



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresberichte 2024 - Land und Stadt -



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 2024



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2024
- Land -**



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	9
II Personalhaushalt	47
III Prüfungsergebnisse	
Wissenschaft	
Zuwendungen zur Finanzierung des AI Center for Health Care	57
Maßnahmen zur Deckung des Lehrkräftebedarfs im Fach Sport	65
Arbeit, Soziales, Jugend und Integration	
Verfahren zur Feststellung einer Behinderung	71
Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	
Erfolgskontrollen und Kosten von Förderprogrammen	77
Wirtschaft	
Förderung von Clustern und Netzwerken	83
Finanzen	
Energieverbrauch in Dienststellen	89
Energieverbrauch bei der Dataport AÖR	97
Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge	105
Unfälle von Angehörigen des öffentlichen Dienstes	113
Informationsfluss bei der Bekämpfung von Geldwäsche	119



Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheit
WFB	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH



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 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) 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 2022. 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 getrennten doppelischen Jahresabschlüsse des Landes und der Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2022 ein. 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 finanzwirtschaftliche 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, in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darzustellen. 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 2024 wieder.
- 12 Die Präsidentin des Rechnungshofs hat an der Beratung nicht mitgewirkt, soweit die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 RPrG vorlagen.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2020 und 2021

- 13 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 22. März 2023 für das Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/946, Ziffer 7). Bei Redaktionsschluss für diesen



Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 14 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 12. Oktober 2023 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2022 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 21/47) entlastet.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 15 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Dezember 2021 (Brem.GBl. S. 838), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2022 (Brem.GBl. S. 811), beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 6.706.600.320 €. Sie waren damit um 451.259.270 € niedriger als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 32.652.350 € aufgenommen werden.
- 16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 419 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.213 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr von 1,20 auf 1,23. Das entsprach einer Veränderung gegenüber 2021 auf eine durchschnittliche Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12. Im Vorjahr waren die Stellen noch durchschnittlich zwischen E 10 und E 11 bzw. A 10 und A 11 besetzt gewesen.
- 17 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen gegenüber dem Vorjahr um 40 erhöht und auf 2.961 festgesetzt. Der Stellenindex stieg von 1,48 auf 1,49. Dies entsprach - wie im Jahr 2021 - einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

2 Haushaltsrechnung

- 18 Mit einer Mitteilung vom 5. Dezember 2023 (Drs. 21/196) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2022 mit Erläuterungen vor.
- 19 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.
- 20 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.

- 21 Mit der Haushaltsrechnung 2022 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2022. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2022 der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.
- 22 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2022 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 23 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2022 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.494.442.140,83 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 24 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- bzw. außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben.
- 25 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2022 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.



- 26 Im Jahr 2022 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.
- 27 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 Überschreitungen von insgesamt 360.907.479,95 € aus, davon 360.424.661,39 € auf 29 Einzelhaushaltsstellen und 482.818,56 € in sechs Deckungskreisen. Das Finanzressort führte hierzu aus, dass für Beträge von insgesamt 360.424.637,74 € die notwendigen Beschlüsse des HaFA und damit die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen rechtzeitig vorgelegen hätten, in dieser Höhe jedoch die entsprechenden Soll-Buchungen unterblieben seien. Zudem habe für eine Umbuchung in Höhe von 129.719,43 € zwar eine Ermächtigung durch einen Kapitelvermerk im Haushaltsplan vorgelegen. Das Haushaltssoll sei dafür aber im Buchungssystem versehentlich nicht erhöht worden. Anhand der HaFA-Beschlüsse und des Haushaltsvermerks lässt sich nachvollziehen, dass Ermächtigungen über einen Gesamtbetrag von 360.554.357,17 € rechtzeitig vorlagen und die ausgewiesenen Überschreitungen daher weit überwiegend auf Buchungsfehler zurückzuführen waren. Gleichwohl verblieben Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 353.122,78 €, die im Wesentlichen auf den festgestellten Deckungskreisüberschreitungen beruhten. Auch wenn die Überschreibungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.
- 28 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- bzw. überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 29 Die Ressorts haben dem Finanzressort die Höhe der in das nächste Jahr übertragbaren Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge mitzuteilen. Grundlage für diese Ermittlungen sind der Produktgruppenhaushalt und die Ergebnisse des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Ebenso ist von den Ressorts festzustellen, 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.

- 30 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2022 Ausgabereste von insgesamt rd. 66,22 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2023.
- 31 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.
- 32 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich und ermöglichen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 33 Im Jahr 2022 blieb der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen in Höhe von rd. 728,4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr fast unverändert. Er verringerte sich nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat nur um knapp 1,23 Mio. €.
- 34 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden rd. 9,2 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um knapp 4,32 Mio. € auf rd. 18,49 Mio. € und der investiven Rücklagen um gut 4,88 Mio. € auf rd. 64,04 Mio. €.
- 35 Die Sonderrücklagen, zu denen auch die Rücklage für den Bremen-Fonds gehörte, erhöhten sich um insgesamt gut 7,97 Mio. €. Eine Veränderung ergab sich aus der Entnahme von etwa 34,5 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage, die sich auf rd. 265,79 Mio. € verringerte. Zudem wurden der Kassenverstärkungsrücklage sämtliche Mittel in Höhe von rd. 2,1 Mio. € entnommen. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, z. B. für EFRE-Programme, gingen um insgesamt rd. 22,42 Mio. € auf nahezu 150,12 Mio. € zurück.



- 36 Der Sonderrücklage Bremen-Fonds wurden dagegen über 66,99 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand zum 31. Dezember 2022 auf rd. 229,97 Mio. € erhöhte. Nach den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten war diese Rücklagenbildung rechtswidrig. Das Gericht stellte in der Entscheidung fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Die Sonderrücklage wurde sodann aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 durch das Finanzressort aufgelöst.
- 37 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen erhöhten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2022 um saldiert knapp 7,39 Mio. € auf rd. 28,76 Mio. €. Für verschiedene EU-Förderprogramme wurden Mindereinnahmen in Höhe von etwa 11,98 Mio. € und nachträglich eingegangene Einnahmen zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge von rd. 4,59 Mio. € ausgewiesen.

3.3 Globale Minderausgaben

- 38 Da bei Haushaltsaufstellung nicht feststellbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt, wenn voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel bereits zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Im Haushaltsplan veranschlagte Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften. Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben bestehen jedenfalls dann, wenn sie so bemessen werden, dass sie die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel überschreiten.
- 39 Im Haushalt 2022 waren globale Minderausgaben von 100 Mio. € veranschlagt. Hinzu kam eine durch globale Minderausgaben zu deckende Nachbewilligung in Höhe von rd. 1,7 Mio. €. Bei sächlichen Verwaltungsausgaben waren zudem Minderausgaben in Höhe von etwa 0,2 Mio. € im Haushalt 2022 veranschlagt, sodass insgesamt globale Minderausgaben von über 101,9 Mio. € auszugleichen waren. Damit war die Gesamtsumme der globalen Minderausgaben um rd. 72,2 Mio. € höher als im Vorjahr.
- 40 Nach der Umsetzung der vom HaFA beschlossenen Auflösungskonzepte wurden die Minderausgaben - u. a. durch Entnahmen aus Rücklagen von rd. 22,9 Mio. € - vollständig ausgeglichen. Dabei wurden nicht nur die allgemeine

Budgetrücklage von etwa 1,5 Mio. €, sondern vor allem auch für andere Zwecke gebildete Rücklagen im Umfang von rd. 21,4 Mio. € herangezogen. Insgesamt konnten somit etwa 22,5 %, also fast ein Viertel, der auszugleichenden Minderausgaben zunächst nicht aus dem laufenden Haushalt gedeckt werden. Im Rahmen des Jahresabschlusses war es aufgrund der tatsächlichen Haushaltsentwicklung möglich, einen Betrag von mehr als 16,3 Mio. € einzelnen zuvor beanspruchten Rücklagen wieder zuzuführen. Damit verblieb es bei einer Rücklageninanspruchnahme in Höhe von rd. 6,6 Mio. € zur Auflösung der globalen Minderausgaben.

- 41 Die geplanten Minderausgaben machten im Jahr 2021 gut 0,4 % und im Jahr 2022 etwa 1,5 % des jeweiligen planerischen Ausgabevolumens aus. Dieser Anstieg auf einen nicht unerheblichen Anteil der geplanten Ausgaben verdeutlicht die gewachsene Bedeutung der globalen Minderausgaben als Steuerungsmöglichkeit, um im Aufstellungsverfahren einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Entnahmen aus Rücklagen zeigen, dass die Minderausgaben nicht im laufenden Haushalt durch Einsparungen bei Einzelansätzen zu erwirtschaften waren.
- 42 Globale Minderausgaben schränken den Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung ein, wonach auch Ausgaben einzeln nach ihrem Zweck zu veranschlagen sind. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Haushaltsgesetzgeber über die Verwendung von Haushaltsmitteln entscheidet. Aus dem Budgetrecht folgt auch eine entsprechende Budgetpflicht der Bürgerschaft, sich in maßgeblicher Weise mit den Einnahmen sowie Ausgaben Bremens auseinanderzusetzen und die Haushaltswirtschaft zu steuern. Durch eine Nutzung des Instruments der globalen Minderausgabe in übermäßiger Höhe besteht jedoch das Risiko, diese Pflicht des Gesetzgebers in unzulässiger Weise auf Regierung sowie Verwaltung zu verlagern. Um dies zu vermeiden, und zur Förderung der Transparenz des Haushaltsplans fordert der Rechnungshof das Finanzressort auf, globale Minderausgaben nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie im laufenden Haushalt aus erfahrungsgemäß nicht benötigten Mitteln erwirtschaftet werden können.
- 43 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, der Haushaltsgesetzgeber werde in Form des HaFA eng in die Realisierung der globalen Minderausgaben eingebunden. Zudem habe sich der Senat mit Beschluss vom 26. September 2023 verpflichtet, bei der Haushaltsaufstellung 2026/2027 die globalen Minderausgaben der Höhe nach grundsätzlich auf höchstens 0,5 % der bereinigten Ausgaben zu reduzieren.



- 44 Dem ist entgegen zu halten, dass es der Budgetpflicht des Haushaltsgesetzgebers nicht genügt, den HaFA im Haushaltsverlauf bei der Realisierung übermäßig hoher globaler Minderausgaben einzubinden. Die Ankündigung des Finanzressorts, die globalen Minderausgaben zukünftig zu begrenzen, wird befürwortet. Der Rechnungshof empfiehlt, bereits bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 die globalen Minderausgaben nur in der Höhe zu veranschlagen, in der Mittel erfahrungsgemäß nicht benötigt werden.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 45 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2022 rd. 11,98 Mio. € bei EU-Förderprogrammen und flossen in dieser Höhe in den Verlustvortrag ein (s. Tz. 37).

3.5 Verpflichtungsermächtigungen

3.5.1 Grundlagen

- 46 Sollen für künftige Jahre schon Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben rechtlich verbindlich eingegangen werden, sind dafür im Haushaltsplan Verpflichtungsermächtigungen (VE) einzustellen, etwa für Mietverträge oder Baumaßnahmen. VE dürfen nur dann veranschlagt werden, wenn sie notwendig sind. Dies ist nach den Grundsätzen für die Aufstellung und Steuerung der Haushalte grundsätzlich nur der Fall, wenn die Verpflichtung im Veranschlagungsjahr auch tatsächlich eingegangen werden soll.
- 47 Wie Haushaltsmittel sind die VE in der Regel zweckgebunden in Höhe des voraussichtlich benötigten Betrags zu veranschlagen. Nur so können Haushaltspläne ein zutreffendes Bild möglicher Vorbelastungen für künftige Haushalte vermitteln.

3.5.2 Veranschlagung und Bewirtschaftung im Jahr 2020

- 48 Der Rechnungshof hat im Nachgang zu den Feststellungen über VE in seinem letzten Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 41 ff.) deren Veranschlagung und Bewirtschaftung im Jahr 2020 geprüft. Ursächlich war die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen auf Einzelhaushaltsstellen.
- 49 Im Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 vom 8. Juli 2020 belief sich die Gesamtsumme aller VE auf rd. 634,4 Mio. €. Davon entfielen 200 Mio. € auf die global veranschlagte Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ und etwa 434,4 Mio. € auf Einzelhaushaltsstellen. Tatsächlich wurden die VE u. a. im Bereich Hochschulen

der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Wissenschaftsressort) sowie im Bereich Immobilienwirtschaft und -management des Finanzressorts jedoch kaum in Anspruch genommen.

3.5.3 Hochschulbauten

- 50 Das Wissenschaftsressort veranschlagte für Baumaßnahmen der Universität Bremen VE in Höhe von insgesamt knapp 220 Mio. €. Im Haushaltsverlauf wurde eine Inanspruchnahme dieser VE aber nur in Höhe von 5,3 Mio. € beantragt und damit lediglich für rd. 2,4 % der Anschläge.
- 51 Eine VE betraf mit 67 Mio. € den Bau eines Hörsaal- und Veranstaltungszentrums (HVZ). Tatsächlich waren allerdings nach einer Vorlage für den HaFA vom 27. November 2019 im Jahr 2020 zunächst nur weitere Planungsmittel notwendig, um eine Detailplanung durchzuführen und ein für 2023 vorgesehenes Vergabeverfahren vorbereiten zu können. Damit war schon vor Einbringung des Haushaltsgesetzentwurfs im Mai 2020 klar, dass im Jahr 2020 eine Gesamtvergabe der Planungs- und Bauleistungen nicht stattfinden würde. Die Veranschlagung einer VE von 67 Mio. € war damit größtenteils nicht notwendig gewesen. Von der für die Planung in Höhe von 5,3 Mio. € bewilligten VE wurde überdies nur ein Betrag von rd. 0,5 Mio. € benötigt.
- 52 Ferner war im Haushaltsjahr 2020 für die Sanierung der Sportstätten eine VE in Höhe von 27,7 Mio. € veranschlagt. Nach Angaben des Wissenschaftsressorts hätte diese VE zur Absicherung des gesamten Budgetrahmens gedient. Bereits in einer Vorlage für den Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit (WMDI) vom 12. Mai 2020 war zu der Sanierung der Sportstätten jedoch ausgeführt worden, dass erst ab 2021 weitere Planungsmittel in Höhe von 0,3 Mio. € zur Verfügung stünden. Also war auch die Veranschlagung der VE im Jahr 2020 für die Sanierung der Sportstätten nicht erforderlich gewesen.
- 53 Für energetische Sanierungsmaßnahmen war eine weitere VE in Höhe von mehr als 37 Mio. € vorgesehen. Ob die VE bereits im Veranschlagungsjahr 2020 notwendig war, ist aus den vom Wissenschaftsressort hierzu vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich. Unabhängig davon wurde auch diese VE letztlich nicht in Anspruch genommen.
- 54 Für die Sanierung der Trakte A und B des Gebäudes NW 2 war eine VE in Höhe von rd. 87,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2020 veranschlagt, die nicht in Anspruch genommen wurde. Nach Angaben des Wissenschaftsressorts wäre es zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen Mitte 2020 davon ausgegangen, im Jahr 2020 die gesamte Maßnahme verpflichten zu können. Nach einer



Beschlussempfehlung für den WMDI vom 10. August 2018 war die Freigabe der Baumittel durch die Gremien jedoch erst für Anfang 2021 beabsichtigt gewesen. Eine Notwendigkeit für eine Veranschlagung bereits 2020 bestand damit ebenfalls nicht.

- 55 Das Wissenschaftsressort führte im Verlauf der Prüfung zum HVZ sowie zu den Sanierungen der Sportstätten und des NW 2 an, nach den ergänzenden Regeln der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RL-Bau) für Hochschulen sei eine Gesamtveranschlagung angestrebt worden. Es habe sich überdies alle Realisierungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des HVZ und der Sanierung der Sportstätten offenhalten wollen.
- 56 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Notwendigkeit einer VE nicht allein aus der Absicht ergeben kann, sich Möglichkeiten für die Realisierung von Vorhaben offen zu halten. Auch eine Gesamtveranschlagung nach den RLBau hat keine Auswirkung auf die Erfüllung rechtlicher Voraussetzungen von VE. Die absehbare Notwendigkeit einer VE muss im Einzelfall für das jeweilige Jahr in entsprechender Höhe gegeben sein.
- 57 Zudem bestand ausweislich der Gremiovorlagen spätestens zu den Haushaltsberatungen keine Notwendigkeit mehr, die genannten VE im Haushalt 2020 zu veranschlagen. Zusätzlich zu den mit den unzulässigen Anschlägen bewirkten Haushaltsrechtsverstößen entstand damit auch ein Haushaltsplan, der kein zutreffendes Bild realisierbarer Maßnahmen vermittelte.
- 58 Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort aufgefordert, die Notwendigkeit von VE intensiver zu prüfen. Das Wissenschaftsressort hat sich auf den zwischen Aufstellung des Haushaltsplans und den Beschluss darüber liegenden Zeitraum sowie auf häufigere Planänderungen bei Baumaßnahmen berufen. Eine zu geringe Veranschlagung von VE ginge zulasten der begrenzten zentralen Investitionsreserve oder anderer veranschlagter VE.
- 59 Das Wissenschaftsressort hat aber letztlich die zu hohen und verfrühten Veranschlagungen eingeräumt. Der Rechnungshof betont, dass für die Prüfung der Notwendigkeit alle dem Ressort vorliegenden Erkenntnisse einzubeziehen sind. Unsicherheiten hinsichtlich des tatsächlich benötigten Umfangs an VE ist mit einer sorgfältigen Planung - gerade auch bei Baumaßnahmen - und nicht durch eine übermäßige Veranschlagung auf Vorrat zu begegnen.
- 60 Eine Dokumentation darüber, ob und mit welchen Ergebnissen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die Notwendigkeit der einzelnen VE geprüft worden wäre, legte das Wissenschaftsressort nicht vor. Der Rechnungshof erwartet, solche Prüfungen wie auch die Prüfungsergebnisse zu dokumentieren. Dem ist das Ressort nicht entgegengetreten.

