mit dem erklärten Ziel, der Betäubungsmittelkriminalität am Hauptbahnhof entgegenzuwirken, entschied der Senat im Dezember 2019, einen Drogenkonsumraum in unmittelbarer Nähe zum Bremer Hauptbahnhof einzurichten und ihn mit dem bestehenden Kontakt- und Beratungsangebot eines Trägers zusammenzuführen (integrierter Drogenkonsumraum). Schwerstabhängigen Menschen soll damit ermöglicht werden, illegale Drogen in einem geschützten Raum unter hygienischen Bedingungen zu sich zu nehmen.

236 Um bis zu dessen geplanter Inbetriebnahme Anfang des Jahres 2021 eine schnelle Verbesserung der Lage am Hauptbahnhof zu erreichen, beschloss der Senat gleichzeitig, einen mobilen Drogenkonsumraum als Übergangslösung einzurichten. Eine solche Übergangslösung wird seit dem Jahr 2020 durch einen der beiden Träger betrieben.

237 Zuständig für die Steuerung der Drogenhilfe und die Einrichtung des Drogenkonsumraums ist die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (Ressort). Das Gesundheitsamt Bremen (Gesundheitsamt) koordiniert die Aktivitäten der ambulanten Drogenhilfe in der Stadtgemeinde und bearbeitet die Zuwendungen an die Träger. Im Jahr 2021 wandte es dafür insgesamt rd. 3,4 Mio. € auf.

2 Drogenkonsumraum in Bremen

2.1 Übergangslösung

238 Das Ressort plante zunächst, als Übergangslösung ab April 2020 einen Drogenkonsumbus und ein Kontaktmobil bereitzustellen. Es entschied sich aber letztlich für Mobilbauten, u. a. wegen fehlender sanitärer Einrichtungen und beengter Raumverhältnisse in den Fahrzeugen. Die Kosten hierfür kalkulierte es mit 150 T€.

239 Im Vorfeld dieser Entscheidung hatte das Ressort die erforderlichen Voraussetzungen sowie den Aufwand für die Errichtung der Mobilbauten nicht vollständig geprüft. So waren die Arbeiten - insbesondere für Aufbau sowie Anschluss der Mobilbauten an die Strom- und Wasserversorgung - deutlich aufwendiger als zunächst angenommen. Dies führte zu einer Erhöhung der Investitionskosten auf insgesamt rd. 220 T€, die damit etwa 47 % über der ursprünglichen Kostenschätzung lagen. Außerdem konnte der Betrieb des Drogenkonsumraums in den Mobilbauten wegen der geänderten Bauausführung und pandemiebedingter Erschwernisse nicht wie geplant im April, sondern erst im September 2020 aufgenommen werden.

240 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Abs. 2 LHO bereits in der Planungsphase angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies ist notwendig, um sich einen Überblick über die Ausgangslage, den bestehenden Bedarf, die finanziellen Auswirkungen und die Ziele einer Maßnahme sowie dafür in Betracht kommende Handlungsalternativen zu verschaffen.

241 Für die Übergangslösung erstellte das Ressort keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und berief sich dafür auf eine besondere Dringlichkeit der Maßnahme. Den Investitionsbedarf ermittelte es außerdem nicht anhand realistischer Kostenberechnungen. Das Ressort hatte die Maßnahme auch angesichts der erheblichen Kostensteigerungen und der absehbar verspäteten Inbetriebnahme nicht hinterfragt.

242 Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch bei dringlichen Maßnahmen unerlässlich. Nur so kann schnell eine belastbare Entscheidungsgrundlage geschaffen werden, die den weiteren Planungs- und Durchführungsprozess nachhaltig unterstützt. Eine den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechende und - wie geboten - rechtzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte aufgrund ihrer auf Vollständigkeit gerichteten Systematik und formalen Strenge dazu beitragen können, alle notwendigen Maßnahmen in die Planung einzubeziehen. Fehlentscheidungen und Verzögerungen hätten

so vermieden und die Kosten für die Übergangslösung belastbar berechnet werden können. Mit dem Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstieß das Ressort gegen die LHO. Es konnte nicht belegen, die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet zu haben.

243 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig auch bei als dringlich erachteten finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

244 Das Ressort hat dies zugesagt, gleichzeitig jedoch nochmals angemerkt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte der geforderten umgehenden Umsetzung der Sofortmaßnahme entgegengestanden. Zudem wären die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mit der Auftragserteilung an Immobilien Bremen (IB) beachtet worden, weil IB Vergaben nach den rechtlichen Vorschriften durchführe. Diese Ausführungen vermögen nicht zu überzeugen. Bei der Umsetzung politischer Vorgaben ist es zunächst Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Dies gilt auch bei eilbedürftigen Maßnahmen. Ordnungsgemäß und zügig durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stehen einer beschleunigten Umsetzung von Vorhaben gerade nicht entgegen, sondern können sie durch eine fehlerfreie und wirtschaftliche Planung nachhaltig fördern. Dass IB bei der an eine Entscheidung anschließenden Durchführung einer Maßnahme vergaberechtliche Vorschriften zu beachten hat, befreit nicht von dem haushaltsrechtlichen Erfordernis, bereits ab der Planungsphase Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nur so kann von Anfang an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen werden.

2.2 Integrierter Drogenkonsumraum

245 Für den als dauerhafte Lösung geplanten integrierten Drogenkonsumraum identifizierte das Ressort bereits im Dezember 2019 drei Objekte in der Nähe des Hauptbahnhofs als mögliche Standorte. Für jedes der Gebäude bestand Umbaubedarf. Weil das Ressort auch hier keine den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte, ist nicht ersichtlich, wie es im Vergleich mit den beiden anderen Objekten zur Entscheidung für das letztlich ausgewählte Gebäude kam.

246 Das vom Ressort ausgewählte Objekt hat eine Gesamtfläche von rd. 1.336 m² und besteht aus einer Lagerhalle sowie einzelnen Büroräumen. Die notwendigen Umbaukosten schätzte das Ressort zunächst auf 330 T€. Wie üblich

war vorgesehen, IB als hierfür zuständige zentrale Stelle den Mietvertrag abschließen zu lassen.

247 Die erforderlichen Umbauarbeiten beabsichtigte die Eigentümerin des Objekts in enger Abstimmung mit dem Ressort sowie IB durchzuführen. Die dafür anfallenden Investitionskosten sollten allein von der Stadtgemeinde getragen werden. Im Zuge der Bauplanung wurde ein deutlich höherer Umbau- und Kostenaufwand festgestellt als zunächst angenommen. Das Ressort bezifferte die Investitionskosten im Frühjahr 2021 auf rd. 2,4 Mio. € und ein Jahr später bereits auf rd. 2,8 Mio. €. In diesen Beträgen enthalten war jeweils ein Risikozuschlag von 20 % für eventuelle Baukostensteigerungen. Im Vergleich zur ersten Kostenschätzung von 330 T€ aus dem Dezember 2019 lagen die geplanten Kosten damit mehr als achtmal höher.

248 Gleichwohl blieb das Ressort bei seiner Anmietungsentscheidung und einigte sich gemeinsam mit IB und der Eigentümerin auf einen im Mai 2022 vorgelegten Mietvertragsentwurf, dessen Inhalt die Grundlage für Gremienbefassungen bildete. Er sah einen einmaligen Baukostenzuschuss der Stadtgemeinde vor. Zudem sollte der darüberhinausgehende Investitionsbetrag während der fünfzehnjährigen Mindestlaufzeit des Vertrages auf die monatliche Miete umgelegt werden. Die tatsächliche Höhe der Investitionskosten sollte außerdem erst nach Abschluss der Umbaumaßnahmen festgestellt werden. Wären bis dahin weitere Kosten - z. B. durch erneute Baukostensteigerungen - entstanden, hätten auch sie allein von der Stadtgemeinde getragen werden müssen und so die monatliche Nettokaltmiete von anfänglich rd. 23,9 T€ (mithin rd. 17,90 € pro m²) noch weiter erhöht.

249 Trotz der erheblich steigenden finanziellen Belastungen, die mit der Einrichtung des integrierten Drogenkonsumraums zu erwarten gewesen waren, holte das Ressort die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nach. Zudem nahm das Ressort den Umstand, dass die im Mietvertragsentwurf vorgesehene Nettokaltmiete deutlich über der im Stadtgebiet Bremen üblichen Durchschnittsmiete für Büroflächen in Höhe von etwa 10,40 € pro m² lag, nicht zum Anlass, die Wirtschaftlichkeit seines Handelns zu hinterfragen. Es berief sich für seinen Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. darauf, der ausgewählte Standort wäre alternativlos gewesen.