3.5.4 Immobilienwirtschaft und -management

- 61 Im Zuständigkeitsbereich des Finanzressorts wurden VE für Zuführungen an das Sondervermögen Immobilien und Technik Land in Höhe von insgesamt 37,4 Mio. € veranschlagt, die nicht in dieser Höhe oder auch gar nicht benötigt wurden.
- 62 In dem Anschlag von 37,4 Mio. € war eine VE in Höhe von 30 Mio. € für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Gebäudesanierungsprogramms des Landes enthalten. Von dem Anschlag für 2020 wurden nur rd. 2,5 Mio. €, mithin etwa 8 %, für eine Verpflichtung benötigt. Die Quote war im Folgejahr mit knapp 3 % (rd. 0,9 Mio. €) von 30 Mio. € sogar noch geringer. Im Jahr 2022 wurde der zusätzlich erhöhte Anschlag von 32 Mio. € nicht für den vorgesehenen Zweck beansprucht.
- 63 Eine weitere VE betraf Klimaschutzmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden. In den Haushaltsplänen für 2020 und 2021 wurden jeweils 7,4 Mio. € berücksichtigt. Für das Jahr 2022 war der Anschlag mit 4,8 Mio. € etwas geringer. In allen drei Haushaltsjahren wurde keine der VE zu dem ursprünglich vorgesehenen Zweck eingesetzt.
- 64 Bei Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplans sind nur die VE zu berücksichtigen, die voraussichtlich zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind, also für die im Veranschlagungsjahr auch tatsächlich Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Aus der geringen Inanspruchnahme für den jeweils vorgesehenen Zweck lässt sich schließen, dass der Betrag für die VE zu hoch angesetzt worden war.
- 65 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Schätzungssystematik zu hinterfragen und neben der Wirtschafts- und Investitionsplanung auch die Erfahrungswerte der Vorjahre einzubeziehen. Für jede VE ist deren Notwendigkeit zu prüfen. Das Finanzressort hat zugesagt, dieser Forderung nachzukommen. Bei Investitionsmaßnahmen seien jedoch Verzögerungen möglich, z. B. wegen fehlender Fachkräfte, Materialmangel oder akuter Krisenentwicklungen. Wenn Doppelhaushalte aufgestellt werden, könnten damit kaum absehbare Verschiebungen bei der Inanspruchnahme von VE verbunden sein.
- 66 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es aufgrund des teilweise großen Zeitfensters für Haushaltsplanungen zu solchen Verschiebungen kommen kann. Die Haushalte 2020 und 2021 wurden allerdings jeweils nicht als Doppelhaushalt verabschiedet, sodass etwaige Verzögerungen größtenteils hätten einbezogen werden können. Dennoch beliefen sich die veranschlagten VE, die letztlich nur gering oder gar nicht beansprucht wurden, überwiegend auf gleichem Niveau.



- 67 Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass die Schätzungssystematik einer Überarbeitung bedarf. Gegen die weitere Erwartung des Rechnungshofs, die Prüfung und das Prüfungsergebnis zu dokumentieren, hat das Finanzressort keine Einwände erhoben.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

- 68 Seit dem Jahr 2003 nutzt die Freie Hansestadt Bremen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen dasselbe digitale Buchungssystem. Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt.

- 69 Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist weiterhin nicht Bestandteil der doppischen Berichterstattung, weil Bremerhaven bisher nicht bilanziert.

- 70 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 63).

- 71 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Personalprobleme beim Senator für Finanzen anerkannt. Er hält es gleichwohl für geboten, dass die bis zum Jahr 2020 übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufgenommen wird.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

- 72 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2022 die Möglichkeit, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für das Land betragen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert etwa 198,5 Mio. €, wobei in Höhe von gut 157,1 Mio. € Buchungen von Forderungen gegenüber der Anstalt für Versorgungsvorsorge korrigiert wurden. Weitere Korrekturbuchungen

betrafen insbesondere Bestandsveränderungen beim Anlagevermögen. Zusammen mit den bereits im Geschäftsjahr 2021 korrigierten Buchungen wurden damit für das Land bisher Korrekturen von knapp rd. 1,1 Mrd. € vorgenommen.

4.1.3 Umgliederungen

- 73 Das Finanzressort gliederte im Jahr 2022 ergebnisneutral Konten im Bereich der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sowie der Verbindlichkeiten um. Wäre eine solche Gliederung bereits in der Vermögensrechnung 2021 zugrunde gelegt worden, hätte sich die Bilanzsumme für das Jahr 2021 aufgrund von Saldierungen um knapp 18,8 Mio. € auf rd. 50,4 Mrd. € reduziert. Bei dem Vergleich der Werte in den Vermögensrechnungen der Jahre 2021 und 2022 wurden die geänderten Kontenzuordnungen berücksichtigt.

4.2 Kamerale und doppische Buchungssystematik

- 74 Bremen bucht seine Geschäftsvorfälle sowohl kameral als auch doppisch. Eine Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik als führendes Buchungssystem ist ab dem Jahr 2028 geplant.
- 75 Der kamurale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Daten zu 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.
- 76 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 des vorhandenen Vermögens bietet die Doppik auch einen Gesamtüberblick der Anschaffungskosten, der bisherigen Abschreibungen und des Restbuchwerts zum jeweiligen Bilanzstichtag.



- 77 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

- 78 Zum 31. Dezember 2022 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,1 Mrd. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr leicht um knapp 33,6 Mio. €.
- 79 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse 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 jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.3.2 Sachanlagen

- 80 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.
- 81 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2022 insgesamt rd. 34,4 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um etwa 11,1 Mio. €. 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 2022 für das Land insgesamt gut 4,5 Mio. €. Der Wert verringerte sich gegenüber dem 31. Dezember 2021 um rd. 10,3 Mio. €.

4.3.3 Finanzanlagen

- 82 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 darüber hinaus 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.
- 83 Zum 31. Dezember 2022 betrug das Finanzanlagevermögen gut 1,1 Mrd. €. Dieser Wert war um rd. 36 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der größte Rückgang betraf mit rd. 20 Mio. € die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

4.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 84 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2022 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände des Landes auf rd. 1,9 Mrd. €. Davon betrug Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt knapp 100,9 Mio. €.
- 85 Der kamurale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.3.5 Kassenbestand und Bankguthaben

- 86 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2022 gegenüber dem Vorjahr um gut 13 Mrd. € auf knapp 3,5 Mrd. €. Dies beruhte insbesondere darauf, dass es weniger Barsicherheiten im Zusammenhang mit Zinssicherungsgeschäften (Derivate) bedurfte, weil mit höheren Marktzinsen auch die Marktwerte der Derivate gestiegen waren.



4.3.6 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 87 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Zahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um bereits für den Januar des Folgejahres geleistete Besoldungszahlungen und um Disagios.
- 88 Zum 31. Dezember 2022 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung rd. 124,6 Mio. €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um gut 4,1 Mio. € niedriger. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

4.3.7 Eigenkapital

- 89 Die Vermögensrechnung wies für das Land zum 31. Dezember 2022 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 30,5 Mrd. € aus. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um knapp 1,2 Mrd. € und bestand überwiegend aus zahlungswirksamen Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.4 Vermögensfinanzierung

4.4.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 90 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 2022 ausgewiesene Bilanzsumme betrug rd. 38,3 Mrd. €. Sie verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um gut 12,1 Mrd. €, u. a. wegen geringerer Barsicherheiten (s. Tz. 86).
- 91 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.4.2 Sonderposten für Investitionen

- 92 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2022 betrug der Sonderposten rd. 545 Mio. €. Die Position verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um fast 27 Mio. €.

4.4.3 Rückstellungen

- 93 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Rückstellungen mit insgesamt etwas mehr als 12 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um gut 0,9 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2021.
- 94 Von den Rückstellungen entfiel mit knapp 12 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Die sonstigen Rückstellungen wurden mit fast 68 Mio. € ausgewiesen.

4.4.4 Bremen-Fonds

- 95 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2022 ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 153,24 Mio. € gebucht und der Sonderrücklage Bremen-Fonds etwa 66,99 Mio. € zugeführt. Zusammen mit der Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2021 in Höhe von rd. 415,16 Mio. € ergab sich ein zu tilgender Betrag von insgesamt etwa 635,39 Mio. €. Davon entfielen zum 31. Dezember 2022 rd. 229,97 Mio. € auf Rücklagen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sieht in Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (s. Tz. 36) eine Auflösung der Rücklagen und eine Sondertilgung im Jahr 2023 vor.

4.4.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 96 Das Finanzressort war nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 32,65 Mio. € aufzunehmen. Grundsätzlich hätten im Jahr 2022 Notlagenkredite in Höhe von mehr als 455,83 Mio. € aufgenommen werden können. Dieser Betrag war jedoch aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um rd. 343,18 Mio. € zu bereinigen. Der sich daraus ergebende regulär zulässige Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 112,65 Mio. € wurde anschließend um die nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund jahresdurchschnittlich aufzubringende strukturelle Tilgungssumme von 80 Mio. € reduziert.



- 97 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2022 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort Kreditverpflichtungen von bis zu rd. 1,36 Mrd. € eingehen. Außerdem wären im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2023 von Oktober 2022 an zusätzliche Kreditaufnahmen von knapp 402,4 Mio. € möglich gewesen, die das Finanzressort tatsächlich in einem Umfang von rd. 2,38 Mio. € beanspruchte. Mit Kreditaufnahmen von etwa 1,39 Mrd. € hielt das Finanzressort im Jahr 2022 die für Ausgaben und Tilgungen eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt rd. 1,79 Mrd. € ein.

4.4.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

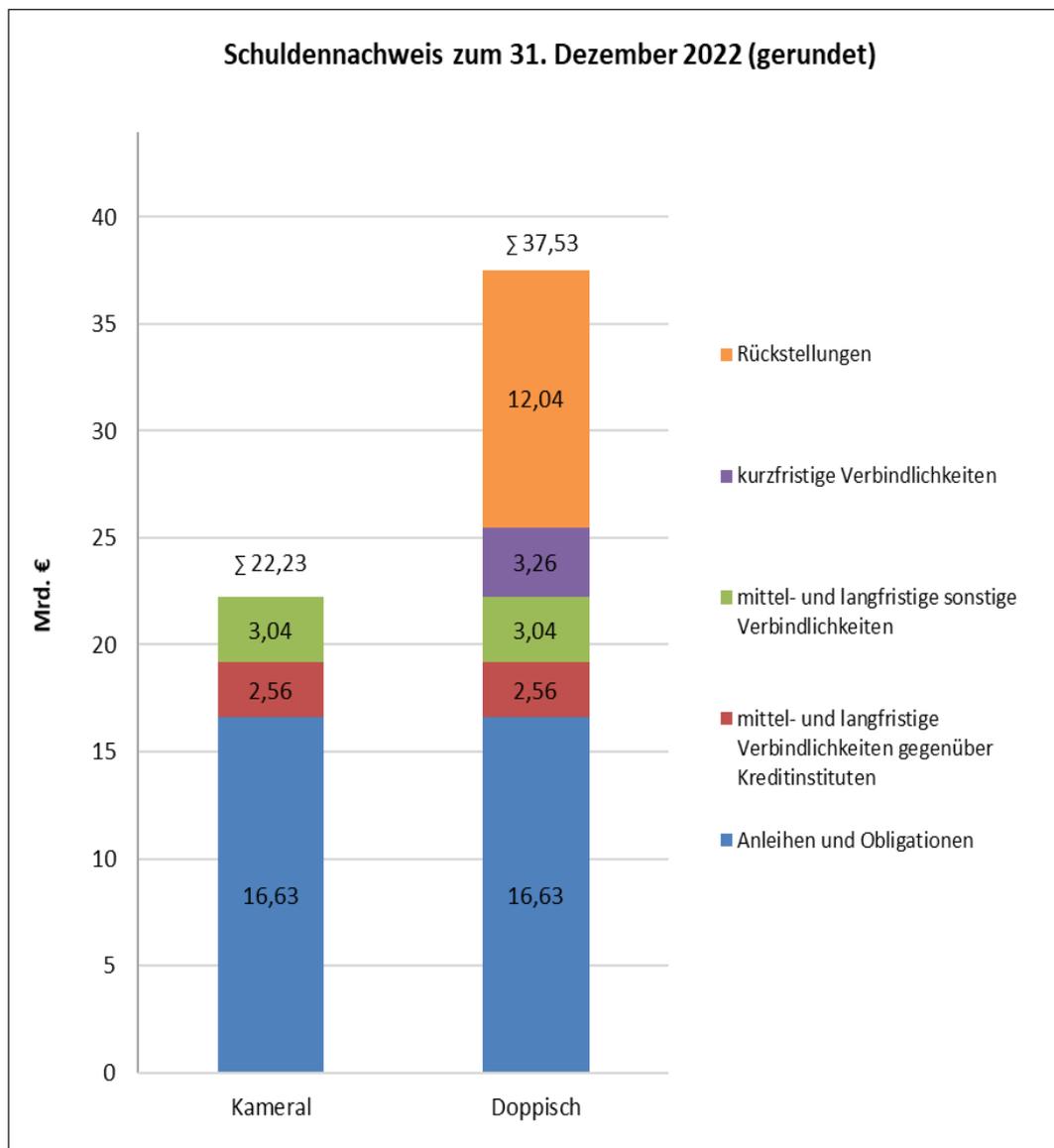
- 98 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2022 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Abs. 4 HG 2022 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2022 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von gut 804,79 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Abs. 2 HG 2022 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen. Die übrigen Kreditermächtigungen nach § 2 Abs. 3 und 7 HG 2022 schöpfte das Finanzressort nicht vollständig aus.

4.4.7 Staatsschuldbuch

- 99 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.
- 100 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.
- 101 Zum Stichtag 31. Dezember 2022 waren Verpflichtungen von insgesamt rd. 12,93 Mrd. € im Staatsschuldbuch eingetragen. Somit war der Stand um 10,25 Mrd. € niedriger als zum Vorjahresstichtag. Während die Kassenkredite zur Besicherungen von Derivatgeschäften in Höhe von 10,75 Mrd. € vollständig ausliefen (s. Tz. 86), erhöhten sich die übrigen Verpflichtungen insgesamt um 0,5 Mrd. €.

4.4.8 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 102 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.
- 103 Zum 31. Dezember 2022 sanken die Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr von knapp 38,7 Mrd. € auf rd. 25,5 Mrd. €, insbesondere aufgrund geringerer Besicherung von Derivaten (s. Tz. 101). Die Vorjahresverbindlichkeiten wurden aufgrund von Umgliederungen um rd. 18,6 Mio. € niedriger ausgewiesen (s. Tz. 73). Neben den Anleihen und Obligationen mit gut 16,6 Mrd. € bildeten die kurzfristigen Verbindlichkeiten mit fast 3,3 Mrd. € die größten Positionen. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf fast 2,6 Mrd. €.
- 104 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 105 Für das Land Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2022 gut 22,2 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt fast 3,3 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 12 Mrd. €.

4.4.9 Passive Rechnungsabgrenzung

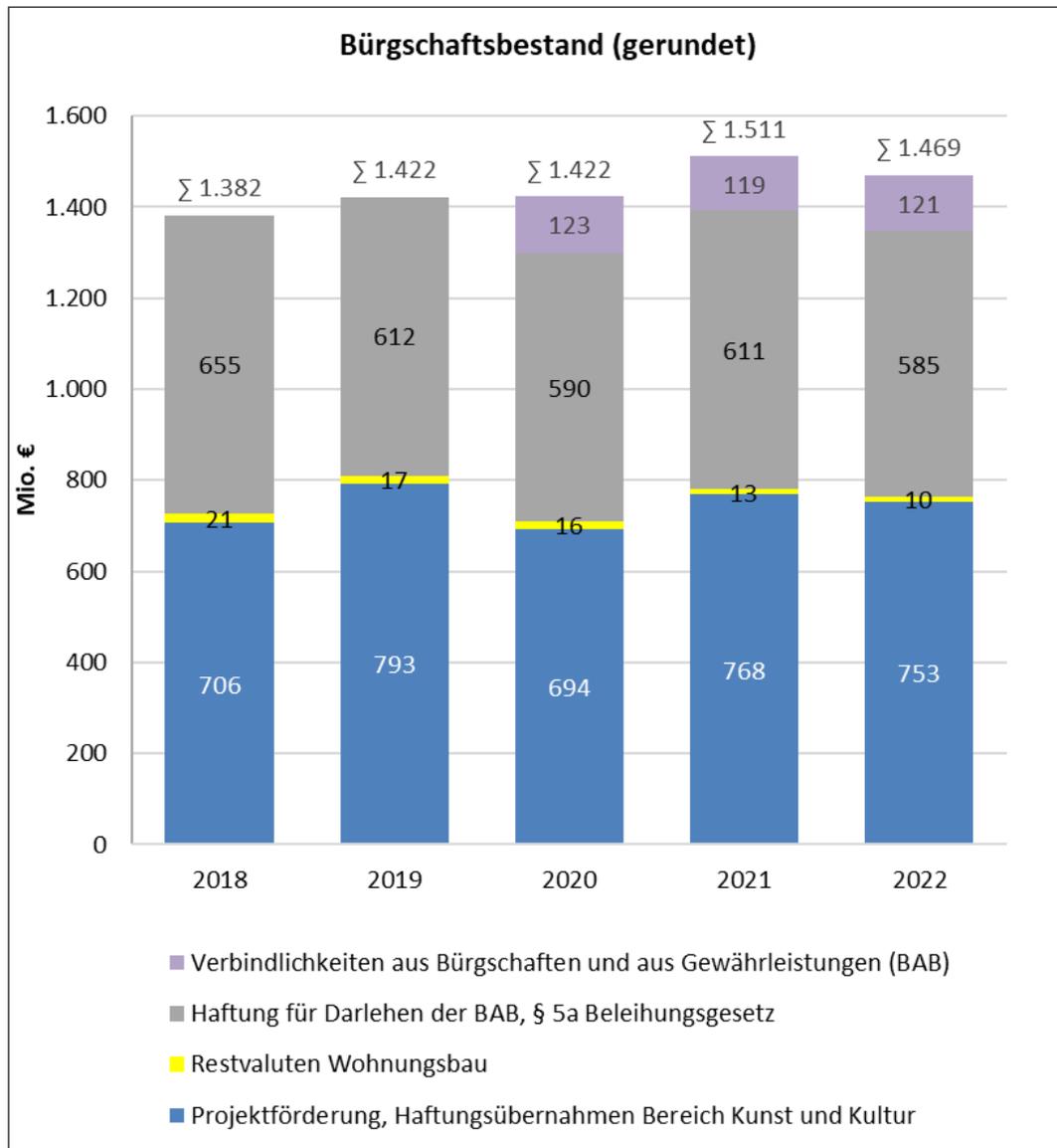
- 106 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen.

- 107 Zum 31. Dezember 2022 wurde die passive Rechnungsabgrenzung mit knapp 217,1 Mio. € gebucht. Im Vorjahr hatte die passive Rechnungsabgrenzung noch gut 87,9 Mio. € betragen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.
- 108 Ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rd. 152,7 Mio. € betraf Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. In der Vermögensrechnung der Stadt wurde zum selben Stichtag ein in der Höhe gleicher Betrag als aktiver Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen. Das Finanzressort begründete dies mit einer Abgrenzung des Vermögens des Landes von dem Vermögen der Stadt, weil über die Anstalt Vermögen der Stadt im Vermögen des Landes berücksichtigt worden wäre.
- 109 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Einnahmen ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Erträgen führen. Die Voraussetzungen für eine passive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Zudem ist nicht ersichtlich, welche direkten Finanzbeziehungen zwischen Land und Stadt aus der Versorgungsvorsorge über die Anstalt entstehen, die solcher Abgrenzungen bedürften. Das Finanzressort folgt den vorstehenden Ausführungen des Rechnungshofs zum Ausweis der Abgrenzungsposten. Es beabsichtigt daher, zeitnah gemeinsam mit dem Rechnungshof einen den Grundsätzen der staatlichen Doppik entsprechenden Ausweis dieser Posten zu erörtern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es auch angesichts der beabsichtigten Umstellung auf die Doppik als das führende System notwendig ist, Bilanzpositionen korrekt auszuweisen.

4.5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 110 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2022 wie schon im Vorjahr neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 610 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten übernommen werden, wozu auch die Mithaftungen für von der Bremer Bürgschaftsbank vergebene Bürgschaften und Garantien gehören. Überdies besteht die Möglichkeit bis zu 26 Mio. € zur Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten zu übernehmen. Insgesamt machte das Finanzressort davon mit rd. 115 Mio. € Gebrauch.
- 111 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.