250 Diese Auffassung des Ressorts trifft nicht zu. Noch im Dezember 2019 hatte es mehrere Objekte in Erwägung gezogen (s. Tz. 245), ohne deren Eignung nachvollziehbar ergebnisoffen bewertet zu haben. Neben einer Anmietung wären außerdem weitere Realisierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen gewesen, wie die Nutzung von Bestandsimmobilien, ein Ankauf oder Neubau.

251 Eine Anmietung mit zusätzlicher Baukostenübernahme stellt besondere Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit einer solchen Lösung. Bei der Gestaltung von Baukostenvereinbarungen ist aus Sicht Bremens als Mietpartei darauf zu achten, dass sich die Vermieterseite nicht einseitig von Risiken befreit, die mit der baulichen Herstellung einer Mietsache verbunden sind. Bauliche Maßnahmen an Gebäuden können die Attraktivität sowie die Ertragslage von Immobilien langfristig verbessern und damit zu einer deutlichen Wertsteigerung beitragen. Es liegt daher im Interesse Bremens als Mietpartei, die Höhe einer Baukostenbeteiligung an der voraussichtlichen Dauer des Mietverhältnisses auszurichten. Wirtschaftliches Ziel muss es dabei sein, die mitfinanzierte Verkehrswerterhöhung einer Immobilie spätestens bei Beendigung des Mietverhältnisses durch die normale Mietnutzung gleichsam verbraucht zu haben, um nicht ohne weitere Gegenleistung allein die Vermögenslage der Eigentümerseite verbessert zu haben.

252 Der im Mai 2022 vorgelegte Vertragsentwurf wurde diesen Grundsätzen nicht gerecht. Insbesondere durch die geplante vollständige, nicht auf einen bestimmten Höchstbetrag begrenzte Übernahme der Investitionskosten verteilte er die Risiken einseitig zu Lasten der Stadtgemeinde. Auch wäre in Anbetracht des Umfangs der geplanten baulichen Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von etwa 2,8 Mio. € nicht zu erwarten gewesen, dass die damit einhergehende Verkehrswertsteigerung des Mietobjekts bereits nach Ablauf der Mindestmietzeit von 15 Jahren wirtschaftlich kompensiert gewesen wäre.

253 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen sowie bei Anmietungen nur im begründeten Einzelfall zusätzliche Baukostenvereinbarungen in Betracht zu ziehen und sie jedenfalls auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Es ist erforderlich, die Risiken zwischen den Vertragsparteien ausgewogen zu verteilen und nur angemessene - an dem Mietgebrauch und der voraussichtlichen Mietdauer ausgerichtete - Beträge zu leisten.

254 Nachdem das Ressort zunächst im November 2022 mitgeteilt hatte, die Eigentümerin wolle den Mietvertrag aus verschiedenen Gründen nicht unterschreiben, legte es dem Senat im Januar 2023 nachverhandelte Mietvertragskonditionen zur Beschlussfassung vor. Danach war u. a. vorgesehen, die anfängliche monatliche Nettokaltmiete nochmals auf nun rd. 30,5 T€ (mithin rd. 22,90 € pro m²) zu erhöhen. Für das Recht, bis zum Beginn der Umbaumaßnahmen die Mietflächen bereits anderweitig nutzen zu können, war zudem beabsichtigt, 10 € pro m² bereits von Anfang des Jahres 2023 an als monatliche Nettokaltmiete zu zahlen. Mit dieser vorgelagerten Zwischennutzung und der anschließenden fünfzehnjährigen Mindestmietzeit würde sich eine

Vertragsdauer bis zum Ende des Jahres 2039 ergeben. Unverändert gegenüber dem Mietvertragsentwurf aus dem Mai 2022 waren dagegen die Regelungen zu künftigen Mieterhöhungen sowie zur Baukostenübernahme durch die Stadtgemeinde, die weiterhin nicht auf einen Höchstbetrag begrenzt ist.

255 Das Ressort fügte der Senatsvorlage eine wirtschaftliche Betrachtung bei, in der es erstmals Handlungsalternativen - wie etwa den Ankauf und die Anmietung des bevorzugten Objekts, die Nutzung zweier Bestandsimmobilien sowie den Verzicht auf die Maßnahme - für die Einrichtung eines integrierten Drogenkonsumraumes darstellte und bewertete. Der Variantenvergleich beschränkte sich jedoch nur auf eine allgemeine Beschreibung von Vor- sowie Nachteilen, ohne die Kosten der jeweiligen Handlungsmöglichkeit umfassend zu ermitteln und sich mit der Frage der Wirtschaftlichkeit einer Anmietung unter vollständiger Baukostenübernahme (s. Tz. 251) auseinanderzusetzen.

256 Auch ließ das Ressort weiterhin andere Möglichkeiten zur Problemlösung außer Betracht. Dies galt nicht nur für eine vertiefte Prüfung von Ankäufen in Bahnhofsnähe, sondern auch für einen Neubau. Für eine der beiden Bestandsimmobilien nahm das Ressort in seiner wirtschaftlichen Betrachtung einen so erheblichen Sanierungsbedarf an, dass es selbst von der Notwendigkeit eines Abrisses ausging. Die sich daraus ergebende Handlungsmöglichkeit, das in unmittelbarer Nähe zur bevorzugten Anmietlösung gelegene bremische Grundstück zu entwickeln und beispielsweise nach einem Abriss des dort vorhandenen, aber überwiegend leerstehenden Gebäudes neu zu bebauen, berücksichtigte das Ressort jedoch nicht.

257 Trotz Kenntnis der mit einer unbegrenzten Baukostenübernahme verbundenen erheblichen finanziellen Risiken bewertete das Ressort die ohnehin von ihm bereits bevorzugte Anmietungsvariante als wirtschaftlichste Lösung. Dazu führte es u. a. aus, ohne Berücksichtigung der Baukostenübernahme wäre die vereinbarte Nettokaltmiete ortsüblich. Tatsächlich umfasst die Nettokaltmiete jedoch das gesamte für den Gebrauch einer Mietsache vereinbarte Entgelt ohne Neben- und Betriebskosten. Auf die Miete umgelegte Investitionskosten erhöhen daher die Nettokaltmiete. Die in der wirtschaftlichen Betrachtung vorgenommene Einschätzung zur Angemessenheit und Ortsüblichkeit der vereinbarten Nettokaltmiete war deshalb unzutreffend. Selbst die ursprünglich vorgesehene Nettokaltmiete in Höhe von rd. 17,90 € pro m² hätte die ortsübliche Durchschnittsmiete für Büroflächen schon deutlich überstiegen. Dies gilt umso mehr für die nunmehr kalkulierte monatliche Nettokaltmiete von zunächst rd. 22,90 € pro m², deren weitere Steigerung bereits absehbar ist. Die für die Zwischennutzung der zu sanierenden Lagerhalle

vorgesehene Nettokaltmiete in Höhe von 10 € pro m² dürfte ebenfalls deutlich überhöht sein.

258 Auch die vom Ressort inzwischen vorgenommenen Überlegungen zu Wirtschaftlichkeitsaspekten genügen nicht den Anforderungen von § 7 LHO an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Hierzu wäre es mindestens notwendig gewesen, sämtliche relevanten Handlungsmöglichkeiten einzubeziehen, die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte zutreffend aufzuführen und die voraussichtlichen Kosten der einzelnen Varianten vollständig zu ermitteln. Insbesondere in Anbetracht der nunmehr zu erwartenden Kosten für die Anmietung einschließlich der Zwischennutzung in einer Gesamthöhe von etwa 7,46 Mio. € bis zum Ende des Jahres 2039 sowie weiterer finanzieller Belastungen, die aus Baukosten- oder Mietpreissteigerungen entstehen können, hätte es einer vertieften und umfassenden Untersuchung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Lösungen bedurft.

259 Der Rechnungshof beanstandet die wiederholte Nichtbeachtung von § 7 LHO und fordert das Ressort erneut auf, zur Vorbereitung und Absicherung von Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung angemessene, also gründliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

3 Zuwendungen an Träger der ambulanten Drogenhilfe

3.1 Vollständig umgesetzte Empfehlungen

260 Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit seine Empfehlungen und Forderungen aus der Prüfung von Zuwendungen an Träger der ambulanten Drogenhilfe (vgl. Jahresbericht 2015 - Stadt, Tz. 157 ff.) umgesetzt worden sind. Ressort und Gesundheitsamt sind dem in weiten Teilen nachgekommen.

261 So hat das Ressort u. a. das Nebeneinander von Zuwendungsverträgen und -bescheiden beendet. Das Gesundheitsamt bewilligt Zuwendungen an die Träger nun ausschließlich im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Dadurch werden grundsätzlich alle Einnahmen der Träger bei der Ermittlung der Zuwendungshöhe berücksichtigt.

3.2 Prüfung der Verwendungsnachweise

262 Der Rechnungshof hatte das Gesundheitsamt zudem aufgefordert, die Verwendungsnachweise nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zu prüfen. Ferner hatte er das Ressort gebeten, für

vertiefte Prüfungen Regelungen zur Zuständigkeit, zum Umfang und zum Turnus zu treffen.

263 Die Nachschau des Rechnungshofs hat ergeben, dass in den Jahren 2019 bis 2021 die Verwendungsnachweise der in der Drogenhilfe tätigen Träger nicht vertieft geprüft wurden. Das Ressort hat bislang auch keine allgemein gültigen Regelungen zur zeitlichen und inhaltlichen Auswahl der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise festgelegt und damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.

264 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die fehlenden Regelungen nunmehr zeitnah zu erstellen und vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise auch bei den Trägern der Drogenhilfe durchzuführen.

265 Das Ressort hat dazu mitgeteilt, es habe den Bereich der Prüfungsplanung und vertiefter Zuwendungsprüfungen inzwischen personell verstärkt. Es beabsichtige, Regelungen dazu im ersten Halbjahr 2023 einzuführen. Parallel werde eine Prüfplanung erstellt, die auch die in der Drogenhilfe tätigen Träger berücksichtigen werde.

3.3 Steuerung durch das Ressort

266 Außerdem hatte der Rechnungshof vom Ressort erwartet, messbare Ziele und Kennzahlen für die Drogenberatung festzulegen sowie ein unterstützendes Controllingsystem aufzubauen. Auf diese Weise wären der Drogenberatung qualitative und quantitative Standards vorzugeben gewesen, um flexibel auf neue Problemlagen reagieren sowie feststellen zu können, ob die Arbeit der Träger die gewünschte Wirkung erzielt hätte.

267 Gleichwohl nahm das Gesundheitsamt in den Jahren 2021 und 2022 nur allgemeine Zielwerte in seine Bewilligungsbescheide auf, z. B. zur gewünschten Mindestanzahl von Beratungs- und Betreuungsstunden, zu vorzuhaltenden Öffnungszeiten und zur Anzahl von Gruppenangeboten. Nicht festgelegt hatte das Gesundheitsamt jedoch Berichtspflichten, anhand derer sich der Erfolg der Drogenberatung im Einzelfall hätte bemessen lassen, etwa zur erreichten sozialen Stabilisierung drogenabhängiger Menschen. Unterstützende jährliche Controllinggespräche führte das Gesundheitsamt während der Prüfung durch den Rechnungshof nur mit einem der beiden Träger durch.

268 Fehlen Kennzahlen zum Erfolg der Drogenhilfe und unterbleiben Controllinggespräche, kann das Ressort nicht ermitteln, ob die Arbeit der Träger die gewünschte Wirkung erzielte und wie sie bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann.

269 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die Controllinggespräche auf den zweiten Träger auszuweiten. Er hat seine Erwartung gegenüber dem Ressort zum Ausdruck gebracht, gemeinsam mit dem Gesundheitsamt aussagekräftige Kennzahlen zur Wirkung der Beratungsangebote zu entwickeln sowie die Berichtspflichten der Träger um diese Kennzahlen zu ergänzen.

270 Das Ressort hat angegeben, nur in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt die jährlichen Controllinggespräche auf einen Träger beschränkt zu haben. Inzwischen fänden diese Gespräche wieder mit beiden Trägern statt. Aufgabe der Suchtberatungsstellen sei neben der Vermittlung in medizinische und psychosoziale Behandlungen vor allem die klientenorientierte, ergebnisoffene Beratung. Die Wirkungserfolge beider Tätigkeiten würden jährlich über ein bundesweites Standardmessverfahren der Suchthilfe dokumentiert. Die Entwicklung entsprechender Zielzahlen sei dabei ein fortlaufender Prozess.

271 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort anhand bestehender Erkenntnisse Zielzahlen entwickelt. Solche Zielzahlen sind jedoch auch in den Berichtspflichten der Träger zu berücksichtigen und ihre Erreichung regelmäßig zu kontrollieren.

Wegerneuerung im Grünzug

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch für die Wegerneuerung unverzichtbar. Bei der Gestaltung und der baulichen Umsetzung eines neuen Wegs wurden technische Regelwerke unzureichend beachtet.

1 Geh- und Radweg Heufeldfleet

272 Der Umweltbetrieb Bremen (UBB), ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, gehört zum Ressort der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort). Er ist u. a. für die Planung und den Bau von Park- sowie Grünanlagen zuständig.

273 Der UBB erhielt Anfang 2018 vom Ressort den Auftrag, den Grünzugweg am Heufeldfleet zu erneuern. Der etwa 800 m lange Geh- und Radweg verbindet im Ortsteil Sebaldsbrück die Ludwig-Roselius-Allee mit dem Schlossparkbad. Er ist Teil des Hauptroutennetzes für den Radverkehr von der Vahr in Richtung Hemelingen. Da der Weg nicht im Zuge einer Straße geführt wird, handelt es sich um einen sogenannten selbstständig geführten Geh- und Radweg innerhalb einer öffentlichen Grünanlage. Er wird im Zweirichtungsverkehr genutzt.

274 In der Zeit von August 2018 bis Juni 2019 wurde der vorhandene Weg abgebrochen und anschließend neu hergestellt. Die Baumaßnahme kostete insgesamt rd. 350 T€.

2 Wirtschaftlichkeit der Neubauentscheidung

275 Die öffentliche Hand ist nach § 7 LHO verpflichtet, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten sowie angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, ist es von zentraler Bedeutung, dass zumindest sämtliche zur Zielerreichung möglichen Handlungsalternativen ermittelt und miteinander verglichen werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss im Ergebnis die wirtschaftlich beste Handlungsmöglichkeit als Entscheidungsvorschlag unterbreiten.

276 In einer im Februar 2018 der Fachdeputation übermittelten Vorlage, anhand derer über Investitionsmittel für die Erneuerung von Grünanlagen beraten wurde, führte das Ressort aus, der Weg am Heufeldfleet sei in Betonpflaster angelegt und weise zahlreiche Unebenheiten auf. Die Ränder seien an vielen

Stellen über- oder eingewachsen. Dadurch sei die nutzbare Wegbreite stark eingeschränkt. Auch Wurzelaufwölbungen beeinträchtigten die Qualität deutlich. Aufgrund des schlechten baulichen Zustands müsse der Weg in seiner vollen Länge überarbeitet werden. Zur Wirtschaftlichkeit wurde ausgeführt, die Maßnahme diene der Wiederherstellung der Verkehrssicherheit bzw. der Förderung der Barrierefreiheit. Alleinige Alternative wäre, auf die Maßnahme zu verzichten. Dies hätte aber eine Sperrung im laufenden oder spätestens im darauffolgenden Jahr zur Folge. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Sanierung und Neubau vergleichend bewertet hätte, fehlte jedoch.

277 In den Akten zu der Baumaßnahme fanden sich zahlreiche Fotos, die den Zustand des Wegs vor dem Neubau zeigen. Darunter waren folgende Bilder.

Foto: Umweltbetrieb Bremen

Foto: Umweltbetrieb Bremen

278 Lediglich an einzelnen Stellen im Streckenverlauf waren Absackungen und Unebenheiten in den Pflasterflächen erkennbar. Wurzelaufwölbungen wurden nur an einer Stelle festgehalten. Pflanzen wuchsen allerdings teilweise stark über die Ränder des Wegs. Insgesamt wurde eine weitestgehend nutzbare Anlage mit einer unzureichenden Grünpflege dokumentiert. Auch das Fehlen von Hinweisschildern auf mögliche Einschränkungen oder Schäden deutete darauf hin, dass die Verantwortlichen die Verkehrssicherheit als gegeben ansahen. Anzeichen für bestehende oder drohende Verkehrssicherheitsmängel gingen aus der Dokumentation nicht hervor.