- 112 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2018 bis 2022 kameral wie folgt.



- 113 Im Jahr 2022 gab es Zugänge beim Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur von rd. 115 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2022 waren Abgänge von gut 118 Mio. € und Tilgungen von knapp 12 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand zum 31. Dezember 2022 um rd. 15 Mio. € auf etwas über 753 Mio. € reduzierte. In diesem Betrag sind die Bürgschaften für Ausfallrisiken der Bremer Bürgschaftsbank GmbH enthalten, die sich auf fast 18 Mio. € beliefen. Sie wurden in der Vermögensrechnung des Landes versehentlich auch noch gesondert und damit zweimal ausgewiesen. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau beliefen sich zum Jahresende auf mehr als 10 Mio. € und waren

damit um rd. 3 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der BAB betragen zum 31. Dezember 2022 knapp 585 Mio. €. Die Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen betragen gut 121 Mio. €.

- 114 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.
- 115 Für das Geschäftsjahr 2022 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für das Land Bremen ohne Anhang vor (s. Tz. 70). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

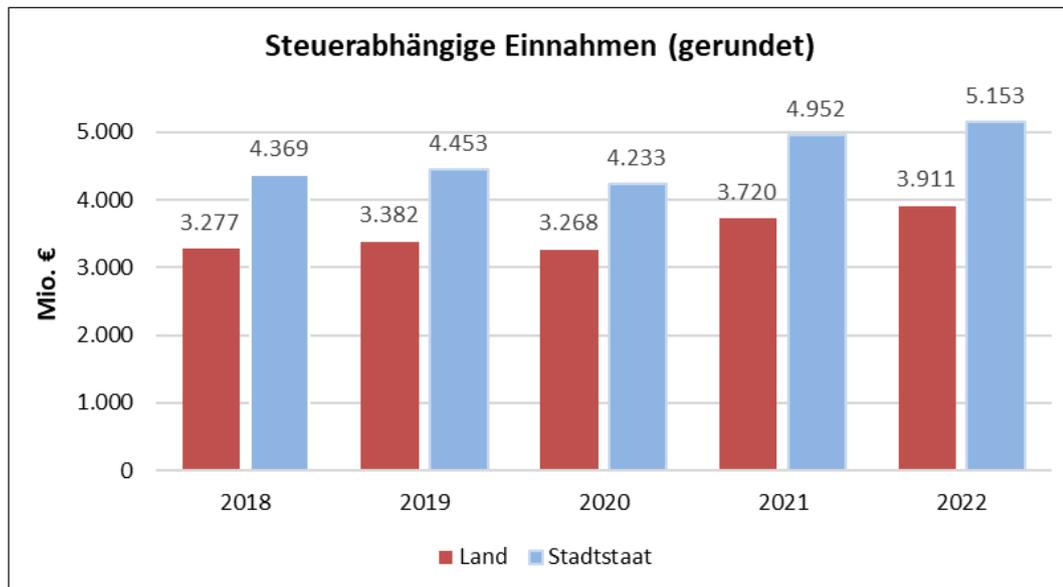
5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kamerales und doppische Buchung

- 116 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren 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.
- 117 Gegenüber dem Bund berichtet Bremen weiterhin 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

- 118 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle des Landes. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2022 aus den Steuern und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie in Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen, Zuweisungen und Zuschüssen.
- 119 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen des Landes und des Stadtstaats für die Jahre 2018 bis 2022.

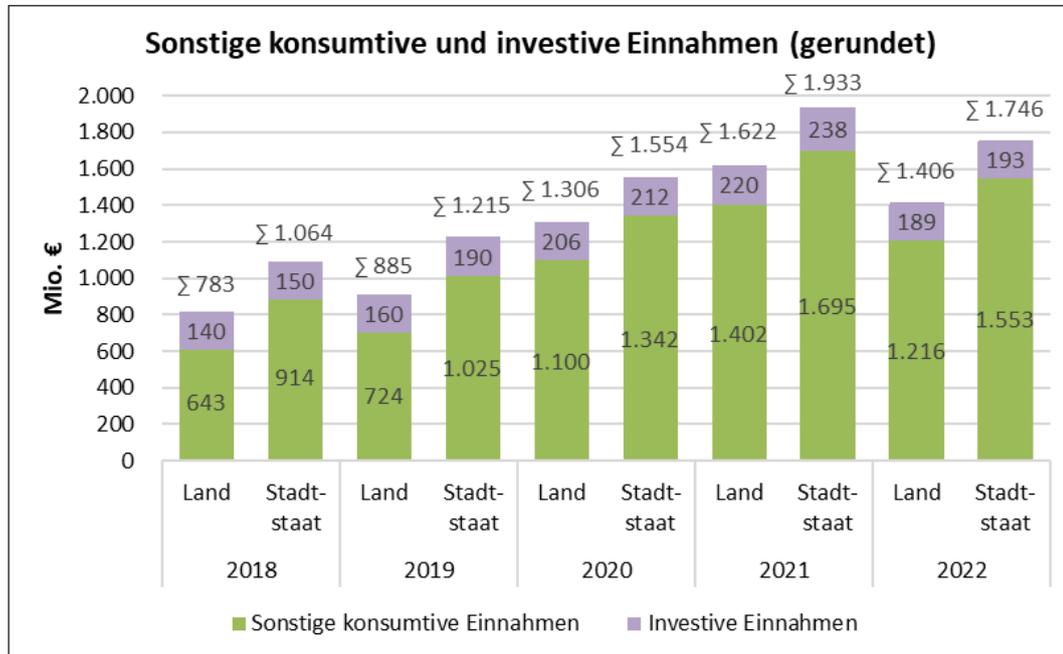


- 120 Die steuerabhängigen Einnahmen des Landes erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um knapp 0,2 Mrd. € auf gut 3,9 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von mehr als 5,1 %. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats betragen 2022 rd. 5,2 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich ebenfalls um rd. 0,2 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von gut 4,1 %. Daneben erhielt Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.
- 121 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen betrug für das Land im Jahr 2022 gut 4,3 Mrd. €. Anders als im kameralen Ausweis waren darin auch die Sanierungshilfen enthalten.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 122 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 erfasst, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

- 123 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes und des Stadtstaats Bremen für die Jahre 2018 bis 2022.



- 124 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes Bremen betragen 2022 rd. 1,4 Mrd. €. Sie fielen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 0,2 Mrd. €. Dies entsprach gut 13,3 %. Für den Stadtstaat lagen die saldierten sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen 2022 bei rd. 1,7 Mrd. € und im Vorjahr noch bei rd. 1,9 Mrd. €.
- 125 Doppisch beliefen sich im Jahr 2022 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge für das Land auf rd. 1,3 Mrd. €.

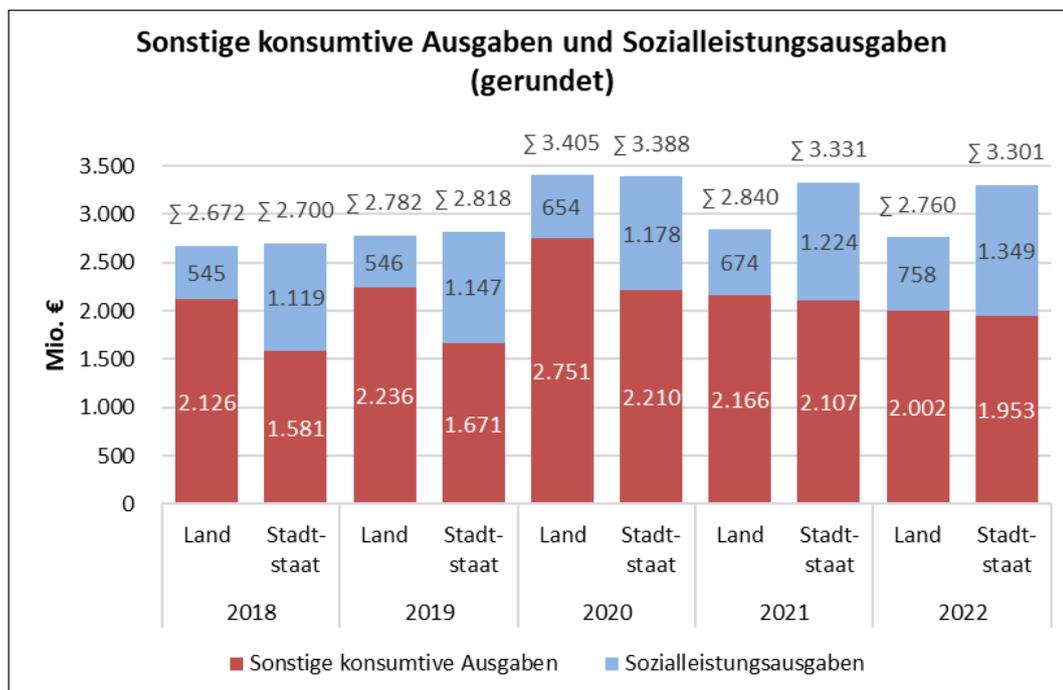
5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 126 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.

- 127 Die kameralen Personalausgaben des Landes betragen für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende im Jahr 2022 gut 0,8 Mrd. €. Dabei wurden Personalkostenzuschüsse z. B. an Hochschulen - wie schon im Jahr 2021 - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2022 auf rd. 1,1 Mrd. €. Für den Stadtstaat lagen die kameralen Personalausgaben des Jahres 2022 bei etwa 2,1 Mrd. €. Daneben wurden für Personalkostenzuschüsse gut 0,7 Mrd. € ausgegeben. Doppisch betrug der Personalaufwand für das Land rd. 1,7 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von rd. 0,9 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

- 128 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.
- 129 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben des Landes für die Jahre 2018 bis 2022. Diese Ausgaben werden denen des Stadtstaats gegenübergestellt.



- 130 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben des Landes im Jahr 2022 mit etwas über 2 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit fast 0,8 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt knapp 0,2 Mrd. €. Bereits in 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben des Landes stiegen - wie schon in den Vorjahren - auch 2022 weiterhin an. Im Stadtstaat beliefen sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben 2022 auf knapp 2 Mrd. € und damit auf rd. 0,2 Mrd. € weniger als im Vorjahr. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr und betragen 2022 mehr als 1,3 Mrd. €. Insgesamt sind die Ausgaben für den Stadtstaat 2022 aber gegenüber dem Vorjahr erneut leicht gesunken.
- 131 Für das Land betragen 2022 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit etwas über 2,3 Mrd. €, die Abschreibungen gut 0,1 Mrd. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse fast 1,9 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 0,1 Mrd. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 132 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 2022 betragen die Zinszahlungen des Landes Bremen gut 566 Mio. € und lagen damit nur knapp unter denen des Stadtstaats von rd. 567 Mio. €.
- 133 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 2022 betrug das Finanzergebnis rd. -559 Mio. €, wobei Finanzerträgen von knapp 119 Mio. € Finanzaufwendungen von rd. 678 Mio. € gegenüberstanden.

5.7 Investitionen

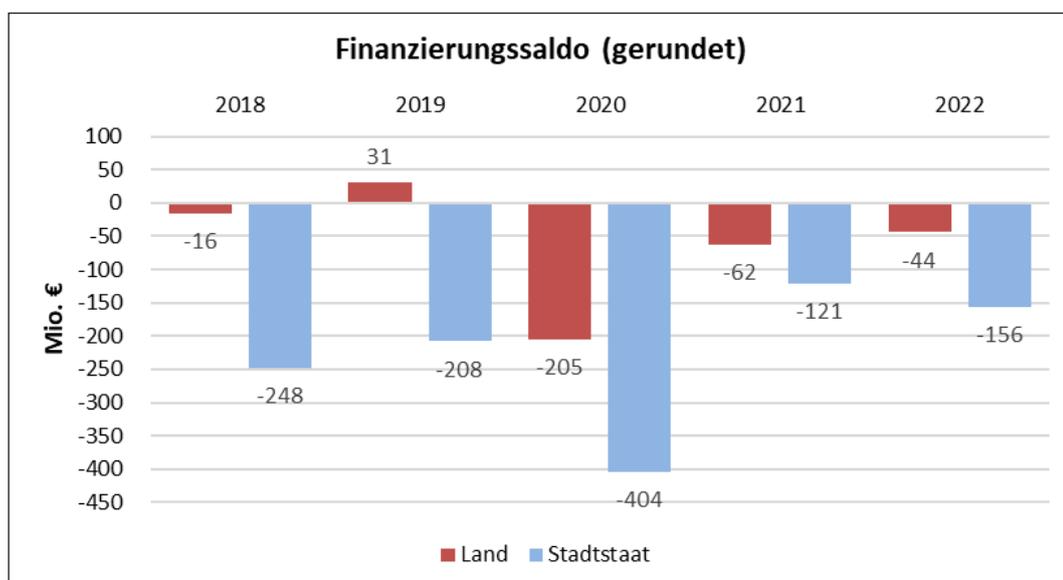
- 134 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgaben dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen

erfasst, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.

- 135 Kameral wurden Investitionsausgaben des Landes für das Jahr 2022 mit rd. 489,6 Mio. € gebucht. Die Vermögensrechnung wies Investitionsausgaben des Stadtstaats von etwa 801,1 Mio. € aus.
- 136 Doppisch wurden im Jahr 2022 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von knapp 79,2 Mio. € für das Land erfasst. Dem standen insbesondere Anlagenabgänge im Bereich der Finanzanlagen von rd. 18,5 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen etwa 130,6 Mio. € und die Zuschreibungen knapp 0,1 Mio. €.
- 137 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 410,4 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

- 138 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 2018 bis 2022.



- 139 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2022 betrug für das Land Bremen gut -44 Mio. € und für den Stadtstaat rd. -156 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte

er sich für das Land um rd. 18 Mio. €. Für den Stadtstaat verschlechterte er sich um etwa 35 Mio. €.

- 140 Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis des Landes für das Jahr 2022 rd. -509,7 Mio. €. Erträgen von knapp 5,7 Mrd. € standen Aufwendungen von fast 6,2 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

- 141 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 2022 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er belief sich auf knapp 1,1 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit rd. -509,7 Mio. € und dem Finanzergebnis mit rd. -558,9 Mio. € zusammen.

6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

- 142 Wegen der in der bremischen Landesverfassung verankerten Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung ist es seit dem Haushaltsjahr 2020 nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen gestattet, im Saldo neue Kredite aufzunehmen. Grundsätzlich sind die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Maßgeblich für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die strukturelle Nettokreditaufnahme.
- 143 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.
- 144 Zu den von der Schuldenbremse ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen zählen Kredite, die unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu verwenden sind. Auch solche Notlagenkredite sind bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen. Bürgerschaft (Landtag) sowie Stadtbürgerschaft als auch die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven stellten für das Haushaltsjahr 2022 eine solche Notsituation pandemiebedingt fest.



- 145 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 2022 (in Mio. €, gerundet)				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	5.716	3.518	819	7.299
Bereinigte Ausgaben	5.760	3.601	849	7.456
Finanzierungssaldo	-44	-83	-29	-156
Rücklagenbewegungen	1	-187	0	-185
Nettokreditaufnahme	43	270	29	342
Finanzielle Transaktionen	-19	6	0	-13
Konjunkturkomponente	314	246	51	611
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Normalsituation)	338	522	81	940
Notlagenkredite	-418	-522	-81	-1.020
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Notsituation)	-80	0	0	-80

- 146 Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Stadtstaates Bremen betrug unter Berücksichtigung der Notlagenkredite im Jahr 2022 -80 Mio. €. Damit wurde das Jahr mit einem strukturellen Überschuss abgeschlossen. Ursächlich hierfür waren finanzielle Transaktionen in Höhe von knapp 13 Mio. €, Effekte aufgrund der Konjunkturkomponente von gut 611 Mio. € und die pandemiebedingten Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 1,02 Mrd. €. Trotz einer Nettokreditaufnahme von fast 342 Mio. € war es somit strukturell möglich, in Höhe von rd. 80 Mio. € zu tilgen. Damit erfüllte Bremen seine Sanierungsverpflichtungen.
- 147 Für das Land sowie die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven wurde bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts 2022 die Steuerschätzung vom Mai 2021 für die Veranschlagung der steuer- bzw. steuerabhängigen Einnahmen

und Ausgaben zugrunde gelegt. Nach der im Mai 2022 veröffentlichten Schätzung war zwar mit erheblich höheren Steuereinnahmen für den Haushalt 2022 zu rechnen. Soweit diese aber die Schätzung aus dem Mai 2021 überstiegen, standen sie wegen der gesetzlichen Regelungen zur Konjunkturkomponente nicht zur Deckung regulärer Ausgaben zur Verfügung, sondern mussten zur Schuldenreduzierung verwendet werden. Dadurch wurden, wie bereits im Haushaltsjahr 2021, auch im Jahr 2022 weiterhin pandemiebedingte Kredite zur Ausgabenfinanzierung herangezogen.

- 148 Mit der Erhöhung der Bestände der Sonderrücklagen Bremen-Fonds Land (s. Tz. 36) und Stadt (vgl. Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 27) sowie Bremerhaven-Fonds in 2022 war beabsichtigt, Folgefinanzierungsbedarfe von Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie zu decken. Deshalb sollte ab dem Jahr 2023 auf die Feststellung einer pandemiebedingten Notsituation und damit verbundene Kreditaufnahmen verzichtet werden. Für die im Jahr 2022 im Stadtstaat Bremen wegen der pandemiebedingten Notlage aufgenommenen Kredite in Höhe von rd. 1,02 Mrd. € war nach den von Bürgerschaft (Landtag), Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Tilgungsplänen vorgesehen, sie innerhalb von 30 Jahren zurückzuzahlen.
- 149 Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht (s. Tz. 36) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit definierten strengen Voraussetzungen steht fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Deshalb war die Finanzierung pandemiebedingter Maßnahmen aus dafür gebildeten Rücklagen nicht zulässig. Entgegen der ursprünglichen Absicht wurde daher für 2023 die Notlage wegen der Auswirkungen und Nachsorge der Pandemie festgestellt, um die Aufnahme weiterer Notlagenkredite für den Stadtstaat in Höhe von bis zu rd. 258 Mio. € zu ermöglichen. Daneben wurde die Auflösung der Sonderrücklagen Bremen-Fonds und Bremerhaven-Fonds sowie eine Sondertilgung beschlossen.