279 Ein dringender Bedarf für einen Neubau des Wegs auf ganzer Länge, wie in der Deputationsvorlage ausgeführt, war anhand der Fotos nicht belegt. Aus wirtschaftlichen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit für einen Neubau erst dann, wenn die Kosten für Sanierung und Unterhaltung keinem ausreichenden Nutzen gegenüberstehen oder die Kosten für einen Neubau übersteigen. Einzelne Unebenheiten in den Pflasterflächen hätten sich durch gezielte Reparaturmaßnahmen beheben lassen. Die Versäumnisse im Bereich der Grünpflege hätten nachgeholt werden können und die ursprünglich nutzbare Breite des Wegs wäre wiederherzustellen gewesen.

280 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vom Ressort ein Neubau des Wegs für rund 350T € veranlasst wurde, ohne zuvor die Möglichkeit einer kostengünstigeren Sanierung geprüft zu haben. Damit hat es gegen Haushaltsrecht verstoßen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die

Landeshaushaltsordnung einzuhalten und ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

281 Zum Zustand des Wegs führte das Ressort aus, der Weg aus den 1970er Jahren wäre aufgrund einfacher Bauweise abgängig gewesen. Zwar ließe sich bei solchen Wegen der verkehrssichere Zustand durch abschnittsweise Sanierungsmaßnahmen im Bestand für einige Jahre erhalten. Dies wäre jedoch kostenintensiv und es stehe nur ein geringes Unterhaltungsbudget zur Verfügung. Der erhebliche Sanierungsstau wäre nur durch Investitionen zu beheben gewesen. Das Ressort stellte in Frage, dass einfache Sanierungsmaßnahmen im Sinne einer sparsamen Mittelverwendung nachhaltig gewesen wären, weil eine komplette Sanierung damit nur aufgeschoben worden wäre. Zudem sei es erklärtes Ziel der Stadt Bremen, den Radverkehrsanteil im Alltagsverkehr zu stärken und bequem zu befahrende Radwege in ausreichender Breite in einem zusammenhängenden Wegenetz zu schaffen. So sei der etwa 800 m lange Weg ein Teilabschnitt einer etwa 3 km langen Hauptroute. Daher handele es sich nicht um eine einfache Sanierung.

282 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass neu herzustellende Geh- und Radwege komfortabel nutzbar sein sollten. Das Ressort vermochte seine Äußerung, der Weg wäre nach 50 Jahren baufällig, aber nicht zu belegen. Sofern die Gebrauchstauglichkeit gegeben ist, genügt es nicht, für eine Neubauentscheidung allein das Jahr der Herstellung und die damals übliche Bauweise anzuführen. Das Ressort räumte zwar ein, mit Sanierungsmaßnahmen hätte der verkehrssichere Zustand einige Jahre erhalten werden können. Seine Annahme, nach einer kostenintensiven Sanierung wäre ein verkehrssicherer Zustand nur von kurzer Dauer, wies es jedoch nicht nach. Es wäre aber die Aufgabe des Ressorts gewesen, die selbst aufgeworfene Frage nach dem sparsamen und nachhaltigen Mitteleinsatz nachvollziehbar zu beantworten. Der Rechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen gewesen wäre, und bleibt bei seiner Forderung, Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Unterfinanzierte Unterhaltungsarbeiten mit dem Einsatz von Investitionsmitteln auszugleichen, ist zudem nicht akzeptabel.

3 Anforderungsgerechte Wege

283 Um den Anforderungen an einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb eines gemeinsamen Geh- und Radwegs gerecht zu werden, sind bei Planung und Bau die allgemein anerkannten Regeln der Technik anzuwenden. Hierzu zählen auch die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA), die u. a. über die Richtlinie Bremens zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des

öffentlichen Verkehrsraums und öffentlicher Grünanlagen zu beachten sind. Die genannte Richtlinie verweist zur barrierefreien Gestaltung ausdrücklich auf die Ausführungen zur Einhaltung der Mindestbreiten und -radien in den ERA.

284 Das Ressort hatte in seiner Vorlage für die Deputation neben der Wiederherstellung der Verkehrssicherheit auch die Förderung der Barrierefreiheit bestehender Wege als Ziel der Baumaßnahme genannt. Nach den ERA beträgt das Regelmaß von baulich angelegten Zweirichtungsradwegen 3 m. Bei diesem Maß finden zu Fuß Gehende noch keine Berücksichtigung. Überdies empfehlen die ERA für wichtige Radverkehrsverbindungen vor allem in Grünbereichen bei starkem Fußgänger- oder Radverkehr sogar eine Trennung der Verkehre.

285 Vor der Baumaßnahme betrug die befestigte Breite des Wegs rd. 4 m und war in Teilbereichen nur durch den starken Grünbewuchs auf etwa 2,5 m eingeschränkt. Der Neubau wurde mit einer Wegbreite von durchgängig 3 m angelegt. Somit entsprach der Neubau nur dem Mindestmaß eines reinen Radwegs im Zweirichtungsverkehr, obwohl die gemeinsame Nutzung von zu Fuß Gehenden und Radfahrenden vorgesehen war.

286 Überdies münden zum neuen Weg führende, getrennte Geh- und Radwege in die neue, gemeinsam zu nutzende und deutlich schmalere Wegfläche. Die folgenden Bilder zeigen die Übergänge der bestehenden Geh- und Radwege auf den neu hergestellten gemeinsamen Weg.

287 Weil die getrennten Wege übergangslos in die neue Fläche münden, sind die Anschlüsse konfliktträchtig. In manchen Bereichen sind solche Übergänge sogar nahezu rechtwinkelig.

288 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass bei der Planung und Gestaltung des Wegs sicherheitsrelevante Aspekte, wie Mindestbreiten und -radien, nicht eingehalten wurden. Da das Ressort eine deutliche Stärkung des Radverkehrsanteils im Alltagsverkehr beabsichtigt, ist abzusehen, dass diese Problematik künftig von besonderer Bedeutung sein wird und es insbesondere auf den konfliktträchtigen Wegabschnitten vermehrt zu Unfällen kommen könnte. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, Verkehrssicherungsmaßnahmen zu ergreifen.

289 Das Ressort hat die Auffassung vertreten, eine Breite von 3 m bei Radwegen im Zweirichtungsverkehr und mit geringem Aufkommen von zu Fuß Gehenden entspräche den ERA. Die Herstellung einer Breite von 4 m hätte demgegenüber erhebliche Auswirkungen auf den angrenzenden Baumbestand mit seinen zahlreichen Starkwurzeln gehabt. Gegenüber der früher durch Bewuchs reduzierten Restbreite von rd. 2,5 m stelle zudem die Verbreiterung auf 3 m eine Verbesserung dar.

290 Ferner hat das Ressort ausgeführt, es handele sich um eine Wegeverbindung in einer öffentlichen Grünanlage bei der - anders als bei öffentlichen Verkehrsflächen - nicht ausschließlich die Maßstäbe der ERA angelegt werden könnten. Radfahrende hätten sich nach § 29 des Bremischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BremNatG) in den öffentlichen Grünanlagen

rücksichtsvoll zu verhalten und langsames Fahren entspräche einer Nutzung im Sinne des Gemeingebrauchs.

291 Diese Ausführungen überzeugen nicht. Bei der gemeinsamen Nutzung von zu Fuß Gehenden und Radfahrenden im Zweirichtungsverkehr ist nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik eine Breite von 3 m unzureichend. Die in den ERA enthaltenen Vorgaben gelten nach der Richtlinie zur Barrierefreiheit (s. Tz. 283) ausdrücklich auch für Wege in Grünanlagen. Die angeführte naturschutzrechtliche Bestimmung aus § 29 BremNatG vermag daran nichts zu ändern, weil sie keine entgegenstehenden Vorgaben zu Wegbreiten enthält, sondern lediglich eine allgemeine Rücksichtnahme bei der Nutzung von Grünanlagen vorgibt. Auch für die Teilnahme am Straßenverkehr gilt das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und trotzdem sind weitreichende Vorschriften für eine konfliktfreie Nutzung notwendig. Überdies ist der naturschutzrechtliche Gemeingebrauch von öffentlichen Grünanlagen nur zum Zweck der Erholung vorgesehen. Demgegenüber hat der Radweg nach eigenen Angaben des Ressorts eine außerordentliche verkehrliche Bedeutung im Hauptroutennetz der Stadt und ist sogar für den Radverkehr ausgeschildert.

292 Auch wenn das Ressort dem ausdrücklich widerspricht, sieht der Rechnungshof die Gestaltung des Wegs als problematisch an. Er bleibt daher bei seiner Forderung zu prüfen, wie Gefahrenstellen entschärft werden können. Zudem ist das Ressort gehalten zu beobachten, ob es zu auffälligen oder erhöhten Konflikten kommt, sodass möglicherweise weitere Maßnahmen zu ergreifen wären.

4 Notwendige Abrechnungsgrundlagen

293 Nach baurechtlichen Vorschriften ist die Vergütung der ausgeführten Leistungen prüfbar abzurechnen. Der Abrechnung sind daher als Nachweis für Art und Umfang der Leistungen die erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen sowie andere Belege, z. B. Aufmaßblätter, beizufügen. Die notwendigen Feststellungen dafür sind dem Fortgang der Leistungen entsprechend möglichst gemeinsam von Auftraggebenden und Auftragnehmenden vorzunehmen, um von vornherein Vertragsstreitigkeiten zu vermeiden. Die tatsächlich erbrachten Leistungen werden durch Unterschriften der Vertragsparteien auf den Aufmaßblättern bestätigt und somit verbindlich festgestellt.

294 Aufmaße wurden überwiegend nicht gemeinsam genommen. In der Folge konnte der UBB Mengenangaben in der Schlussrechnung teilweise nur unzureichend prüfen, sodass nicht sichergestellt war, die abgerechneten Mengen in vollem Umfang erhalten zu haben. So war u. a. Folgendes festzustellen:

- Digitale Aufmaße übernahm der UBB als Abrechnungsgrundlage, ohne zu berücksichtigen, dass sie hinsichtlich der aufzumessenden Punkte vor Ort oder der Kalibrierung der Systeme fehlerhaft gewesen sein könnten.

- Die Datierung von Aufmaßblättern war teilweise fehlerhaft. So datierten die Aufmaße einer Schlussrechnung überwiegend auf den zweiten Tag nach Baubeginn, obwohl die Arbeiten viele Wochen andauerten.

- Der UBB vergütete teilweise Leistungen, deren Umfang von den Auftragnehmenden nicht in ausreichender Weise nachgewiesen worden war. Es blieb in diesen Fällen offen, ob die abgerechneten Mengen in vollem Umfang erbracht worden waren. Auch vom UBB vielfach zur ergänzenden Dokumentation herangezogene Fotos ließen keine Messvorgänge oder Maßangaben erkennen.

295 Der Rechnungshof hat den UBB aufgefordert, bei der Abrechnung von Bauleistungen die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben zu beachten und korrekte Abrechnungsgrundlagen zu schaffen. Hierzu ist der Aufmaßerstellung eine den Vorschriften entsprechende Sorgfalt zukommen zu lassen.

296 Der UBB hat die Beanstandungen des Rechnungshofs teilweise eingeräumt. Zwar seien in einer Abschlagsrechnung nicht alle Aufmaße abgezeichnet worden. Deswegen wären jedoch die Aufmaße nicht fehlerhaft. Die Bauleitungen der Auftragnehmenden hätten gemeinsam mit dem UBB den Baufortschritt bei Ortsterminen mehrfach wöchentlich geprüft. Auch habe der UBB die allein von den Auftragnehmenden erstellten Aufmaße einer Plausibilitätsprüfung unterzogen.

297 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Ortstermine nicht die gemeinsame Erstellung von Aufmaßen ersetzen können. Allein die Plausibilität von Aufmaßen zu prüfen, ist ebenfalls nicht ausreichend.

298 Bautechnisch sind auch Vorgaben zu beachten, die u. a. die Güte der Baumaterialien sowie notwendige Kontrollprüfungen betreffen. Für den Einbau von Asphaltschichten gilt es, die Güteeigenschaften des ausgeschriebenen und einzubauenden Mischguts überprüfen zu lassen. Nach dem Einbau haben darüber hinaus die Auftraggebenden anhand von Bohrkernen die fertige Asphaltschicht auf die Einhaltung der technischen Anforderungen hin zu kontrollieren.

299 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass der UBB weder Mischgutproben genommen noch Kernbohrungen veranlasst hatte. Er hat den UBB aufgefordert, die Kontrollprüfungen künftig vorschriftenkonform vorzunehmen und zu dokumentieren.

300 Der UBB hat angeführt, eine ganztägige Bauüberwachung hätte den Einbau verfolgen können und die Asphaltqualität wäre sehr gut gewesen. Dunkle Wiederverfüllungen der Bohrlöcher in dem hellen Asphalt hätten vermieden werden sollen.

301 Der Rechnungshof betont nochmals, dass eine Inaugenscheinnahme von Asphaltarbeiten nicht ausreichend ist, um den Kontrollpflichten nachzukommen. Die Qualität des gelieferten Mischguts kann nur anhand von Proben und diejenige der eingebauten Asphaltschicht nur anhand von Untersuchungen an Bohrkernen nachgewiesen werden. Es obliegt dem UBB sicherzustellen, dass sowohl Beschaffenheit als auch Menge der erbrachten Leistungen vollumfänglich den ausgeschriebenen Leistungsanforderungen entsprechen.

Martinistraße als Erlebnisraum

Voraussetzung für einen Verkehrsversuch ist eine konkrete Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs. Die Gefahrenlage ist anhand von Tatsachen im Vorfeld zu ermitteln und zu dokumentieren.

Mittel aus dem Bremen-Fonds hätten für den Verkehrsversuch nicht verwendet werden dürfen und waren darüber hinaus unwirtschaftlich eingesetzt.

1 Pläne für die Martinistraße

302 Bremens Verkehrs- und Stadtentwicklungspläne sahen bereits seit Herbst 2014 für die Innenstadt vor, ihre Zentralität zu stärken, sie autoärmer zu machen sowie ihr Verkehrsaufkommen ökologischer und sozialer zu gestalten. Für das Martiniviertel war u. a. vorgesehen, die Aufenthalts- und Erlebnisqualität zu erhöhen, seine Erreichbarkeit zu sichern sowie den motorisierten Individualverkehr in der Martinistraße zu verringern, um die durch den Durchgangsverkehr bedingte Trennwirkung aufzuheben. Mit der Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans Ende November 2019 durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) sollten in der Martinistraße außerdem Kraftfahrzeugflächen zugunsten des Fuß- und Radverkehrs sowie der Aufenthalts- und Erlebnisqualität zurückgebaut werden. Das Ressort schlug dabei ebenfalls vor, ergänzende temporäre Verkehrsversuche und Straßenumgestaltungen durchzuführen, um die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen erproben zu können.

303 Ende August 2020 beschloss der Senat für die Innenstadt ein ressortübergreifendes Aktionsprogramm zur Steigerung ihrer Aufenthalts- und Erlebnisqualität, zu dessen Finanzierung der kreditfinanzierte Bremen-Fonds vorgesehen war. Es war beabsichtigt, kurzfristig den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Innenstadt entgegenzuwirken. Zu den einzelnen Maßnahmen des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ zählte auch ein Verkehrsversuch. Insgesamt verfolgte das Ressort das Ziel, die Martinistraße als „Brücke zwischen Obernstraße und Schlachte“ umzugestalten.

304 Die Kosten für die Gestaltung der Martinistraße als Erlebnisraum und die Veranstaltung von Events beliefen sich zum Stichtag 28. November 2022 insgesamt auf einen Zwischenstand von insgesamt rd. 807 T€. Der begleitende Verkehrsversuch sowie dessen Evaluation verursachten bis dahin weitere Kosten

von etwa 325 T€. Von den ursprünglich bereitgestellten Mitteln in Höhe von 1,3 Mio. € waren somit gut 1,1 Mio. € ausgegeben worden.

2 Anforderungen an Verkehrsversuche

2.1 Rechtmäßigkeit

305 Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Straßenverkehrsordnung (StVO) können Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Erlassen Behörden danach verkehrsrechtliche Anordnungen, müssen sie eindeutig zu erkennen geben, ob die Anordnung der Erforschung oder Erprobung dient. Während Erforschungsmaßnahmen eine qualifizierte Gefahrenlage voraussetzen, wird für Erprobungsmaßnahmen lediglich eine einfache, aber dennoch konkrete Gefahrenlage gefordert. Sowohl Erforschungs- als auch Erprobungsmaßnahmen müssen der Gefahrenabwehr dienen, was unmittelbar aus § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO folgt.