6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennziffern des Stabilitätsrats

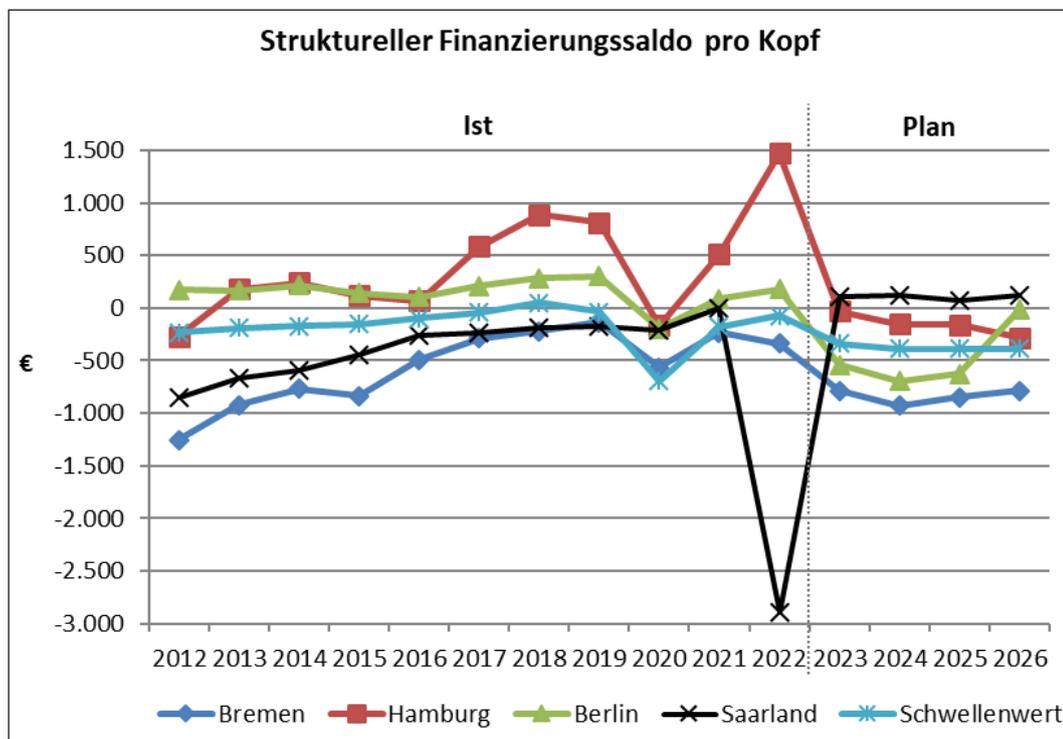
- 150 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betreffenden Gebietskörperschaft zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen 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, weil das Saarland neben Bremen ebenfalls Sanierungshilfen erhält.

- 151 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennziffern struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand 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 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

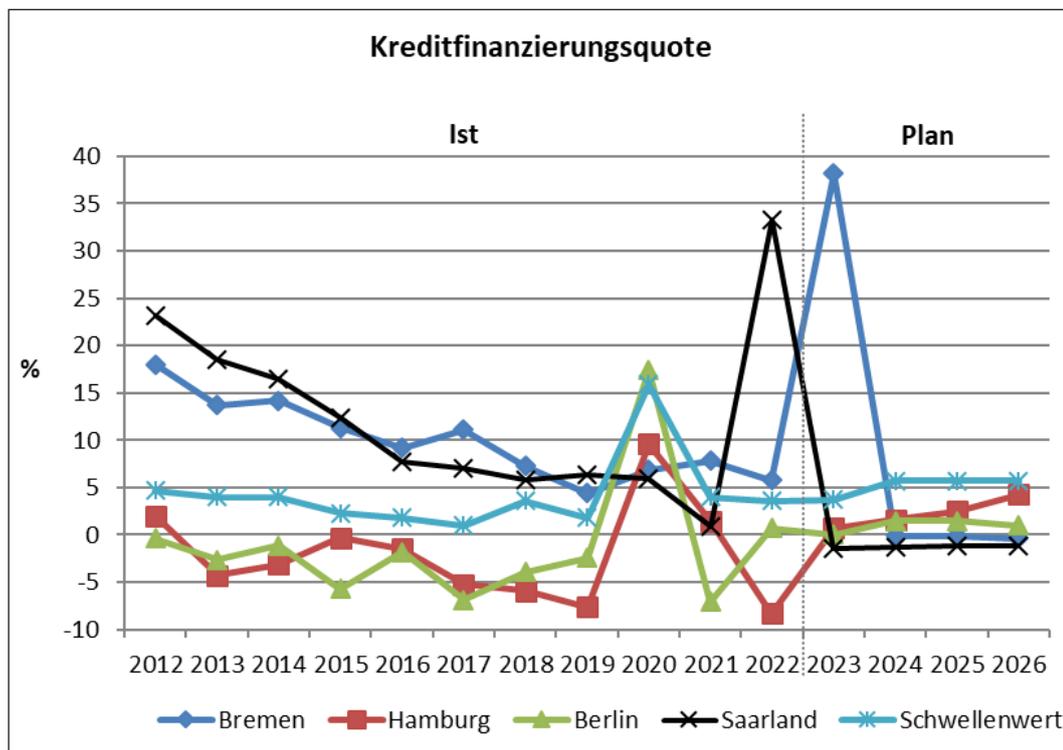
- 152 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine der Kennziffern zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopffzahl bezogen, um die Salden der Länder miteinander vergleichen zu können. Zur Bewertung wird ein Schwellenwert gebildet.
- 153 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.



- 154 Nachdem Bremen im Jahr 2012 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, bevor es im Jahr 2022 wieder deutlicher unter dem Schwellenwert lag. Das Saarland befand sich 2019 ungefähr gleichauf mit Bremen, wies für die Haushalte 2020 und 2021 jedoch erheblich bessere Finanzierungssalden als Bremen aus. Dieses änderte sich im Jahr 2022, weil das Saarland ein Sondervermögen mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 3 Mrd. € einrichtete. Dadurch fiel der Finanzierungssaldo erheblich unter den Schwellenwert. Die Werte für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg waren im Zeitraum 2013 bis 2022 stets und manchmal sogar deutlich höher als der Schwellenwert. Ab dem Jahr 2023 prognostiziert allein das Saarland positive Finanzierungssalden, während die jährlichen Einnahmen der drei Stadtstaaten der Planung nach nicht ausreichen werden, um ihre jährlichen Ausgaben zu decken.
- 155 Für den Planungszeitraum 2023 bis 2026 weist Bremen mit negativen Finanzierungssalden zwischen -788 € im Jahr 2023 und -931 € im Jahr 2024 durchgängig die höchsten geplanten Finanzierungsdefizite der vier genannten Länder aus. Die Planwerte für den Stadtstaat Bremen berücksichtigen noch nicht die sich aus dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 Land ergebenden Änderungen.

6.2.3 Kreditfinanzierungsquote

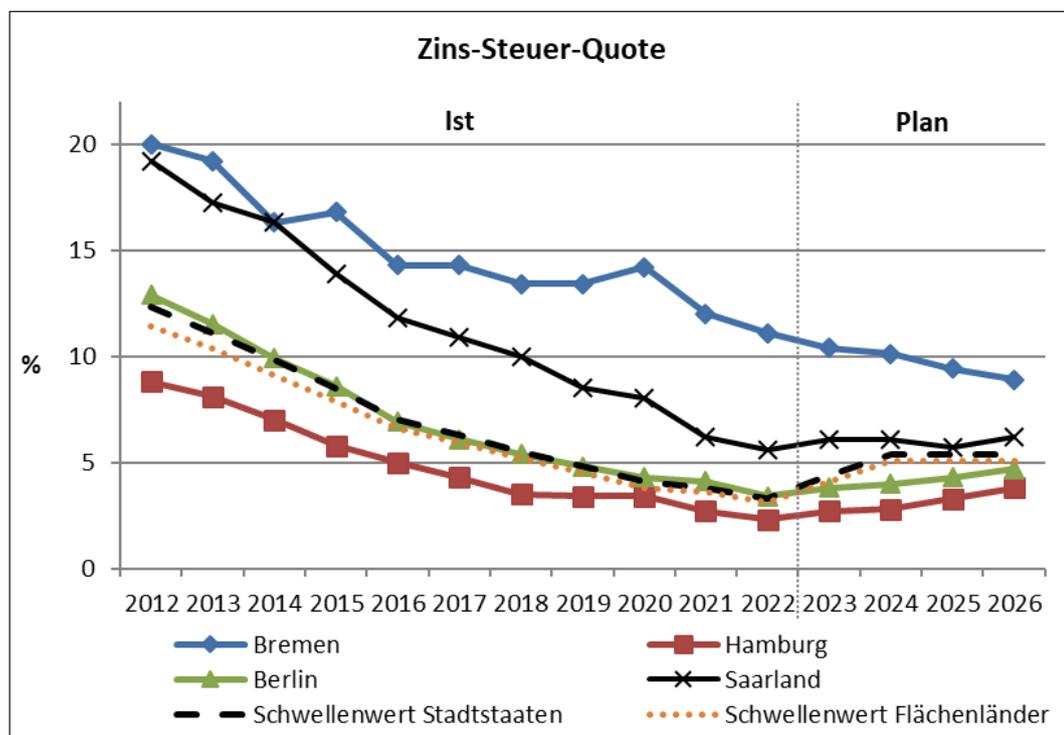
- 156 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Auch hier wird zur Bewertung ein Schwellenwert gebildet.
- 157 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 2012 bis 2026.



- 158 Die Neuverschuldung Bremens ging in der Zeit von 2012 bis 2019 deutlich zurück. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2012 noch 18 % 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 4,7 % auf 1,8 %. Aufgrund der konjunktur- bzw. pandemiebedingten Kreditaufnahmen stieg die Quote Bremens im Jahr 2020 auf 6,9 %, unterschritt aber dennoch den einmalig stark erhöhten Schwellenwert von 15,9 %. In den Folgejahren 2021 und 2022 lag Bremen mit 7,8 % bzw. 5,8% wieder über den Schwellenwerten von 4 % bzw. 3,6 %. 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. Dies änderte sich im Jahr 2020, in dem Hamburg und Berlin Kreditfinanzierungsquoten von 9,6 % bzw. 17,4 % aufwiesen. Berlin lag damit über dem Schwellenwert von 15,9 %. Die mit 33,3 % höchste Kreditfinanzierungsquote der abgeschlossenen Haushalte verzeichnete das Saarland durch die Einrichtung des Sondervermögens 2022. Noch übertroffen wurde dieser Wert von Bremen in der Planung für das Jahr 2023 mit 38,2 % aufgrund der Notlagenkredite zur Bewältigung der Belastungen aufgrund der Klima- und Energiekrise sowie des Ukraine-Kriegs. Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes des Landes wird die tatsächliche Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2023 aber unter diesem Planwert liegen. Alle genannten Länder planen ab dem Jahr 2024 den Schwellenwert einzuhalten.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

- 159 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Zur Bewertung werden für Stadtstaaten und Flächenländer jeweils eigene Schwellenwerte gebildet.
- 160 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 2012 bis 2026.

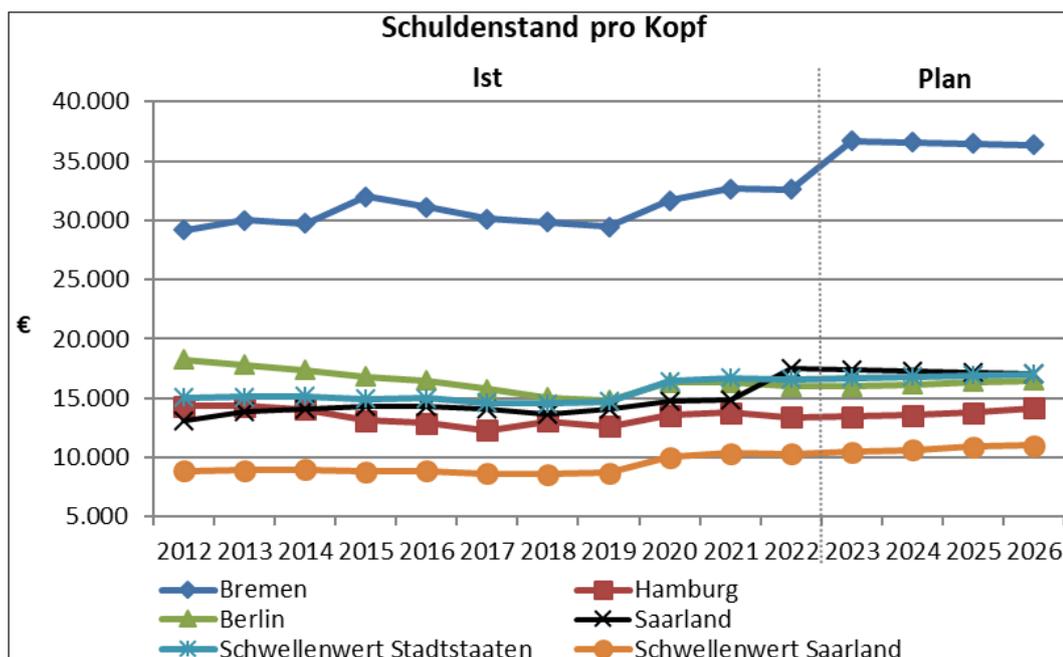


- 161 Für das Jahr 2012 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 20 % gemeldet. Ein Fünftel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm ab und betrug im Jahr 2014 - wie im Saarland auch - 16,3 %. Seitdem bewegten sich die Zins-Steuer-Quoten wieder auf unterschiedlichen Ebenen. Während das Saarland die Quote bis zum Jahr 2022 kontinuierlich reduzierte, entwickelte sich die Bremer Kennziffer nicht stetig, jedoch immer auf einem höheren Niveau als die des Saarlands. Sie sank zwar im Jahr 2022 auf 11,1 %, überstieg den maßgeblichen Schwellenwert von 3,3 % aber um mehr als das Dreifache. Die hohe Zins-Steuer-Quote verdeutlicht das nach wie vor bestehende Problem Bremens im Vergleich zum Saarland, aber insbesondere auch im Vergleich zu den Stadtstaaten, einen erheblich höheren Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden zu müssen.

Während Bremen im Jahr 2022 etwa jeden neunten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwandte, betraf dies in Hamburg nur etwa jeden drei- und vierzigsten Euro. Das schränkt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten Bremens nach wie vor deutlich ein. Für den Planungszeitraum 2023 bis 2026 weist Bremen - im Gegensatz zu den anderen genannten Ländern - eine sinkende Zins-Steuer-Quote aus.

6.2.5 Schuldenstand pro Kopf

- 162 Eine weitere Kennziffer ist der Schuldenstand pro Kopf. Er wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Neben unterschiedlichen Schwellenwerten für Stadtstaaten und Flächenländer wird bei dieser Kennziffer für das Saarland ein eigener Schwellenwert gebildet.
- 163 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten den Schuldenstand pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.



- 164 In den Jahren 2016 bis 2019 gelang es Bremen, den Schuldenstand pro Kopf zu reduzieren. Allerdings stieg er in den Jahren 2020 und 2021 wieder so erheblich an, dass er 2021 mit 32.682 € einen neuen Höchststand erreichte. Im Jahr 2022 sank er leicht auf 32.583 €. Der Schuldenstand pro Kopf lag durchgehend erheblich über dem Schwellenwert und war im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten im Jahr 2022 mehr als doppelt so hoch. Das Saarland verzeichnete einen Anstieg des Schuldenstands pro Kopf von 14.840 € im Jahr 2021

auf 17.458 € im Jahr 2022, lag damit aber weiterhin deutlich unter den Werten Bremens. Im Vergleich konnten Hamburg seit 2012 und Berlin seit 2020 den Schwellenwert jeweils einhalten. Nach den gemeldeten Planungsdaten soll sich Bremens Schuldenstand pro Kopf weiter sowohl vom Schwellenwert als auch von den Werten der anderen genannten Länder entfernen. Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 Land wird die Steigerung im Jahr 2023 aber deutlich geringer ausfallen als geplant.

6.2.6 Drohende Haushaltsnotlage

- 165 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 in den Jahren 2021 und 2022 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 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 (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 151 mit weiteren Nachweisen). Dies gilt insbesondere angesichts der gestiegenen Zinsen.
- 166 Hinsichtlich der Kennziffern des Stabilitätsrats ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Vergleichbarkeit der Länderdaten eingeschränkt ist. Die Länder wählten unterschiedliche finanztechnische Herangehensweisen, um die pandemiebedingten Lasten zu bewältigen. 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 mit 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 und eine transparente Darstellung im Haushalt ihre Vorzüge, sondern ist auch aufgrund der strengen Vorgaben zu Notlagenkrediten in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (s. Tz. 36) vorzuziehen.
- 167 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.



-
- 168 Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts legte der Senat am 5. Dezember 2023 einen Zweiten Nachtragshaushalt vor, der erhebliche Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2023 und die Finanzplanung hatte. Der Stabilitätsrat beauftragte deshalb in seiner Sitzung am 18. Dezember 2023 den Evaluationsausschuss, die Abstimmung über den von Bremen im Herbst 2023 fristgerecht vorgelegten Entwurf auf Arbeitsebene für ein Sanierungsprogramm zunächst fortzusetzen und erst zur Sitzung in der zweiten Jahreshälfte 2024 eine Sanierungsvereinbarung vorzulegen. Das dem Stabilitätsrat vorgelegte Sanierungsprogramm sei vor diesem Hintergrund anzupassen.
- 169 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 der Verwaltung erhöhten sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,9 % auf etwa 2,34 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg um 320 Vollzeiteinheiten.

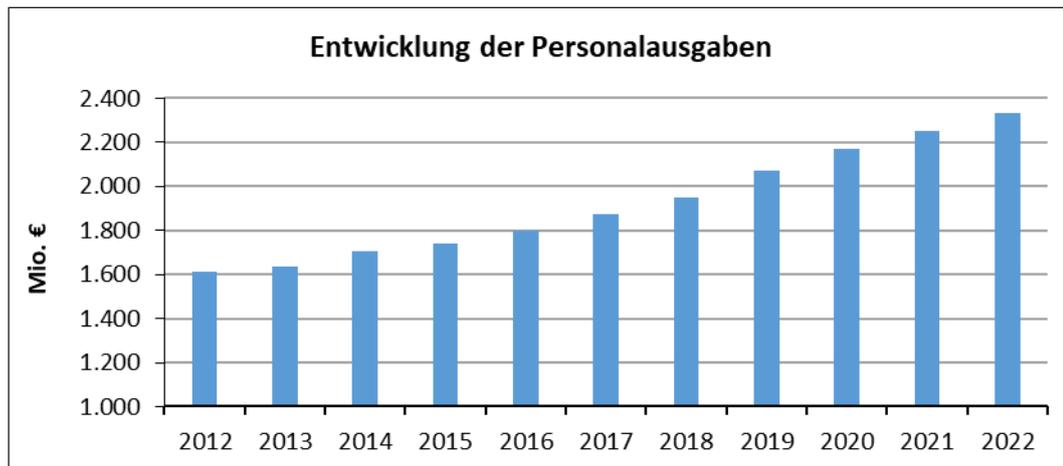
1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

- 170 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).
- 171 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.