306 Nach Angaben des Ressorts waren Anlass und Ziel der Anordnungen, verkehrliche Nutzungsarten der Martinistraße unter Berücksichtigung des Verkehrsentwicklungskonzepts auf ihre Wirkungen - wie bessere Integration in das fußläufige Wegesystem, Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs - hin zu erproben, um Erkenntnisse für eine spätere Straßengestaltung zu gewinnen. Jedoch war keiner der Anordnungen zu den Verkehrsversuchsphasen zu entnehmen, dass die Maßnahmen der Erprobung, Erforschung oder gar der Gefahrenabwehr gedient hätten.

307 Der Rechnungshof hat das Handeln des Ressorts bemängelt, weil es den rechtlichen Anforderungen nicht genügte. Allgemeine verkehrsentwicklungspolitische Ziele reichen allein nicht aus, um Erprobungs- oder Erforschungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Solche Maßnahmen müssen an eine straßenverkehrsrechtliche Gefahrenlage anknüpfen.

308 Zunächst hat das Ressort erwidert, seit der Änderung der Straßenverkehrsordnung im April 2020 wäre für die Anordnung von Erprobungsmaßnahmen das Vorliegen einer Gefahrenlage als Voraussetzung nicht mehr erforderlich. Außerdem hätte in der Martinistraße eine Gefahr behoben werden müssen, weil vor dem Verkehrsversuch in vielen Straßenabschnitten keine sichere Querung für den Fußverkehr möglich gewesen wäre. Später hat das Ressort hingegen angegeben, der Verkehrsversuch hätte nicht der Erprobung, sondern

von Anfang an der Erforschung des Verkehrsverhaltens und der Verkehrsabläufe gedient.

309 Die vom Ressort vertretene Auffassung entspricht nicht der Rechtslage. Auch nach der Novelle der Straßenverkehrsordnung setzen sowohl Erforschungs- als auch Erprobungsmaßnahmen jeweils eine Gefahrenlage voraus, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Dies folgt nicht nur aus dem Wortlaut und der Systematik der Regelungen, sondern auch aus der Begründung zur Änderung des Gesetzes sowie der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Zudem muss eine Gefahrenlage ausreichend dargelegt werden. Eine bloße Behauptung genügt dafür nicht, vielmehr bedarf es zum Beleg der Gefahr einer fundierten Tatsachengrundlage. Die Anordnungen des Ressorts zu den Verkehrsversuchsphasen enthielten aber keine Tatsachen, die eine solche Gefahr hätten begründen können und waren somit auch ermessensfehlerhaft. Der Rechnungshof hält daher an seiner Rüge fest.

2.2 Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

310 Unabhängig von der fehlenden Rechtmäßigkeit des Verkehrsversuchs begegnet er auch erheblichen Bedenken hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Der Verkehrsversuch wurde in drei Phasen mit jeweils unterschiedlichen Varianten durchgeführt. Bei allen Varianten wurde der Kraftfahrzeugverkehr grundsätzlich auf eine Spur pro Richtung reduziert. Die erste Versuchsphase umfasste die Vollsperrung des Mittelabschnitts der Martinistraße, die zweite Phase sah auf einem Teilabschnitt eine Einbahnstraße vor und die dritte Phase einen durchgängigen Zweirichtungsverkehr sowie breite Radfahrstreifen. Um die verkehrlichen Auswirkungen auswerten zu können, wurden vor Beginn des Verkehrsversuchs Verkehrszahlen als Referenzgrößen erhoben. Während der Versuchsphasen zwei und drei ermittelte das Ressort neben den Daten zum Kraftfahrzeugverkehr auch an einigen Knotenpunkten Daten zum Radverkehr.

311 Der Verkehrsversuch eignete sich nicht dazu, möglichst weitreichende Erkenntnisse zu Auswirkungen, Folgen und Übertragbarkeit der jeweiligen verkehrlichen und stadtgestalterischen Eingriffe zu gewinnen. Zur ersten Versuchsphase erhob das Ressort keine Daten, weil es sie von Anfang an nicht für geeignet zur späteren Umsetzung hielt. Es war daher weder zweckmäßig noch wirtschaftlich, sie in den Verkehrsversuch einzubeziehen. Auch zur zweiten und dritten Versuchsphase fehlten weitestgehend konkrete Ergebnisse, die für Planungen zur Umgestaltung des Straßenraums der Martinistraße hätten herangezogen werden können. Das Ressort hatte außerdem bis zum Abschluss des Verkehrsversuchs nur wenige weitere Maßnahmen des Verkehrsentwicklungsplans zur

autofreien Innenstadt durchgeführt. Die verkehrlichen Rahmenbedingungen werden sich jedoch durch die zahlreichen nach dem Verkehrsentwicklungsplan noch anstehenden Maßnahmen erheblich verändern. Die anfangs vom Ressort erhobenen Verkehrszahlen sind daher für eine Analyse der künftigen Verkehre in der Innenstadt wenig aussagekräftig. Den mit der Durchführung des etwa neunmonatigen Verkehrsversuchs einschließlich seiner Evaluation verursachten Kosten von rd. 325 T€ zuzüglich des Aufwands in der Verwaltung steht insgesamt nur ein geringer verkehrsplanerischer Nutzen gegenüber.

312 Der Rechnungshof hat das unzweckmäßige Verwaltungshandeln bemängelt und das Ressort aufgefordert, bei der Planung von Straßenverkehrsanlagen geeignete Handlungsvarianten einzubeziehen, etwa Verkehrssimulationen. Unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen-Relation sind zudem nachvollziehbare Voraberwägungen anzustellen. Um eine wirtschaftliche Planung zu gewährleisten, sind auch die standardisierten Regelwerke für Verkehrsplanung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen anzuwenden.

313 Das Ressort hat hierzu vorgetragen, die Vollsperrung des Mittelabschnitts der Martinistraße wäre kein Bestandteil des Verkehrsversuchs gewesen. Deshalb hätte es in dieser Zeit auch keine Daten zum Verkehr erhoben. Diese Ausführungen stehen allerdings im Widerspruch zu seiner verkehrlichen Anordnung aus dem Juli 2021 und zu seiner Deputationsvorlage aus dem Juni 2022. Darin gab das Ressort u. a. an, dass der Verkehrsversuch drei Phasen umfasse.

314 Zudem hat das Ressort erwidert, einen Verkehrsversuch durchzuführen, hätte sich zur Ermittlung der Nutzungsansprüche und -konflikte aufgedrängt. Der Verkehrsversuch wäre ebenfalls erforderlich gewesen, um planerische Konzepte, die auch vorab modelliert worden seien, für alle Beteiligten nachvollziehbar zu gestalten und im Anschluss zu einer von einer breiten Mehrheit getragenen Lösung weiterzuentwickeln. Überdies würden Verkehrsversuche eine Diskussion über die Änderung des öffentlichen Raums ermöglichen. Nicht alle verkehrlichen Gegebenheiten und Verhaltensweisen ließen sich in Verkehrsmodellen so exakt abbilden, dass abschließende Aussagen möglich wären. Modellierungen würden dazu dienen, grundsätzliche strategische Entscheidungen vorzubereiten. Die Erstellung eines umsetzbaren Straßenentwurfs wäre zu keiner Zeit Ziel des Verkehrsversuchs gewesen. Mit dem Verkehrsversuch einschließlich seiner Evaluation hätte das Ressort zudem weitreichende Erkenntnisse zu Auswirkungen und Folgen für alle Verkehrsteilnehmenden gewinnen können. In der Evaluation wäre eine Anzahl von mehreren kleineren Anpassungsmaßnahmen benannt worden, die in der Folgezeit umgesetzt würden.