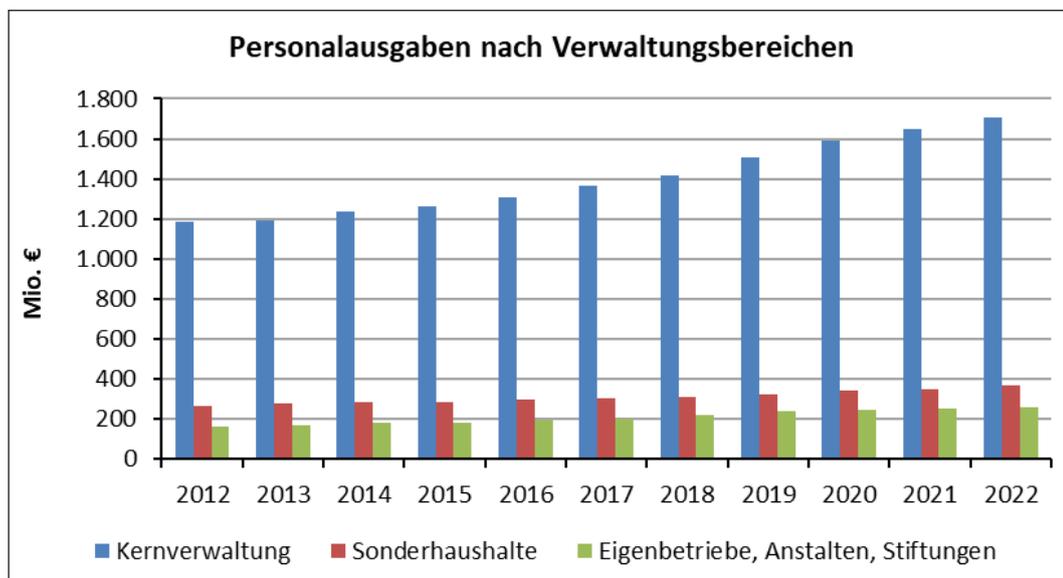
2 Personalausgaben in der Verwaltung

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

- 172 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 2012 bis 2022 entwickelten.



- 173 Die Personalausgaben stiegen von etwa 1,61 Mrd. € im Jahr 2012 auf ungefähr 2,34 Mrd. € im Jahr 2022. Das entsprach einer Zunahme um rd. 44,8 %. Im Jahr 2022 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2021 um etwa 3,9 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen. Zudem leistete Bremen Sonderzahlungen aufgrund der Pandemie und der Energiekrise.
- 174 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben von 2012 bis 2022 getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



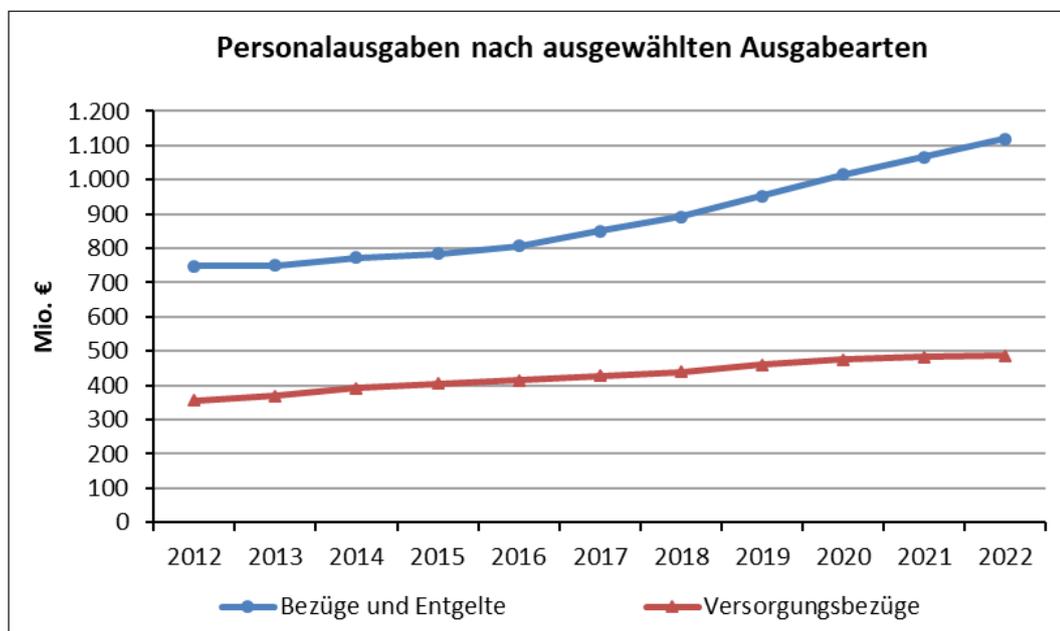
- 175 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von ca. 1,18 Mrd. € im Jahr 2012 auf knapp 1,71 Mrd. € im Jahr 2022 und damit um etwa 44,3 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2022 um rd. 3,7 %.



- 176 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von ungefähr 267,7 Mio. € im Jahr 2012 auf etwa 366,1 Mio. € im Jahr 2022. Das entsprach einer Zunahme um rd. 36,7 %. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Personalausgaben 2022 um rd. 4,8 %.
- 177 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von ca. 162,1 Mio. € im Jahr 2012 um etwa 61,8 % auf ungefähr 262,2 Mio. € im Jahr 2022. Sie erhöhten sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,8 %.

2.2 Kernverwaltung

- 178 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten in der Kernverwaltung sowie die Versorgungsbezüge von 2012 bis 2022 entwickelten.



- 179 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil der Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2012 bis 2022 um etwa 369,9 Mio. € auf knapp 1,12 Mrd. € und damit um rd. 49,4 %. Von 2021 auf 2022 stiegen sie um beinahe 52,5 Mio. €, das entsprach ungefähr 4,9 %.
- 180 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2012 bis 2022 um knapp 130,3 Mio. € auf fast 486,2 Mio. €, d. h. um ungefähr 36,6 %. Im Jahr 2022 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um etwa 3,5 Mio. € und damit um rd. 0,7 %.
- 181 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2012 bis 2022 um ungefähr 29,1 Mio. € und damit um

rd. 52,1 % zunehmen. Im Jahr 2022 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,6 % auf etwa 84,9 Mio. €. Ursächlich für die Kostensteigerungen sind neben beihilferechtlichen Änderungen u. a. auch stetig steigende Kosten im medizinischen Bereich.

3 Personalaufwand in bremischen Mehrheitsbeteiligungen

182 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 Gesellschaften, an denen Bremen mehrheitlich beteiligt ist, erhöhte sich der Personalaufwand von rd. 0,96 Mrd. € im Jahr 2012 auf ungefähr 1,36 Mrd. € im Jahr 2022. Damit entsprach der Personalaufwand in den Mehrheitsbeteiligungen knapp 58,2 % der Personalausgaben in der bremischen Verwaltung.

4 Beschäftigungsvolumen

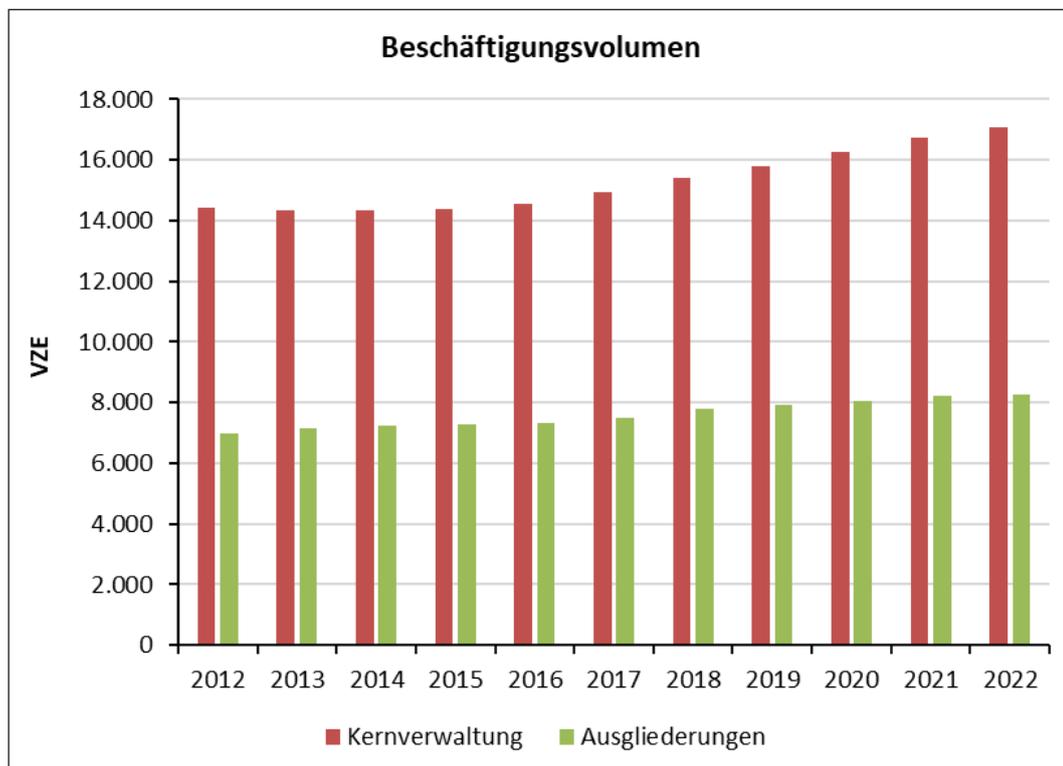
4.1 Kernverwaltung und Ausgliederungen

183 Die Kernverwaltung setzt sich zusammen aus den Beschäftigten der Ressorts und Ämter (Kernbereich). Darüber hinaus umfasst sie auch

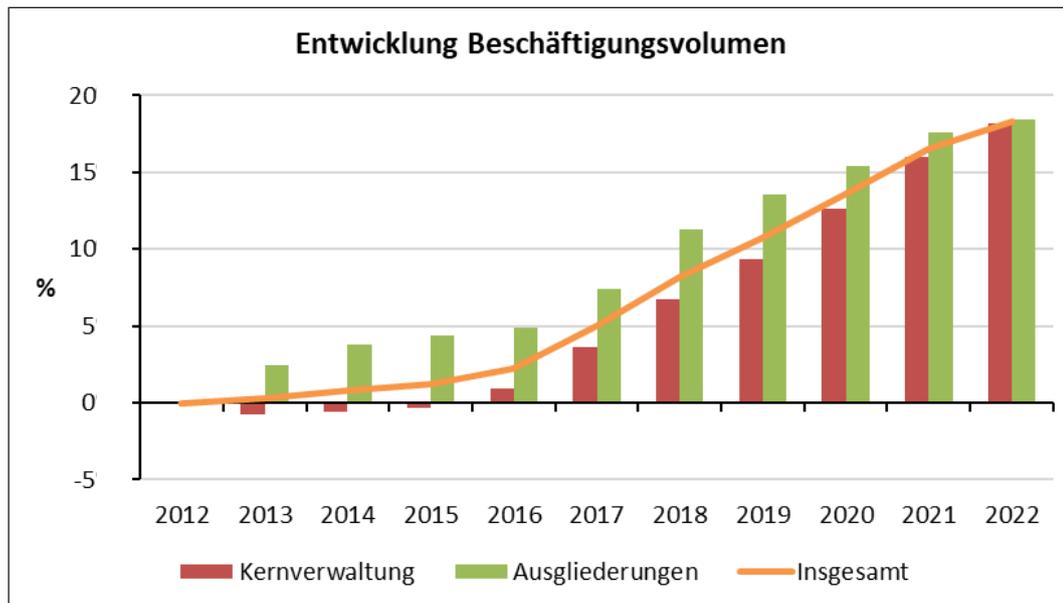
- die refinanzierten Beschäftigten,
- die über temporäre Personalmittel finanzierten Beschäftigten (z. B. für Projekte) sowie
- die aus Flexibilisierungsmitteln finanzierten Beschäftigten (z. B. für pandemiebedingte Maßnahmen).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (s. Tz. 170).

184 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeitereinheiten (VZE) der Jahre 2012 bis 2022 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.



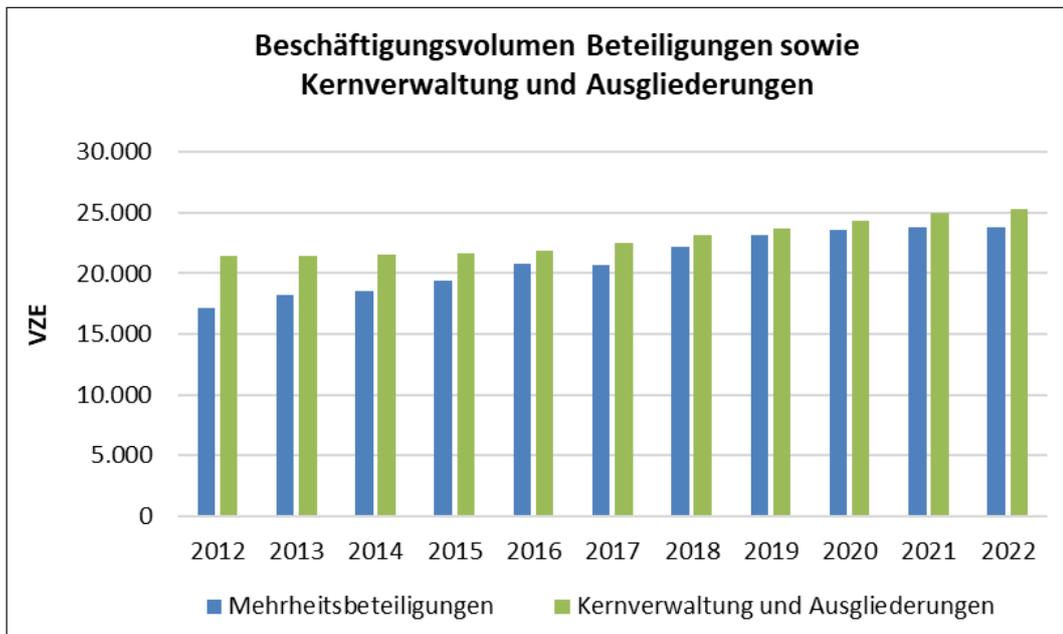
- 185 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg im Jahr 2022 auf 17.054 VZE. Gegenüber dem Vorjahr wuchs es in der Kernverwaltung damit um 320 VZE. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 2.629 VZE.
- 186 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 6.985 VZE im Jahr 2012 auf 8.273 VZE im Jahr 2022 und so um insgesamt 1.288 VZE in den letzten zehn Jahren.
- 187 Ausgehend von 21.411 VZE im Jahr 2012 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie den Ausgliederungen insgesamt auf 25.328 VZE im Jahr 2022 und damit um 3.917 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 380 VZE.
- 188 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2012 bis 2022.



- 189 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um beinahe 18,3 %. In der Kernverwaltung stieg das Beschäftigungsvolumen zwischen 2012 und 2022 um rd. 18,2 %. Bei den Ausgliederungen erhöhte es sich in vergleichbarem Ausmaß um rd. 18,4 %, was insbesondere am Zuwachs bei KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren lag. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen um 523 VZE (rd. 41,6 %) zu.
- 190 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um etwa 1,5 %. In der Kernverwaltung wuchs es um rd. 1,9 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung gut 0,7 %.

4.2 Mehrheitsbeteiligungen

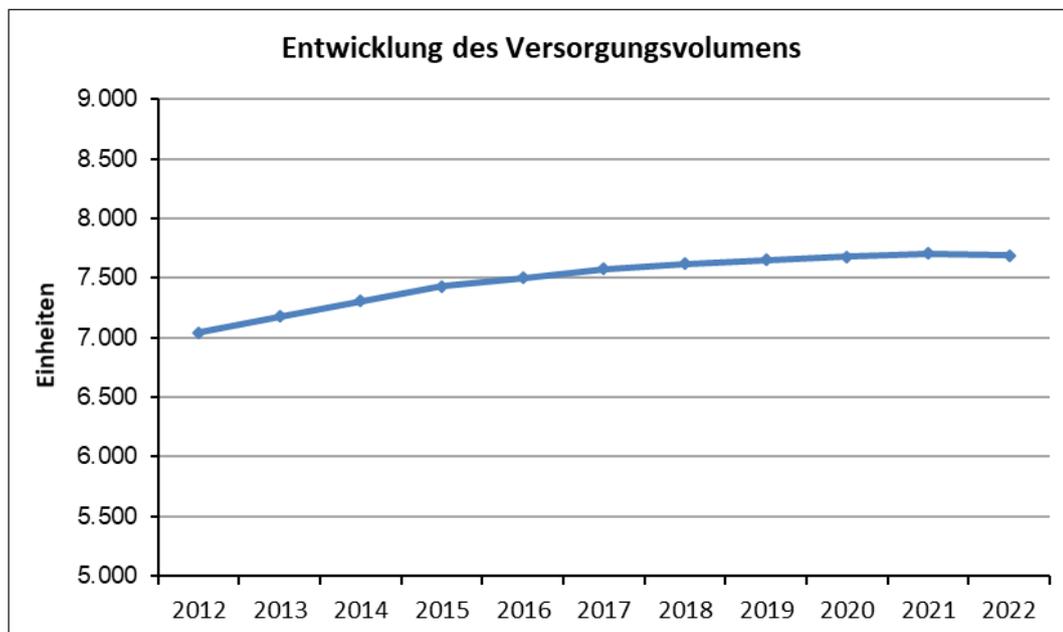
- 191 Das Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen erhöhte sich seit dem Jahr 2012 von 17.115 VZE auf 23.736 VZE im Jahr 2022. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 38,7 %. Gründe hierfür waren u. a. Veränderungen im Beteiligungsportfolio sowie teils deutliche Personalzuwächse bei einzelnen Beteiligungen.
- 192 Die nachstehende Grafik zeigt für die Jahre 2012 bis 2022 die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Mehrheitsbeteiligungen sowie in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen.



193 Im Jahr 2022 erreichte das Beschäftigungsvolumen der Mehrheitsbeteiligungen etwa 93,7 % des Beschäftigungsvolumens von Kernverwaltung und Ausgliederungen zusammen. Im Jahr 2012 hatte das Verhältnis noch bei ungefähr 79,9 % gelegen. In der Summe aus Kernverwaltung, Ausgliederungen und Mehrheitsbeteiligungen stieg das Beschäftigungsvolumen von 38.526 VZE im Jahr 2012 um rd. 27,4 % auf 49.064 VZE im Jahr 2022.

5 Versorgungsvolumen

194 Das Versorgungsvolumen wird aus der Summe individueller Versorgungsätze gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2012 und 2022 entwickelte.



- 195 Das Versorgungsvolumen sank im Jahr 2022 gegenüber 2021 leicht um rd. 0,2 % auf 7.691 Einheiten. Im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2022 stieg das Versorgungsvolumen um 647 Einheiten, das entspricht ungefähr 9,2 %.
- 196 In der Versorgungsstatistik werden grundsätzlich die Dezemberdaten eines Jahres verwendet. Aufgrund der Besoldungsanpassung im Dezember 2022 konnte das Versorgungsvolumen für das Jahr 2022 aus technischen Gründen vom Finanzressort nicht in der richtigen Höhe ausgewiesen werden. Eine rückwirkende Bereinigung der Daten ist für den Jahresbericht 2025 zu erwarten.

6 Personalbedarfsermittlung

- 197 Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung und mit einem zweckmäßigen Personaleinsatz wahrgenommen werden. Ohne eine solche Personalbedarfsermittlung, zu der auch eine vorgeschaltete Aufgabenkritik gehört, besteht die Gefahr, dass Personalbedarfe nicht an tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden. Dies kann im Einzelfall zu einer unkontrollierten Erhöhung des Personalbestands, aber auch zu einer Verstärkung eines Fachkräftemangels führen.
- 198 Der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft sah die Einrichtung einer Fachstelle für Personalbedarfsermittlung und -planung beim Finanzressort vor. Sie sollte zusammen mit den Ressorts und der Senatskanzlei aufgabenbezogene sowie methodengestützte Untersuchungen



zur Personalbemessung durchführen und den Senat bei Entscheidungen unterstützen. Dieses Vorhaben wird vom Senat inzwischen nicht weiterverfolgt. Die entsprechenden Aufgaben sollen im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung ausschließlich durch die Dienststellen wahrgenommen werden.

- 199 Die Dienststellen entscheiden aufgrund gesetzlicher Vorgaben sowie politischer Zielsetzungen eigenverantwortlich darüber, welchen Aufgaben sie nachkommen und in welchem Umfang dafür Personal einzusetzen ist. Gleichwohl ist das Finanzressort wegen seiner zentralen Zuständigkeit für die Verwaltungsmodernisierung gehalten, einheitliche Vorgaben zu entwickeln und die Dienststellen bei der Umsetzung von Maßnahmen zu unterstützen. Zwar befasste sich das Finanzressort bereits mit konzeptionellen Überlegungen zur Personalbedarfsermittlung, verzichtete aber bislang darauf, den Dienststellen eine Handlungshilfe zur Durchführung der Verfahren zur Verfügung zu stellen.
- 200 Der Rechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, Grundsätze zum methodischen Vorgehen bei Aufgabenkritik sowie Personalbedarfsermittlung in einer Handlungshilfe für die Dienststellen zusammenzufassen. Auch die Umsetzung solcher Maßnahmen wäre durch das Finanzressort im erforderlichen Umfang zu unterstützen.



III Prüfungsergebnisse

Wissenschaft

Zuwendungen zur Finanzierung des AI Center for Health Care

Es war verfassungsrechtlich nicht zulässig, das Projekt im ersten Jahr aus Mitteln des Bremen-Fonds zu finanzieren.

Das Ressort beachtete zuwendungsrechtliche Vorgaben für die Berücksichtigung von Eigenbeiträgen und für die Festlegung von Zielen nicht ausreichend.

1 Projekt AI Center for Health Care

- 201 In der sog. „U Bremen Research Alliance“ kooperieren die zwölf überregional finanzierten Forschungseinrichtungen des Landes und die Universität Bremen (Universität), um gemeinsame Vorhaben in der Wissenschaft zu fördern. Hierzu gründeten sie im Jahr 2020 den Verein „U Bremen Research Alliance e. V.“ (UBRA). Er beschäftigte zum Ende des Jahres 2022 drei Personen, die in den Räumlichkeiten der Universität tätig waren.
- 202 Seit April 2021 führt die UBRA das Projekt „AI Center for Health Care“ (AICHC) durch, das mit Zuwendungen aus dem Wissenschaftsressort (Ressort) gefördert wird. Im Projektzeitraum, der sich über die Jahre 2021 bis 2025 erstreckt, sind dafür Mittel in Höhe von insgesamt rd. 6,1 Mio. € vorgesehen, deren Anteil von 532 T€ für das erste Jahr der Projektförderung aus dem Bremen-Fonds stammte. Im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2021 wurde als Zweck des Projekts benannt: „Die Maßnahme dient der Gründung und dem Aufbau der Strukturen des AI-Center for Health Care und hier im Besonderen der Rekrutierung von Doktorand*innen mit Mitteln des Bremen-Fonds und soll perspektivisch ein KI-basiertes Gesundheitswissen liefern, das insbesondere in Pandemiesituationen von Kommunen und Staaten dringend nachgefragt wird.“
- 203 Seit dem Jahr 2022 bewilligt das Ressort der UBRA für das AICHC jährlich Projektförderungen aus dem laufenden Haushalt. Über 80 % der Projektmittel sollen in den Jahren 2021 bis 2025 zur Finanzierung von Personalkosten für neun Forschungsprojekte eingesetzt werden, die von insgesamt sieben Mitgliedseinrichtungen der UBRA (Projekträgerinnen) in wechselnder Konstellation umgesetzt werden. Die übrigen Mittel dienen dazu, Koordinations- und Sachaufwand sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu finanzieren.

2 Finanzierung aus Mitteln des Bremen-Fonds

- 204 Im Januar 2021 beantragte das Ressort, das Projekt AICHC mit einem Betrag in Höhe von 532 T€ aus dem kreditfinanzierten Bremen-Fonds zu fördern, weil das AICHC u. a. darauf abziele, aus großen Datensätzen schnell Wissen zu generieren, das eine Orientierung vor allem in der Pandemiebekämpfung biete. Außerdem würden mit der Förderung des AICHC Bedarfe im Forschungs- und Handlungsfeld der digitalen Gesundheitsversorgung aufgegriffen. Die Kombination der in Bremen vorhandenen KI-Kompetenz mit der Expertise zu Datenbanken im Bereich der Gesundheitswissenschaften könne einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten. Zudem werde die Zusammenarbeit in der Bremer Wissenschaft wie auch von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt sowie die Resilienz sowohl der kleinen und mittleren Unternehmen als auch der Gründerszene erhöht.
- 205 Die Bereitstellung von Mitteln für die aus dem Bremen-Fonds bewilligten Maßnahmen ist mit Belastungen künftiger Haushalte aus langfristigen Kreditfinanzierungen verbunden. Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot erlaubt Kreditfinanzierungen nur in Notlagen und damit in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bewältigung von Pandemiefolgen. Dabei ist ein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang mit der Notlagenbekämpfung eingehend begründet darzulegen.
- 206 Mangels eines solchen Ursachenzusammenhangs, insbesondere weil Bremen schon vor der Pandemie die Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ verfolgt hatte, hätte das Projekt nicht aus dem Bremen-Fonds finanziert werden dürfen. Die einzelnen Forschungsvorhaben betreffen außerdem Themen, die keinen Beitrag zur Pandemiebekämpfung leisten können, u. a. die Verbesserung chirurgischer Assistenzsysteme mittels KI und die KI-gestützte Entwicklung von Strukturen zum Aufbau von Endo-Prothesen. Zudem dienten Projektmittel in Höhe von 66 T€ der Öffentlichkeitsarbeit. Auch hier ist nicht ersichtlich, worin der Beitrag zur Pandemiebekämpfung gelegen haben sollte. Folglich hat der Rechnungshof die Finanzierung des Projekts aus dem Bremen-Fonds beanstandet.
- 207 Dem haben Ressort sowie Verein entgegengehalten, KI könne dazu beitragen, das Gesundheitssystem umfassend zu revolutionieren, zu entlasten und resilienter zu machen. In der Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ sei die Schnittstelle zur Gesundheitsforschung bislang nicht erfasst. Zudem wäre die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit zum Erreichen der Projektziele unmittelbar erforderlich gewesen. Im Gutachten der iw Consult vom 31. August 2020 sei das Handlungsfeld KI ausdrücklich im Rahmen der Kategorie



mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise benannt worden.

- 208 Dies überzeugt nicht. In der Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ kündigte das Wissenschaftsressort an, die Strategie im Rahmen des geltenden Wissenschaftsplans zu unterstützen. Dieser war bereits im Jahr 2019 beschlossen worden und benannte ausdrücklich auch Forschungsthemen im Bereich Gesundheit. Damit gehört die Bündelung KI-basierten Wissens im Rahmen des AICHC zu Maßnahmen, die auch ohne eine Pandemie in Erwägung gezogen worden wären. Selbst nach der im Auftrag des Senats erstellten rechtsgutachterlichen Stellungnahme von Korioth aus dem September 2020 sind mittel- und langfristige Maßnahmen nur in Ausnahmefällen mit Notlagenkrediten finanzierbar, etwa „wenn mit ihnen ausschließlich coronaverursachte Einschränkungen beginnend 2020 ausgeglichen werden sollen“ (Korioth, S. 36). Daran fehlt es hier jedoch. Der Rechnungshof bleibt daher dabei, dass die Mittel des Bremen-Fonds zur Finanzierung nicht hätten herangezogen werden dürfen.

3 Bewilligung der Zuwendungen durch das Ressort

3.1 Im Projekt einzusetzende Mittel der UBRA

- 209 Das Ressort berücksichtigte bei seiner Prüfung des Projektförderantrags im April 2021 die der UBRA zur Verfügung stehenden Eigenmittel nicht. Der Verein erzielte im Jahr 2020 einen Überschuss in Höhe von ungefähr 83 T€. Dies war zum Zeitpunkt der Antragsprüfung absehbar. Insofern hätten zumindest teilweise Mittel für das Projekt zur Verfügung gestanden.
- 210 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das geltende Recht einzuhalten und vorhandene Mittel einer zuwendungsempfangenden Stelle bei der Festlegung der Zuwendungshöhe stets zu berücksichtigen. Das Ressort hat angekündigt, bei der abschließenden Verwendungsnachweisprüfung untersuchen zu wollen, ob vorhandene Eigenmittel abzuziehen seien.
- 211 Dies ist mindestens für die Prüfung der Jahre 2022 und 2023 geboten. Für das Jahr 2021 steht dem allerdings entgegen, dass die Verwendung der Projektmittel bereits abschließend geprüft wurde, ohne dass Eigenmittel berücksichtigt worden waren. Der Rechnungshof verweist daher erneut auf die Rechtslage und bleibt bei seiner Forderung, schon bei der Bewilligung von Zuwendungen Eigenmittel angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt es bei der Projektförderung in den Jahren 2024 und 2025 zu beachten.
- 212 Das Ressort hat zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs in der weiteren Umsetzung des Projekts zu berücksichtigen.

3.2 Festlegung von Förderzielen

- 213 Die Bezeichnung des Zweckes ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig sowie detailliert zu bestimmen, dass die so festgelegten Kriterien auch als Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen dienen können. Das Ressort beachtete dies nicht ausreichend:
- Im Bescheid für das Jahr 2021 wurde eine Kennzahl hinsichtlich einzuwerbender Drittmittel festgelegt. Diese Kennzahl war von vornherein nicht erreichbar, weil die UBRA keine Forschungseinrichtung und damit nicht berechtigt ist, Forschungsprojekte zu beantragen.
 - Zu dem Teil des Zweckes, in den einzelnen Forschungsprojekten Promovierende einzustellen, wurden keine Ziele vereinbart. Tatsächlich nutzten die geförderten Einrichtungen in den Jahren 2021 und 2022 nur weniger als die Hälfte der Fördermittel für die Finanzierung von Promotionsstellen.
 - Im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2022 benannte das Ressort nur wenige Ziele zur Ausrichtung von zwei Konferenzen, hinterlegte diese jedoch nicht mit Kennzahlen. Darüber hinausgehende Ziele für die Forschungsprojekte legte das Ressort nicht fest.
 - Für das Jahr 2023 nahm das Ressort verschiedene Ziele in den Zuwendungsbescheid auf, beispielsweise „Strukturelle Beiträge zur Forschungs Kooperation“ oder „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“, hinterlegte sie jedoch ebenfalls nicht mit Kennzahlen.
 - Der Förderbescheid für das Jahr 2023 enthielt Ziele, die nicht das Projekt AICHC betrafen, sondern übergreifende Themen der UBRA. Dazu gehörten insbesondere „strategische Weiterentwicklung der Kooperation am Standort Bremen im Bereich KI“ und „Bekanntmachung der UBRA“.
- 214 Die UBRA hat erläutert, Forschungseinrichtungen hätten im Rahmen des AICHC bereits Drittmittel beantragt oder eingeworben. Zudem sei in den Projektanträgen der geplante Personaleinsatz festgelegt. Die eigentliche Herausforderung sei, diese Stellen mit geeigneten Personen zu besetzen.
- 215 Ziele sind zuwendungsrechtlich nur verbindlich, wenn sie im Zuwendungsbescheid festgelegt sind. Daten, die lediglich in den Anträgen gegenüber der UBRA aufgeführt werden, stellen keine ausreichende Zielvorgabe dar und werden deshalb im Rahmen der Erfolgskontrolle vom Ressort auch nicht ausgewertet.



Unabhängig von erreichten Wirkungen des Projekts ist es zuwendungsrechtlich erforderlich, spezifisch projektbezogene und realistische Ziele zu formulieren sowie Kennzahlen festzulegen, anhand derer die Erreichung der Ziele bewertet werden können. Nur so kann der Erfolg einer zuwendungsfinanzierten Maßnahme gemessen werden.

- 216 Der Rechnungshof regt an, das Projekt AICHC zum Ende des Förderzeitraums hin zu evaluieren. Zur Beurteilung der Zielerreichung könnten in den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2024 und 2025 Kennzahlen, etwa zur Schaffung zusätzlicher Doktorandenstellen, zur Einwerbung von Drittmitteln im Zusammenhang mit dem AICHC sowie zur Entwicklung neuer Forschungsthemen an der Schnittstelle von KI und Gesundheitswissenschaft, festgelegt werden.
- 217 Nach Angaben des Ressorts wird es die Hinweise des Rechnungshofs in der weiteren Umsetzung des Projekts berücksichtigen.

3.3 Mittelweiterleitung und Verwendungsnachweisprüfung

- 218 Die UBRA leitet den Großteil der ihr für das AICHC vom Ressort bewilligten Mittel an die Trägerinnen der neun Einzelprojekte weiter. Zu diesem Zweck schließt sie mit den Projektträgerinnen jährlich sog. Weiterleitungsverträge, die sich inhaltlich an den Bewilligungsbedingungen orientieren, die das Ressort für die jeweilige jährliche Projektförderung an die UBRA stellt. Benötigen die Projektträgerinnen nach Abschluss der Verträge Mittel, wenden sie sich an die UBRA, die ihrerseits die Mittel beim Ressort abrufen und den Projektträgerinnen in angeforderter Höhe überweist.
- 219 Die Weiterleitungsverträge wurden in der Regel rückwirkend und teilweise mit erheblichen Verzögerungen geschlossen. So lagen beispielsweise im April 2023 noch keine Verträge für das laufende Jahr vor. In einzelnen Fällen leitete die UBRA die ihr vom Ressort überwiesenen Mittel im Jahr 2021 erst nach Wochen weiter. Zudem hatte der Verein von den Projektträgerinnen bis Mai 2023 keine Belege angefordert, um die teilweise widersprüchlichen Angaben in deren Verwendungsnachweisen aufzuklären. Die UBRA forderte Mittel von einzelnen Projektträgerinnen erst zurück, nachdem das Ressort im Jahr 2023 den Verwendungsnachweis der UBRA für das Jahr 2021 vertieft geprüft hatte.
- 220 Wegen der Verzögerungen beim Abschluss der Weiterleitungsverträge berief sich der Verein darauf, er habe die Förderbescheide des Ressorts verspätet erhalten und auch manche Projektträgerinnen hätten nur zögerlich reagiert. Zudem seien Verzögerungen dadurch entstanden, dass in einem Einzelfall individuelle Vertragsinhalte ausgehandelt worden seien und in anderen Fällen

die Unterzeichnung der Verträge länger gedauert habe. Zu den verzögerten Mittelweiterleitungen verwies er für das Jahr 2021 auf die pandemische Situation. Den Projekten wäre dadurch kein Schaden entstanden. Widersprüche in den Verwendungsnachweisen hätte er nicht erkennen müssen und auf eine Belegprüfung habe er verzichtet, weil letztlich das Ressort die Verwendungsnachweise geprüft hätte. Das Ressort verwies im Zusammenhang mit den aufgezeigten Verzögerungen auf Anlaufschwierigkeiten.

- 221 Der Rechnungshof hat die Verzögerungen bei der Abwicklung der Projektförderung kritisiert. Da Forschungseinrichtungen und die Universität neues Personal für ein Projekt erst verpflichten dürfen, wenn eine Finanzierungszusage vorliegt, führen verzögerte Zusagen zu einem späteren Projektbeginn. Ohnehin nimmt das Verfahren zur Gewinnung und Einstellung von Personal üblicherweise mehrere Monate in Anspruch. Zudem führen verzögerte Vertragschlüsse regelmäßig zu administrativem Mehraufwand, z. B. durch erforderliche Umbuchungen. Außerdem ist es insbesondere in Zuwendungsjahren, in denen die Forschungseinrichtungen weniger Mittel erhalten, als ihnen zu Projektbeginn in Aussicht gestellt wurden, notwendig, die Weiterleitungsverträge zeitnah zu Beginn des Förderjahres zu schließen, damit sich die Institute möglichst frühzeitig auf eine Mittelreduzierung einstellen können.
- 222 Nach Abschluss der Verträge darf sich auch die Auszahlung der Mittel an die Projektträgerinnen nicht durch die Zwischenschaltung der UBRA unnötig verzögern. Es ist unwirtschaftlich, an die UBRA ausgezahlte Projektmittel erst nach Wochen den Projektträgerinnen zuzuleiten, statt sie unverzüglich für die Forschungsprojekte zur Verfügung zu stellen, für die sie bestimmt sind. Der Verein ist verpflichtet, im Rahmen seines Verwendungsnachweises widerspruchsfreie Unterlagen beim Ressort einzureichen. Hierzu gehört es, widersprüchliche Dokumentationen der Projektmittel aufzuklären.
- 223 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die einzelnen Schritte der Projektabwicklung zeitnah vorgenommen werden. Dazu gehört es auch, Rückforderungsansprüche umgehend geltend zu machen.

4 Überblick über die Gesamtaufwendungen des AICHC

- 224 Das Ressort hat keinen Überblick über die Gesamtaufwendungen, die mit dem Projekt AICHC zusammenhängen. Neben der Projektförderung erhält das AICHC weitere Leistungen, deren Kosten es nicht zu tragen hat. So ist die Stelle der Geschäftsführung des Vereins mit vielen Tätigkeiten für das AICHC an der Universität angesiedelt und von ihr aus Landesmitteln finanziert, ohne



dass sich die Universität diese Kosten von der UBRA erstatten ließe. Zudem überließ die Universität dem Projektpersonal des AICHC unentgeltlich ihre Räumlichkeiten. Sie ist allerdings von den Mitgliedsbeiträgen für den Verein befreit. Außerdem werden über das Projekt Kosten abgerechnet, die für den Betrieb des Vereins anfallen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sämtliche Kosten der Projektdurchführung zu ermitteln und in die Erfolgskontrolle einzubeziehen.

- 225 Die UBRA hat mitgeteilt, sie habe zwischenzeitlich einen Mietvertrag mit der Universität abgeschlossen. Das Ressort hat zugesagt, im weiteren Projektverlauf die Kosten und den Nutzen des AICHC transparent darzustellen.

5 Darstellung im Zuwendungsbericht

- 226 Die Zuwendungen, die das Ressort dem Verein zur Finanzierung der Projekte gewährt, werden im Zuwendungsbericht des Landes zutreffend als Förderungen der UBRA ausgewiesen. Da die UBRA aber fast die gesamte Zuwendungssumme an die Universität und die beteiligten Forschungseinrichtungen weiterleitet, ergibt sich aus dem Zuwendungsbericht kein den tatsächlichen Umständen entsprechendes Bild. Im Ergebnis erhalten nämlich die Forschungseinrichtungen und die Universität erheblich mehr Landesmittel als aus dem Bericht erkennbar wäre.
- 227 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für eine den tatsächlichen Umständen entsprechende, transparente Darstellung im Zuwendungsbericht zu sorgen. Das Ressort hat zugesagt, mit dem Senator für Finanzen eine transparentere Darstellung im Bericht abzusprechen.