315 Dies vermag nicht zu überzeugen. Eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten gehört zu einem ordnungsgemäßen Planungsprozess mit einer Variantenuntersuchung. Verkehrssimulationen stellen überdies mittlerweile - insbesondere bei komplexen Aufgabenstellungen - ein verbreitetes Planungsinstrument dar. Auch öffentliche Diskussionen können als Teil standardisierter Planungsprozesse durchgeführt werden, wie es das Ressort bereits bei anderen Maßnahmen praktiziert hatte. Ziel des Verkehrsversuchs war es ursprünglich gewesen, Erkenntnisse für die Umgestaltung zu erlangen. Letztlich verglich das Ressort aber nur zwei zuvor ausgewählte Varianten. Wenn das Ergebnis der Evaluation nunmehr lediglich zu mehreren kleineren Anpassungsmaßnahmen führt, steht der Nutzen des Verkehrsversuchs in keinem angemessenen Verhältnis zu seinen Kosten. Immerhin wäre von einem derart groß angelegten Verkehrsversuch zu erwarten gewesen, dass er wesentlich zur Entwicklung eines umsetzbaren Straßenentwurfs beiträgt. Dies ist nach den jüngsten Ausführungen des Ressorts allerdings nicht in einem solchen Maße zu erwarten, sodass die behauptete Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit seines Handelns noch stärker in Frage steht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, bei der Planung von Straßenräumen zweckmäßig und wirtschaftlich zu handeln.

3 Vergaberechtliche Aspekte

316 Öffentliche Auftraggeber haben bei Beschaffungen das Vergaberecht zu beachten. Vergabeverfahren sind transparent zu führen und das Gleichbehandlungsgebot ist einzuhalten. Darüber hinaus ist wirtschaftlich und sparsam zu beschaffen.

317 Mit der Umsetzung des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ beauftragte das Ressort ein Unternehmen aus dem Bereich Veranstaltungsorganisation, Kommunikation und Marketing. Diesem Unternehmen erteilte das Ressort nacheinander drei Aufträge, den ersten für die Erstellung eines Grobkonzepts, den zweiten für die Weiterentwicklung sowie Umsetzung dieses Konzepts und den dritten für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung sowie für die Auswertung der zuvor während des Verkehrsversuchs veranstalteten Aktionen im Straßenraum. Die Leistungen des Unternehmens vergütete es insgesamt mit rd. 220 T€ brutto.

318 Die Prüfung der vom Ressort durchgeführten Vergabeverfahren ergab zahlreiche Mängel.

- Ein Auftragswert, der die Grundlage für das zu wählende Vergabeverfahren hätte bilden müssen, wurde nicht geschätzt. Auch unterblieb eine ganzheitliche Betrachtung aller Leistungen.

- Angebote wurden in zwei Verfahren nicht transparent gewertet. So waren zum Teil Zuschlagskriterien nicht gewichtet und Bewertungsmaßstäbe nicht angegeben worden.

- Bei der Vergabe zur Konzeptweiterentwicklung und -umsetzung legte das Ressort mit sechs Tagen eine sehr kurze Angebotsfrist fest. Dadurch verschaffte es demjenigen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil, das bereits das Gesamtkonzept entwickelt hatte.

- In allen drei Verfahren wurde die Vergabe der Leistungen nicht hinreichend dokumentiert.

- Das vom Ressort beauftragte Unternehmen vergab Leistungen im Wert von mehreren Hunderttausend Euro an Dritte. Die dafür durchgeführten Vergabeverfahren ließen sich aufgrund unvollständiger Unterlagen jedoch nicht vollumfänglich überprüfen.

319 Der Rechnungshof hat das nicht vergaberechtskonforme Vorgehen des Ressorts beanstandet. Er hat es aufgefordert, die Vergabevorschriften einzuhalten. Zudem hat er das Ressort darauf hingewiesen, dass es seine Pflichten und Verantwortungen als öffentlicher Auftraggeber nicht in Gänze an Auftragnehmende übertragen darf, sondern insoweit eine Kontrollaufgabe besitzt. Für eine hinreichende Kontrolle durch das Ressort hätte es sogar deshalb besonderen Anlass gegeben, weil sich aus den Unterlagen des Unternehmens bereits Anhaltspunkte für Vergaberechtsverstöße ergeben hatten. Das Ressort hat zugesagt, den Erwartungen und Aufforderungen des Rechnungshofs bei Vergaben ohne Einschränkungen nachzukommen.

4 Finanzierung aus dem Bremen-Fonds

320 Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse, erlaubt Kreditfinanzierungen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bekämpfung einer Pandemie oder zur Abmilderung ihrer Folgen. Kreditfinanzierte Vorhaben sind daher nur zulässig, wenn sie einen inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemie aufweisen. Dies sowie die Eignung zur Pandemiebekämpfung oder zur Folgenbeseitigung ist für jede einzelne Maßnahme umfassend zu begründen.

321 Das Ressort berief sich in seinem Antrag auf Mittel aus dem Bremen-Fonds im Wesentlichen darauf, der sog. Lockdown von Mitte März bis Mai 2020 sowie weitere Einschränkungen hätten tiefgreifende negative Auswirkungen auf den Handel, die Gastronomie und die Tourismuswirtschaft. Um dem entgegenzuwirken, wäre es erforderlich gewesen, Erreichbarkeit und Aufenthaltsqualität der Innenstadt kurzfristig zu verbessern sowie strukturelle Einbrüche abzumildern.

322 Erhebliche Defizite von Aufenthaltsqualität und Erreichbarkeit der Martinistraße standen nicht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Pandemie, sondern waren bereits etliche Jahre vorher erkannt worden (s. Tz. 302). Die auch schon vor der Pandemie in den Verkehrs- und Stadtentwicklungsplänen für die Martinistraße vorgesehenen Maßnahmen waren nur noch nicht umgesetzt worden. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Pandemie die altbekannten Probleme in der Innenstadt noch verstärkte, ist vor dem Hintergrund der strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Rechtfertigung einer Kreditfinanzierung zudem nicht dargetan, inwieweit eine mehrwöchige Straßen(teil)sperrung für den Kraftfahrzeugverkehr, die Bereitstellung von Sitzgelegenheiten sowie die Schaffung von Sport- und Kulturangeboten tatsächlich geeignet gewesen sein könnten, Pandemiefolgen für Handel, Gastronomie und Tourismus nachhaltig zu beseitigen oder zumindest aktuell zu lindern. Es fehlte nicht nur an der erforderlichen umfassenden, sondern bereits an einer schlüssigen Begründung für den Kausalzusammenhang mit der Pandemie.

323 Auch im Nachhinein liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob das Vorhaben „Martinistraße als Erlebnisraum“ die erhofften positiven Effekte für Handel, Gastronomie und Tourismus - selbst nur kurzfristig - überhaupt hätte erzielen können, weil eine dahingehende Überprüfung unterblieb. Da die Auswirkungen des Verkehrsversuchs unklar blieben, konnte er zudem keine weiterführenden Erkenntnisse zur Erreichbarkeit der Martinistraße liefern.

324 Unabhängig von den fehlenden Voraussetzungen für eine Finanzierung des Vorhabens „Martinistraße als Erlebnisraum“ einschließlich des Verkehrsversuchs aus dem Bremen-Fonds hält es der Rechnungshof auch hinsichtlich der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenfalls nicht für vertretbar, den Aufwand von rd. 1,1 Mio. € (s. Tz. 304) für ein - letztlich - mehrwöchiges Straßenfest noch als angemessen anzusehen.

325 Der Rüge des Rechnungshofs hat das Ressort entgegnet, der Senatsbeschluss über die Finanzierung aus dem Bremen-Fonds wäre unter vollständiger Abwägung von Kosten und Nutzen gefasst worden. Das Vorhaben hätte dazu

beigetragen, die Innenstadt zu beleben. Zum Beispiel wäre die Surfwelle ausgebucht gewesen und ein Konzert hätte mehrere Hundert Besucherinnen und Besucher in die Innenstadt gezogen.

326 Der Rechnungshof verweist demgegenüber auf seine Prüfungsfeststellungen, nach denen eine vollständige Abwägung von Kosten und Nutzen entgegen der Behauptung des Ressorts gerade unterblieben war. Auf eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit war im Senatsbeschluss zum gesamten Aktionsprogramm mit der Begründung verzichtet worden, es handele sich um ein kurzfristig erforderliches, aus vielen Einzelmaßnahmen bestehendes Aktionsprogramm zur Frequenzsteigerung und zukünftigen Aufstellung der Innenstadt, welches sich nicht im monetären Sinne ex-ante auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen ließe. Die Wirtschaftlichkeit des Aktionsprogramms hätte sich jedoch zumindest aus der jeweiligen Wirtschaftlichkeit der einzelnen Vorhaben ergeben müssen. Aber auch dies war vom Ressort in seinem Antrag auf Mittel aus dem Bremen-Fonds aus dem August 2020 nicht nachgewiesen worden. Nach wie vor legte es überdies nicht konkret dar, inwieweit das Vorhaben zur Zielerreichung hätte beitragen können. Das erwähnte Konzert war beispielsweise nicht geeignet, den Einzelhandel zu stärken, weil es an einem nicht verkaufsoffenen Sonntag stattfand. Allein auf Besuchs- und Nutzungszahlen von Events zu verweisen, reicht ebenfalls nicht aus, um erhoffte Effekte auf Handel, Gastronomie und Tourismus tatsächlich feststellen zu können.