Wissenschaft

Maßnahmen zur Deckung des Lehrkräftebedarfs im Fach Sport

Ohne aktualisierte Bedarfsermittlung fehlte eine wesentliche Grundlage bei der Planung des wieder einzurichtenden Studiengangs Sport für das Lehramt.

Mit der derzeit vorgesehenen Zahl an Studienplätzen kann zeitnah der Bedarf Bremens an Lehrkräften im Fach Sport nicht gedeckt werden.

1 Studiengang Sport für das Lehramt

228 Aufgrund von Einsparvorgaben des Landes beschloss der Akademische Senat der Universität Bremen (Universität) im Jahr 2008, keine neuen Studierenden mehr im Studiengang Sport für das Lehramt aufzunehmen. Einen Bedarf, Sportlehrerinnen und Sportlehrer in Bremen auszubilden, sah das Wissenschaftsressort zu diesem Zeitpunkt auf längere Sicht nicht. Im Studienjahr 2013/2014 beendeten die letzten Sportstudierenden für das Lehramt ihre Ausbildung.

229 Im Jahr 2017 thematisierte das Bildungsressort den Lehrkräftemangel u. a. im Fach Sport. Um dem allgemeinen Lehrkräftemangel entgegenzuwirken, wurde neben anderen Maßnahmen im März 2018 ein universitäres Seiteneinstiegsprogramm entwickelt. Beabsichtigt war, hierüber auch zusätzliche Sportlehrkräfte zu gewinnen. Anfang 2019 beschloss der Senat zudem, die Ausbildung für das Lehramt Sport für Grundschulen, Oberschulen und Gymnasien an der Universität wieder aufzunehmen.

2 Seiteneinstieg

230 Im März 2018 stimmte die Universität mit dem Bildungsressort und dem Landesinstitut für Schule (LIS) die Rahmenbedingungen für den sog. Seiteneinstieg U ab, mit dem zusätzliche Lehrkräfte in verschiedenen Fächern gewonnen werden sollten. Zugangsvoraussetzung für die als „Lehrkräfte in Ausbildung“ einzustellenden Teilnehmenden war u. a. ein abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium in einem ausgewiesenen schulspezifischen Bedarfsmfach. Die auszubildenden Lehrkräfte sollten in diesem Fach an einer Schule unterrichten, berufsbegleitend eine Ausbildung am LIS absolvieren und parallel dazu ein zweites Schulfach studieren. Da es an der Universität keinen Studiengang Sport gab, konnten über den Seiteneinstieg U zusätzliche Sportlehrkräfte nur gewonnen werden, wenn die betreffenden Personen bereits ein außerschulisches Sportstudium abgeschlossen hatten. Hinzu kam, dass

Studierenden im Lehramt für weiterführende Schulen als Zweitstudienfächer lediglich wenig nachgefragte Fächer wie Physik oder Musik offenstanden. Das Zweitfach für Grundschulen konnten Bremer Seiteneinsteiger zudem nur auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung an der TU Chemnitz studieren. Grund für beides war, dass an der Universität Bremen keine zusätzlichen Lehrkapazitäten zur Verfügung gestellt wurden.

- 231 Der Seiteneinstieg U war daher nicht geeignet, um die Anzahl von Sportlehrkräften nennenswert zu erhöhen. Tatsächlich wurden seit dem Wintersemester 2019/2020 bis zum Jahr 2023 lediglich zwei Lehrkräfte für Sport an Grundschulen und drei für Gymnasien und Oberschulen ausgebildet.
- 232 Die Universität und das Bildungsressort haben sich der Bewertung des Rechnungshofs angeschlossen, dass die Rahmenbedingungen des Seiteneinstiegs U für Studierende ungünstig waren. Das Bildungsressort hat mitgeteilt, inzwischen sei das Programm „back to school“ entwickelt worden. Dieses führe zwar nicht zu einer Lehramtsqualifikation, aber zu einer Lehrbefähigung in einem Fach. Das Programm werde ausgesprochen gut angenommen.
- 233 Auch das neue Konzept kann in Bezug auf die Ausbildung von Sportlehrkräften nur Personen ansprechen, die bereits ein Sportstudium absolviert haben. Zur Deckung des Bedarfs an Sportlehrenden dürfte daher auch dieses Seiteneinstiegsprogramm kaum beitragen.

3 Studienplatzbedarfe in den neuen Studienfächern

- 234 Das Wissenschaftsressort bat die Universität im April 2019, die Einrichtung des Studienfachs Sport für das Lehramt an Grundschulen, Gymnasien und Oberschulen zu planen. Zuvor hatte das Bildungsressort der Deputation für Kinder und Bildung im Februar 2019 Prognosedaten zu den Bedarfen an Lehrkräften, u. a. im Unterrichtsfach Sport vorgelegt. Benötigt wurden danach bis zum Jahr 2023 nahezu 300 Sportlehrkräfte.
- 235 Eine Senatsmitteilung aus dem Oktober 2021 prognostizierte einen Ersatz- und Zusatzbedarf von 142 Sportlehrkräften bis zum Jahr 2031. Anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof teilte das Bildungsressort im Sommer 2023 mit, die im Oktober 2021 bereits fehlende Anzahl von Lehrkräften sei bei der Prognose des Senats nicht berücksichtigt worden. Die Angabe des Bildungsressorts lässt den Rückschluss zu, dass die Bedarfe höher liegen, als vom Senat mitgeteilt. Eine Bedarfsanfrage der Universität bei den Schulämtern im Januar 2022 blieb unbeantwortet, sodass es letztlich keine aktuelle Zahl zum mittel- und langfristigen Bedarf an Lehrkräften im Fach Sport in den Schulen Bremens gab.



- 236 Das von der Universität im Frühjahr 2022 vorgelegte Rahmenkonzept für die Sportstudienfächer orientierte sich am Umfang der vom Wissenschaftsressort dafür eingeplanten Mittel. Es sah für die Ausbildung im Lehramt Sport eine jährliche Aufnahmekapazität für 60 Bachelorstudierende ab Oktober 2024 und 49 Masterstudierende ab Oktober 2027 vor. Damit würden unter Berücksichtigung der von der Universität zugrunde gelegten hohen Erfolgsquote nach der Mindeststudiendauer von fünf Jahren für das Bachelor- und Masterstudium rechnerisch jährlich 41 Lehrkräfte im Fach Sport zur Verfügung stehen, davon 20 für das Lehramt an Grundschulen sowie 21 für das Lehramt an Gymnasien und Oberschulen. Vor der Schließung des bisherigen Studiengangs hatte die Universität mehr als dreimal so viele Sportlehrende ausgebildet.
- 237 Mit den 2022 erwogenen Ausbildungskapazitäten würde selbst bei planmäßigen Studienverläufen der im Jahr 2019 ursprünglich prognostizierte Bedarf von knapp 300 Lehrkräften im Fach Sport rechnerisch erst im Jahr 2036 gedeckt werden können. Es wird daher nicht möglich sein, die mittelfristig in Bremen erforderlichen Lehrkräfte im Fach Sport in ausreichender Anzahl selbst auszubilden. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Erfolgsquote geringer sein kann als von der Universität angenommen.
- 238 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Bedarf an Studienplätzen für künftig an Grundschulen und an weiterführenden Schulen benötigte Sportlehrkräfte nicht belastbar ermittelt wurde. Der wiederaufzunehmende Studiengang wird allenfalls mittelfristig sowie nicht in ausreichendem Maße dazu beitragen, Sportlehrkräfte auszubilden. Er hat gefordert, hier umgehend den aktuellen Bedarf zu ermitteln.
- 239 Das Wissenschaftsressort hat darauf hingewiesen, eine am aktuellen Bedarf ausgerichtete Ausbildung von Sportlehrkräften sei von ausreichenden Haushaltsmitteln abhängig, könne aber ohnehin nicht die einzige Maßnahme des Senats zur Gewinnung von Sportfachpersonal sein. Denkbar und erforderlich seien zusätzliche Steuerungsmaßnahmen des Bildungsressorts beim Einsatz des Sportlehrpersonals, um den Sportunterricht an den Schulen zu gewährleisten.
- 240 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Bedarfe zu ermitteln. Dabei sind auch die Steuerungsmaßnahmen des Bildungsressorts zum effektiven Einsatz der Sportlehrkräfte und alternative Möglichkeiten zur Gewinnung von Sportlehrkräften zu berücksichtigen. Sollte sich danach ein erheblicher Mehrbedarf an Ausbildungskapazitäten ergeben, wäre der erforderliche finanzielle Aufwand für zusätzliche Studienplätze festzustellen und sodann zu entscheiden, in welchem Umfang zusätzliche Studienplätze geschaffen werden sollen.

4 Zeitplanung

- 241 Die Ausgangsbedingungen zur Wiederaufnahme des Sportstudiengangs waren der Universität und dem Wissenschaftsressort bekannt, insbesondere die der Universität inzwischen fehlende sportfachliche Kompetenz und die maroden Sportstätten. Deren Sanierungsbedarf war schon im Jahr 2018 mit etwa 15,7 Mio. € beziffert worden. Trotzdem weckten Universität und Ressort lange Zeit unrealistische Erwartungen hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem der neue Studiengang Sport hätte beginnen können. Nachdem sich die im Januar 2018 ursprünglich vorgesehene Wiederaufnahme des Sportstudiums zum Wintersemester 2018/2019 schnell als nicht umsetzbar erwiesen hatte, wurde im Dezember 2021 ein Start zum Wintersemester 2023/2024 erwartet. Allerdings konnten die von der Universität für die Planung beauftragten externen Fachleute pandemiebedingt ihre Arbeit erst später aufnehmen. Zudem musste geklärt werden, wie die Sportstätten zur Nutzung in Stand zu setzen waren. Uneinigkeit in Finanzierungsfragen führte zu weiteren Verzögerungen. Angesichts der benötigten und noch nicht besetzten Stellen für den Sportstudiengang erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sich auch der nunmehr in Aussicht gestellte Startzeitpunkt zum Wintersemester 2024/2025 nicht halten lässt.
- 242 Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort und die Universität aufgefordert, zu berücksichtigende Umstände so umfassend in die Planung einzu beziehen, dass Zielsetzungen realistisch sind und letztlich ohne großen Zeitverzug verwirklicht werden können. Die Universität und das Ressort haben sich dazu nicht geäußert.

5 Planung laufender Kosten

- 243 Nach einer ersten Schätzung aus dem Jahr 2018 sollten die Personal- und Sachkosten für den neuen Studiengang bei ungefähr 1 Mio. € pro Jahr liegen. Im September 2022 wurden die laufenden Betriebs- und Funktionserhaltungskosten für die bestehenden Sportstätten auf rd. 700 T€ pro Jahr geschätzt.
- 244 Die für die Planung des Studiengangs einbezogenen externen Fachleute hatten im Jahr 2021 die ursprüngliche Personalplanung aufgrund der Gruppengröße Studierender in den einzelnen Studienmodulen nicht für realistisch gehalten. Die daraufhin angepasste Personalplanung führte bis Mai 2023 zu einer erhöhten Kostenschätzung für das Personal des Studiengangs auf etwa 2 Mio. € pro Jahr. Erstmals bezog die Universität auch Kosten für zusätzlich benötigte personelle Kapazitäten in den Erziehungswissenschaften ein. Personalbezogene Sachkosten sowie Lehrveranstaltungsstunden in Zweitfächern



berücksichtigte diese Kostenschätzung aber immer noch nicht. Der Rechnungshof hat Ressort und Universität aufgefordert, nunmehr zeitnah die mit der Einführung des Studiengangs verbundenen Kosten vollständig zu ermitteln.

- 245 Im Dezember 2023 legte die Universität daraufhin eine aktualisierte Kostenschätzung vor. Danach belaufen sich die jährlichen Kosten - einschließlich personalbezogener Sachkosten sowie Lehrveranstaltungsstunden in Zweitfächern - ab dem Jahr 2025 auf mehr als 3 Mio. €. Nicht enthalten sind in dieser Berechnung die Betriebs- und Funktionserhaltungskosten für die Sportstätten, die mindestens bis zur geplanten Fertigstellung des Neubaus im Jahr 2027 anfallen werden. Zudem wären ab Fertigstellung des Neubaus auch dessen laufende Kosten zu berücksichtigen.
- 246 Der Rechnungshof erwartet, dass sämtliche Kosten in die Kostenberechnung einbezogen werden, damit der Finanzbedarf der Einrichtung des Studiengangs insbesondere auch vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Ermittlung des tatsächlichen Ausbildungsbedarfs realistisch geplant werden kann.

6 Entscheidung für den Neubau

- 247 Das Wissenschaftsressort entschied auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie aus Oktober 2021, einen Sportstättenneubau errichten zu lassen. In der Studie waren zwei Varianten untersucht worden. Variante 1 sah die Sanierung des Sportturms im Umfang von ungefähr 12.500 m² einschließlich nicht für die Sportfächer benötigter Büroflächen vor und Variante 2 betrachtete den Sportstättenneubau mit einer Fläche von etwa 4.400 m² allein für den Sportstudiengang.
- 248 Der Rechnungshof hat gerügt, dass die Entscheidung für den Neubau auf der Grundlage dieser Machbarkeitsstudie getroffen wurde, obwohl die darin betrachteten Varianten nicht miteinander vergleichbar waren.
- 249 Ressort und Universität haben den Variantenvergleich als Grundlage der Entscheidung für den Neubau für zielführend erachtet. Büroräume und Sportflächen im Sportturm seien miteinander verzahnt und eine Sanierung der Sportstätten ohne Büroräume sei nicht in Frage gekommen. Um ein zutreffendes Bild über die zu erwartenden Kosten zu erhalten, hätten daher sämtliche mit der Sanierung verbundenen Kosten dargestellt werden müssen. In der Neubauvariante sei die Fläche bedarfsgerecht für den Studiengang sowie für die Schul- und Vereinsnutzung ermittelt worden.
- 250 Diese Argumentation überzeugt nicht. Um die beiden Varianten miteinander vergleichen zu können, hätten bei einer geplanten Fortsetzung der Nutzung



der Büroflächen im Sportturm die Kosten für die erforderlichen Büroflächen auch in die Bewertung der Neubauvariante einfließen müssen. Alternativ wäre hinsichtlich der Sanierung des Sportturms zumindest überschlägig zwischen den Kosten für die Sportflächen und den nur für die Büroflächen anfallenden Sanierungskosten zu trennen gewesen, um eine geeignete Grundlage für einen Vergleich mit dem Neubau zu haben.

Verfahren zur Feststellung einer Behinderung

Ohne eine Personalbedarfsberechnung lässt sich nicht ermitteln, wieviel ärztliches Personal notwendig ist, um Verfahren zur Feststellung einer Behinderung in angemessener Zeit zu bearbeiten.

Durch den verstärkten Einsatz externer Gutachterinnen und Gutachter können Bearbeitungsrückstände abgebaut werden.

1 Grundlagen des Verfahrens

- 251 Nach § 2 Sozialgesetzbuch (SGB) IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - gelten Menschen als behindert, wenn ihre körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen sie in der Wechselwirkung mit weiteren Umständen für länger als sechs Monate an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Bei der zuständigen Behörde kann beantragt werden, das Vorliegen einer Behinderung sowie den Grad der Behinderung (GdB) festzustellen. Liegt er bei mindestens 50, werden Menschen als schwerbehindert eingestuft, und es kann ein Schwerbehindertenausweis ausgestellt werden.
- 252 Behinderte Menschen können - abhängig vom GdB - unterschiedliche Nachteilsausgleiche in Anspruch nehmen, z. B. Steuerfreibeträge oder Eintrittsermäßigungen. Erwerbstätige Schwerbehinderte stehen zudem unter einem besonderen Kündigungsschutz. Neben der erstmaligen Feststellung eines GdB kann auch dessen Neufeststellung beantragt werden, wenn Antragstellende sich auf eine Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes berufen.
- 253 Zuständig für die Feststellung einer Behinderung im Land Bremen ist das Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB). Fach- und Rechtsaufsicht liegen bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). Im Zeitraum von 2020 bis 2022 wurden beim AVIB durchschnittlich etwa 4.900 Erst- und knapp 4.400 Neufeststellungsanträge pro Jahr gestellt.
- 254 Das AVIB verfolgt das Ziel einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von vier Monaten für das Feststellungsverfahren. Hatten die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten im Jahr 2021 noch bei etwa sechs Monaten gelegen, stiegen sie im Jahr 2022 auf gut elf Monate an. Lediglich die Anträge Erwerbstätiger und Karzinomerkrankter bearbeitete das AVIB wegen gesetzlicher Fristen

bzw. besonderer Eilbedürftigkeit in der Regel in wenigen Wochen. Die langen Bearbeitungszeiten bei der Feststellung einer Behinderung führten dazu, dass die Berechtigten Nachteilsausgleiche erst verspätet in Anspruch nehmen konnten.

2 **Ärztlicher Dienst**

- 255 Die Feststellung einer Behinderung und die Bestimmung des GdB erfordern grundsätzlich eine medizinische Stellungnahme durch den ärztlichen Dienst des AVIB. Dessen Bewertung ist Grundlage für den Feststellungsbescheid, der die Ausstellung eines Schwerbehindertenausweises rechtfertigen kann.
- 256 Als Gründe für die stark angestiegenen Bearbeitungszeiten führte das AVIB insbesondere anhaltende personelle Engpässe im ärztlichen Dienst an. Aufgrund des bundesweiten Fachkräftemangels bei ärztlichem Personal hätten Stellen über mehrere Jahre nicht oder nur sehr zeitverzögert wiederbesetzt werden können.
- 257 Der ärztliche Dienst des AVIB ist neben der Begutachtung im Verfahren zur Feststellung einer Behinderung nach dem SGB IX zuständig für medizinische Stellungnahmen aus weiteren Rechtsgebieten, u. a. für das Soziale Entschädigungsrecht. Gesetzliche Änderungen haben die Aufgaben des ärztlichen Dienstes seit Januar 2024 erweitert.
- 258 Alle Aufgabenfelder werden durch die Beschäftigten des ärztlichen Dienstes gemeinsam abgedeckt. Es gibt keine interne Geschäftsverteilung, die mit der Festlegung bestimmter Personalkapazitäten für einzelne Aufgaben einherginge.
- 259 Abgesehen von dem erklärten Ziel einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von vier Monaten fehlen im AVIB für Schwerbehindertenangelegenheiten realistisch zu erreichende Zielindikatoren sowie eine verbindliche Prioritäten- und Rahmensetzung bezogen auf die unterschiedlichen Aufgaben des ärztlichen Dienstes. Das AVIB erstellt zwar monatliche Controllingberichte über die Bearbeitungszeiten sowie Erledigungszahlen im Feststellungsverfahren für das Ressort und ist mit ihm darüber im Austausch. Eine interne Steuerung der Arbeit des ärztlichen Dienstes folgt daraus jedoch nicht.
- 260 Ob die vom ärztlichen Dienst im Verfahren zur Feststellung einer Behinderung bislang erledigte Arbeitsmenge, auch in Verbindung mit seinen weiteren Aufgaben, als angemessen zu bewerten gewesen wäre, überprüfte bisher weder das Ressort noch das AVIB im Rahmen einer Organisationsuntersuchung. Das AVIB nahm bezüglich der Aufgaben des ärztlichen Dienstes insbesondere keine Personalbedarfsberechnungen vor. Auch hinsichtlich der seit Januar 2024 erweiterten Aufgaben schätzte es den Personalbedarf nur überschlägig.