Rückführung an Bremen-Fonds

Besteht kein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung oder sind genügend eigene Mittel vorhanden, dürfen Maßnahmen nicht aus dem Bremen-Fonds finanziert werden. Auf fehlerhafter Grundlage gewährte Mittel sind zurückzuführen.

1 Aufgaben und Finanzierung

327 Das Universum Bremen wurde im Jahr 2000 eröffnet. Seither werden dort Ausstellungen zu naturwissenschaftlichen Phänomenen gezeigt. Das Universum wird von der Universum Managementgesellschaft mbH (Universum) betrieben, an der die Stadtgemeinde Bremen 100 % der Geschäftsanteile hält. Nach dem Gesellschaftsvertrag ist das Universum Bremen auf Basis von Nutzungs- sowie Ausstellungskonzepten weiterzuentwickeln und als bremisches Science Center mit regionaler Reichweite zu betreiben.

328 Dem Universum werden jährlich Zuwendungen von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Ressort) gewährt. In den Jahren 2016 bis 2021 erhielt es insgesamt institutionelle Förderungen von rd. 7,5 Mio. € und Projektförderungen von rd. 2,5 Mio. €. Im Jahr 2021 beschäftigte das Universum 93 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt rd. 55 Vollzeiteinheiten.

2 Mängel im Zuwendungsverfahren

329 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle erfüllte die zuwendungsrechtlichen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht durchgehend.

- Die Prüfung der Anträge auf institutionelle Förderung in den Jahren 2018 bis 2021 dokumentierte das Ressort lediglich in einem Fall.

- Das Ressort gewährte die institutionelle Förderung für das Jahr 2020 als Festbetragsfinanzierung und nicht - wie in den Jahren zuvor - als Fehlbetragsfinanzierung. Es handelte insofern gegen die Empfehlung seines eigenen Haushaltsreferats und dokumentierte die Gründe dafür nicht.

- Für Projekte zahlte das Ressort Mittel teilweise aus, bevor die in den Zuwendungsbescheiden formulierten Auflagen erfüllt und nachgewiesen worden waren. In Einzelfällen wurden Mittel ausgezahlt, ohne dass

innerhalb der darauffolgenden zwei Monate ein Bedarf bestanden hätte. Zweck- und Zielbestimmungen für Projektzuwendungen konkretisierte das Ressort nicht mit messbaren Kennzahlen und Leistungsindikatoren.

- Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das Ressort die Verwendungsnachweise für die institutionellen Förderungen der Jahre nach 2016 noch nicht geprüft. Die Verwendung der für das Jahr 2016 ausgezahlten Mittel prüfte es allerdings ausschließlich auf der Grundlage des Wirtschaftsprüfungsberichts und einer vom Universum erstellten sog. Überleitungsrechnung, ohne weitere haushaltsrechtliche Anforderungen vollständig zu beachten. Die für Verwendungsnachweisprüfungen vorgesehenen Sachberichte forderte das Ressort in keinem der Jahre vom Universum an.

- Da das Ressort für kein Zuwendungsjahr die zweckentsprechende und sparsame Verwendung der Mittel prüfte, stellte es auch die Einhaltung weiterer rechtlicher Vorgaben nicht sicher, etwa in Bezug auf Investitionen, innerbetriebliche Veranstaltungen und Dienstreisen.

330 Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel gerügt. Das Ressort hat die Mängel überwiegend eingeräumt. Die Abschlussdokumente über die Verwendungsnachweisprüfungen seien noch nicht erstellt worden, weil die Prüfungen noch nicht abgeschlossen wären. Grundsätzlich hielte es eine Verwendungsnachweisprüfung auf der Grundlage des Jahresabschlusses und des dazu vorgelegten Berichts der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft allerdings für ausreichend. Seine Erkenntnisse würden ergänzt durch die Informationen aus der Teilnahme an den regelmäßigen Jahresabschlussbesprechungen mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und die unterjährige Steuerung des Universums. Gleichwohl werde das Ressort künftig die zuwendungsrechtlichen Vorgaben beachten, einen separaten Sachbericht anfordern und die Verwendungsnachweisprüfung ordnungsgemäß dokumentieren.

331 Eine Prüfung allein auf der Grundlage eines Jahresabschlussberichts von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ermöglicht weder, die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu beurteilen noch einzuschätzen, ob der Zuwendungszweck erreicht worden wäre. Der Rechnungshof unterstreicht daher nochmals die Notwendigkeit, Verwendungsnachweise nach den Vorgaben des Haushaltsrechts zu prüfen.

332 Die in den Jahren 2016 bis 2020 bewilligten Zuwendungen überstiegen auf Grundlage der Jahresabschlussberichte seit 2017 jedes Jahr den Bedarf des

Universums. Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe Zuwendungen nicht erforderlich waren.

Nicht benötigte Zuwendungen für den laufenden Betrieb 2016 bis 2020 (gerundet in T€)		
Jahr	**gezahlte Zuwendung**	**davon nicht benötigt**
2016	344	0
2017	1.061	29
2018	1.517	66
2019	1.750	312
2020	2.175	90
Summe	**6.847**	**497**

333 Die in den Jahren 2016 bis 2020 ausgezahlten Zuwendungen von insgesamt rd. 6,8 Mio. € waren in Höhe von rd. 497 T€ nicht erforderlich. Das Ressort hätte die Beträge jeweils zeitnah zurückfordern müssen.

334 Der Rechnungshof hat die ausstehenden haushaltsrechtskonformen Verwendungsnachweisprüfungen und die Rückforderung der überzahlten Mittel in Höhe von rd. 497 T€ angemahnt. Zudem hat er auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei der Bemessung der zu gewährenden Zuwendungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.

335 Das Ressort hat zugesichert, die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen zeitnah durchzuführen und überzahlte Beträge zurückzufordern. Auf Grundlage der Ergebnisse und der zu erwartenden Ausgaben werde die Zuwendungshöhe festgelegt.

3 Erhöhung der Kapitalrücklage aus dem Bremen-Fonds

336 Die Kapitalrücklage ist Bestandteil des Eigenkapitals eines Unternehmens und dient als finanzielle Reserve, um Verluste zu decken. Da das Universum für das Jahr 2020 infolge der Pandemie einen Jahresfehlbetrag in Höhe von rd. 1,3 Mio. € und damit eine bilanzielle Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit befürchtete, wurde die Kapitalrücklage im Dezember 2020 aus Mitteln des kreditfinanzierten Bremen-Fonds um eben diesen Betrag erhöht. Statt des - aufgrund einer unzutreffenden Prognose - erwarteten Fehlbetrags erwirtschaftete das Universum im Jahr 2020 jedoch einen Jahresüberschuss von rd. 497 T€.

337 Mittel aus dem kreditfinanzierten Bremen-Fonds unterliegen einer strengen Zweckbindung. Sie dürfen nur zur Verfügung gestellt werden für Maßnahmen, die nachweislich in einem inhaltlich sowie zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen stehen und für die es keine anderweitige Finanzierungsmöglichkeit gibt. Gewährungen aus dem Bremen-Fonds sind daher mit einem positiven Jahresergebnis nicht vereinbar. Nicht diesen Voraussetzungen entsprechend bewilligte Mittel sind zurückzuführen.

338 Nach kontroverser Diskussion zwischen Rechnungshof und Wirtschaftsressort prüfte der Senator für Finanzen die Eigenkapitalstärkung für das Universum erneut mit dem Ergebnis, dass die aus dem Bremen-Fonds gewährten rd. 1,3 Mio. € in ihrer vollen Höhe dorthin zurückzuführen sind. Der dafür erforderliche Gesellschafterbeschluss wurde anschließend herbeigeführt.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 16. Februar 2023

Sokol Löffler Dr. Otten