- 261 Es lässt sich daher nicht belastbar feststellen, welcher Personalbestand im ärztlichen Dienst erforderlich wäre, um die von Ressort und AVIB als angemessen erachtete Bearbeitungszeit von durchschnittlich vier Monaten im Feststellungsverfahren nach dem SGB IX zu erreichen. Gerade bei einer wegen personeller Engpässe eingeschränkten Aufgabenwahrnehmung können systematische Betrachtungen von Organisationen dabei helfen, Abläufe zu optimieren und Arbeitsprozesse wirtschaftlich zu gestalten.
- 262 Fehlen über den Richtwert für eine durchschnittliche Bearbeitungszeit hinausgehende quantitative und qualitative Zielvorgaben, kann das AVIB die Arbeit des ärztlichen Dienstes nicht bedarfsgerecht organisieren. Angesichts der seit Januar 2024 erweiterten Anforderungen im Sozialen Entschädigungsrecht besteht das Risiko, dass es nicht gelingen wird, in absehbarer Zeit wieder vertretbare Bearbeitungszeiten im Feststellungsverfahren nach dem SGB IX zu erreichen.
- 263 Der Rechnungshof hat Ressort und AVIB aufgefordert, alle Tätigkeiten des ärztlichen Dienstes mittels einer Organisationsuntersuchung zu analysieren und auf dieser Grundlage den benötigten Personalbedarf zu berechnen. Es ist erforderlich, an qualitativen und quantitativen Zielzahlen ausgerichtete Steuerungsinstrumente zu schaffen, um auf lange Bearbeitungsdauern sowie wachsende Bearbeitungsrückstände zeitnah reagieren zu können (s. Tz. 270).
- 264 Das Ressort hat mitgeteilt, die angestrebte Bearbeitungszeit von vier Monaten sei der intern maßgebliche Zielindikator, der durch organisatorische Maßnahmen flankiert würde. So hätten seit Anfang 2022 organisatorische Regelungen im AVIB das Ziel, die Aktenzuleitung an den ärztlichen Dienst auf ein Minimum zu reduzieren. Zudem ermögliche das monatliche Controlling eine Steuerung in diesem Sinne. Ressort und AVIB ständen einer Organisationsuntersuchung zwar grundsätzlich positiv gegenüber, möchten sie vor dem Hintergrund zu erwartender Neueinstellungen im ärztlichen Dienst und der Entwicklungen im Sozialen Entschädigungsrecht aber erst zum Jahreswechsel 2024/2025 in den Blick nehmen. Zudem bezweifle das Ressort, dass eine Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsberechnung die erhofften Ergebnisse bewirke. So lasse sich ein Wert für eine durchschnittliche Bearbeitungszeit je Akte im ärztlichen Dienst kaum ermitteln, weil Umfang und Komplexität der Sachverhalte sowohl im Schwerbehindertenrecht als auch im Sozialen Entschädigungsrecht stark variierten.
- 265 Ob die organisatorischen Maßnahmen zur Entlastung des ärztlichen Dienstes beitragen und inwieweit sich diese Maßnahmen tatsächlich positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirken, hat das Ressort bisher nicht belegt. Wie

die monatlichen Controllingberichte zur Steuerung eingesetzt werden, bleibt ebenso unklar. Daher hält der Rechnungshof eine zeitnahe Berechnung des Personalbedarfs für den ärztlichen Dienst sowie eine an Zielen orientierte interne Steuerung der unterschiedlichen Aufgaben nach wie vor für unabdingbar, um den organisatorischen und rechtlichen Herausforderungen begegnen sowie absehbar angemessene Bearbeitungszeiten erreichen zu können. Er weist darauf hin, dass es auch komplexe und stark variierende Sachverhalte erlauben, durchschnittliche Bearbeitungszeiten zu ermitteln, wenn ein hinreichend langer Zeitraum gewählt und eine ausreichende Anzahl von Akten berücksichtigt werden.

3 Begutachtungen in Schwerbehindertenangelegenheiten

- 266 Um die Vorgangsbearbeitung zu beschleunigen, setzt das AVIB seit Anfang 2022 u. a. bereits für andere Versorgungsämter tätige Ärztinnen und Ärzte als Außengutachterinnen sowie -gutachter ein. Sie bearbeiten auf der Grundlage von Werkverträgen ausschließlich Erst- und Neufeststellungsanträge in Schwerbehindertenangelegenheiten und erledigten bis Ende August 2023 monatlich im Schnitt etwa 460 Anträge. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer konnte so auf neun Monate verkürzt werden. Das eigentliche Ziel einer Bearbeitungsdauer von durchschnittlich vier Monaten wurde jedoch nicht erreicht.
- 267 Die externen Kräfte werden angelehnt an das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz bezahlt. Der Bemessung ihres Honorars liegt die Annahme eines Zeitaufwands von etwa 15 Minuten für eine ärztliche Stellungnahme in Erst- und Neufeststellungsverfahren zugrunde.
- 268 Der Senator für Finanzen nimmt für Tarifbeschäftigte im ärztlichen Dienst des AVIB eine jährliche Arbeitszeit von 1.740 Stunden an. Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement empfiehlt, diesen Ansatz um einen pauschalen Zeitbedarf für personenbezogene Verlust- und Erholungszeiten in Höhe von 10 % zu reduzieren. So ergibt sich eine Netto-Arbeitszeit für Tarifbeschäftigte von 1.566 Arbeitsstunden. Mit einem solchen Zeitaufwand könnten von einer Vollzeitkraft rein rechnerisch jährlich etwa 6.260 Erst- und Neufeststellungsanträge in Schwerbehindertenangelegenheiten (ohne die zeitaufwändigeren Widerspruchs- und Klageverfahren) bearbeitet werden.
- 269 Bei gleichbleibenden Erledigungszahlen der externen Kräfte von etwa 460 Anträgen monatlich und damit etwa 5.520 Anträgen jährlich könnte demnach rein rechnerisch bereits die Kapazität einer Vollzeitkraft im ärztlichen Dienst gemeinsam mit den externen Kräften jährlich etwa 11.800 Gutachten (ohne Widerspruchs- und Klageverfahren) erstellen. Dieser Wert übersteigt die



bisher durchschnittlich eingegangenen 9.300 Erst- und Neufeststellungsanträge pro Jahr (s. Tz. 253) deutlich. Auch diese rein rechnerische Annahme möglicher Erledigungszahlen wäre im Rahmen einer Personalbedarfsberechnung einzubeziehen.

- 270 Der Rechnungshof hat dem AVIB empfohlen, als kurzfristige Maßnahme verstärkt externe Gutachterinnen und Gutachter einzusetzen, um die Arbeitsrückstände abzubauen. Zudem wäre im Rahmen einer Aufgabenkritik zu prüfen, ob die gutachterlichen Tätigkeiten in einfach gelagerten Fällen in einem deutlich erhöhten Umfang oder in Gänze dauerhaft durch externe Gutachterinnen und Gutachter wahrgenommen werden können.
- 271 Das Ressort hat erwidert, die Zahl der externen Kräfte deutlich zu steigern, sei nicht realistisch, weil alle Bundesländer Außengutachterinnen und -gutachter einsetzen und sich auch hier der ärztliche Fachkräftemangel niederschlägt. Daneben nehme deren Einarbeitung und Betreuung zeitliche und personelle Kapazitäten in Anspruch.
- 272 Der Rechnungshof schlägt dem Ressort vor, sich dafür einzusetzen, einen länderübergreifenden Pool externer Kräfte aufzubauen, um Synergieeffekte z. B. im Bereich der Einarbeitung und Betreuung zu erzeugen. Zudem regt er an, die Gewinnung externer Kräfte durch weitere Maßnahmen zu unterstützen, etwa durch öffentliche Ausschreibungen und Kontaktaufnahmen zu Ärztekammern.



Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Erfolgskontrollen und Kosten von Förderprogrammen

Der Erfolg von Förderprogrammen ist vielfach nicht belegt, auch weil Vorgaben für Erfolgskontrollen unbeachtet bleiben.

Kosten für die Durchführung der Förderprogramme sind häufig nicht annähernd bekannt, sodass die Wirtschaftlichkeit der Förderungen nicht bewertet werden kann.

1 Zuwendungen aufgrund von Förderprogrammen

- 273 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen gewähren Zuwendungen, um Maßnahmen von erheblichem öffentlichen Interesse zu fördern, die ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden könnten. Nach den Zuwendungsberichten zahlte die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) in den Jahren 2019 bis 2021 Mittel in Höhe von etwa 95 Mio. € aus.
- 274 Der Rechnungshof prüfte in den Geschäftsbereichen des Ressorts für die Jahre 2019 bis 2022 bei 27 Förderprogrammen, wie Richtlinien erstellt und fortgeschrieben sowie Erfolgskontrollen geplant und durchgeführt wurden, um einen wirtschaftlichen Einsatz von Zuwendungen sicherzustellen. Die geprüften Geschäftsbereiche sind seit dem 5. Juli 2023 der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Bauressort) sowie der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Umweltressort) zugeordnet. Fördergegenstände waren u. a. Dachbegrünungen, Flächenentsiegelungen, Projekte zur Umweltforschung sowie der Neubau und der Erhalt von sozialem Mietwohnraum.

2 Planung und Konzeption von Förderprogrammen

- 275 Wenn die Verwaltung Förderprogramme plant, ist ein Förderkonzept zu erstellen, in dem festgelegt wird, was mit der Förderung in welchem Zeitraum, in welcher Art und Weise, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden soll. Dazu müssen u. a. der Ausgangszustand analysiert, eindeutige Förderziele bestimmt sowie der Förderbedarf ermittelt werden. Um messen und bewerten zu können, ob Ziele erreicht werden, sind Kennzahlen festzulegen, d. h. Kriterien für die Erfolgskontrolle wie Maßeinheiten, Messgrößen und Zeitpunkte.

- 276 Bei mehr als der Hälfte der Programme belegte das Ressort nicht, dass es den jeweiligen Ausgangszustand analysiert und inwieweit es den Förderbedarf nach Art und Umfang ermittelt hätte. Zu acht Programmen bestimmte es den Förderbedarf nicht hinreichend. Außerdem schuf es nur in wenigen Fällen die Voraussetzungen dafür, den Erfolg der Förderprogramme sachgerecht messen zu können. Bei zwölf Programmen wurden keine Kennzahlen festgelegt. Zu den übrigen Programmen gab das Ressort zwar Kennzahlen an, doch bestimmte es nur wenige davon vollständig nach Maßeinheit, Messgröße und Zeitpunkt. Teilweise wurden Kennzahlen angegeben, die in keinem Zusammenhang mit den Förderzielen standen. Mehrfach reduzierte das Ressort Kennzahlen auf zählbare Anträge oder eingesetzte Fördermittel und erhob damit die Förderung selbst zum Ziel.
- 277 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, künftig anforderungsgerechte Förderkonzepte zu erstellen und dabei Grundlagen für Erfolgskontrollen zu schaffen. Messbare Ziele sowie daraus abgeleitete Kennzahlen sind bereits in der Planungsphase konkret zu benennen. Zudem hat er empfohlen, Förderziele nach einheitlichen Standards zu bestimmen und regelmäßig zu überprüfen, ob diese Standards eingehalten werden.
- 278 Das Bau- und das Umweltressort haben das zugesagt. Sie beabsichtigen, ressortweite Standards einzuführen und diese zentral zu überwachen.

3 Wirtschaftlichkeit

3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 279 Das Handeln der Verwaltung muss wirtschaftlich sein. Dieser Grundsatz gilt für alle finanzwirksamen Maßnahmen, zu denen auch Förderprogramme zählen. Um die wirtschaftlichste Maßnahme bestimmen zu können, hat die Verwaltung nach § 7 LHO die Wirtschaftlichkeit bei der Abwägung verschiedener Alternativen angemessen zu untersuchen.
- 280 Die wenigen vom Ressort als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegten Unterlagen entsprachen nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Insbesondere mangelte es ihnen an Kostenberechnungen sowie an einer Abwägung von Alternativen. Zu zwei Programmen gab das Ressort an, es wäre nicht möglich, deren Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Zu einem weiteren Fall äußerte es, die Wirtschaftlichkeit wäre nur nachrangig zu betrachten.
- 281 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wirtschaftlichkeit von Fördervorhaben vom Ressort nicht oder nur unzureichend untersucht worden war und damit notwendige Informationen über die Effektivität und Effizienz der



Zuwendungen fehlten. Er hat vom Bau- und vom Umweltressort gefordert, hier künftig Abhilfe zu schaffen.

3.2 Erfolgskontrollen

282 Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften hat die Verwaltung bei einem Förderprogramm mit Hilfe von Erfolgskontrollen festzustellen,

- inwieweit angestrebte Programmziele erreicht wurden,
- ob das Förderprogramm geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war sowie
- ob das Programm und dessen Durchführung wirtschaftlich waren.

Außerdem müssen Erfolgskontrollen Informationen dazu liefern, ob der Einsatz von Mitteln noch notwendig ist und die Förderung unverändert oder bedarfsgerecht angepasst fortgesetzt werden soll.

283 Bei der weit überwiegenden Anzahl an Förderprogrammen mangelte es an konkreten Regelungen zu Erfolgskontrollen. Hinsichtlich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen hielt sich das Ressort weder an die verbindlichen Mindestanforderungen der Landeshaushaltsordnung noch stellte es einen unmittelbaren Bezug zu programmspezifischen Zielen her. Es fehlte insbesondere an differenzierten Vergleichen der Ausgangs- und Zielzustände sowie an Angaben zur Vollzugswirtschaftlichkeit. Die Berichterstattung über den Erfolg von Förderprogrammen orientierte sich weitestgehend am Mittelabfluss und nicht an Zielen sowie Wirkungen.

284 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vom Ressort über mehrere Jahre Haushaltsmittel ausgegeben wurden, ohne erforderliche Erfolgskontrollen durchzuführen und Planungsmängel (s. Tz. 276) nachträglich zu beheben. Verzichtet die Verwaltung auf solche Kontrollen, geht sie das Risiko unnötiger Ausgaben ein. Auch kann sie nicht aus ihrer Praxiserfahrung lernen. Dies birgt die Gefahr, erforderliche Korrekturen zu unterlassen und am Bedarf sowie an Zielen vorbei zu fördern. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig umfassende Erfolgskontrollen vorzunehmen. Das Bau- und das Umweltressort haben dem zugestimmt.

3.3 Durchführungskosten

285 Die Verwaltung hat Förderprogramme so zu gestalten, dass ein möglichst großer Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Zuwendungen zur Verfügung steht. Die Darstellung von Durchführungskosten ist insbesondere für

politische Gremien bei der Ausübung ihres Budgetrechts ein wesentlicher Faktor, um die Effektivität und Effizienz eines Förderprogramms bewerten zu können.

- 286 Für kein Programm belegte das Ressort, ob und wie es vor Einführung oder Fortschreibung einer Förderung die Durchführungskosten kalkuliert hatte. Insbesondere konnte das Ressort nicht belegen, ob und wie es den ressorteigenen Personalaufwand ermittelt und fortgeschrieben hatte. Während es sich für eine Vielzahl der Programme im Wesentlichen auf Schätzungen aufgrund von Erfahrungen und Anpassungen im Rahmen von Jahresgesprächen berief, räumte es bei neun Programmen ein, den Personalaufwand nicht ermittelt zu haben.
- 287 Nur zu 15 von 27 Programmen konnte das Ressort Informationen liefern, die es dem Rechnungshof ermöglichten, Durchführungskosten näherungsweise zu bestimmen und in Bezug zu den verausgabten Zuwendungsmitteln zu setzen. Die anhand dieser Ausgaben errechnete Durchführungskostenquote lag bei zwölf Förderprogrammen teilweise weit über 20 %.
- 288 Die Vergütungen, die an Dritte für die Durchführung von Förderprogrammen gezahlt wurden, waren zuweilen nur lückenhaft dokumentiert oder nicht plausibel. Für acht Förderprogramme schloss das Ressort hierzu keine Einzelvereinbarungen ab. Bei sechs Programmen akzeptierte es Vergütungsbedingungen, ohne die Kostenkalkulationen der beliebigen Gesellschaften sorgfältig zu überprüfen.
- 289 Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Ressorts beanstandet. Grundsätzlich sind nur Vergütungsbedingungen zu akzeptieren, die den Arbeitsaufwand abbilden. Außerdem muss die Höhe der Vergütung nachvollziehbar dokumentiert sein. Dem Ressort sind Kosten für die Durchführung der Förderprogramme häufig nicht annähernd bekannt. Es ermittelte die Kosten weder durch vorherige Kalkulationen noch hinterfragte es sie im Laufe der Zeit regelmäßig. An der Höhe der Durchführungskosten orientierte Bewertungen von umgesetzten Fördermaßnahmen sind so nicht möglich. Überdies war nicht ersichtlich, dass die Durchführungskosten bei Entscheidungen über das Förderverfahren und die Programmkonzeption berücksichtigt worden waren. Durchführungskostenquoten von über 20 % sind grundsätzlich zu hoch und jedenfalls zu hinterfragen.
- 290 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, die Kosten für die Durchführung von Förderprogrammen bei der Entscheidung, ob und wie gefördert wird, künftig zu beachten und den politischen Gremien

transparent darüber zu berichten. Das setzt voraus, die Durchführungskosten regelmäßig zu ermitteln und bei neuen Förderkonzepten mindestens näherungsweise zu bestimmen.

4 Organisation haushaltsrechtlicher Pflichten

- 291 Dienststellen sind verpflichtet, Mindestanforderungen für die Organisation, das Verfahren sowie die Qualität von Förderprogrammen und Erfolgskontrollen festzulegen. Außerdem ist zu überprüfen, ob Fachreferate die festgelegten Standards und haushaltsrechtlichen Vorgaben einhalten.
- 292 Eine vollständige Übersicht über seine Förderprogramme legte das Ressort nicht vor. Sämtliche übermittelten Listen waren lückenhaft oder wiesen andere Finanzierungsinstrumente als Förderprogramme aus.
- 293 Ein zentrales Zuwendungscontrolling sowie einheitliche Vorgaben für die Erstellung und die Durchführung von Förderprogrammen sowie deren haushaltstechnische Umsetzung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) gab es im Ressort nicht. Insbesondere überwachte niemand, ob Förderrichtlinien den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen ordnungsgemäß durchgeführt worden waren.
- 294 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, entsprechende Organisationsstrukturen und einheitliche Qualitätsstandards zu schaffen. Regelungen und regelmäßige Überprüfungen sollen u. a. dazu beitragen, dass anforderungsgerechte Förderkonzepte erstellt und Richtlinien erlassen werden, welche die Grundlage für aussagekräftige Erfolgskontrollen schaffen. Sie bieten darüber hinaus die Möglichkeit, die Programmdurchführung anhand eines an Zielgrößen orientierten Berichtswesens zu steuern. Eine einheitliche haushaltstechnische Umsetzung von Förderprogrammen im HKR würde zudem eine Auswertung der Förderkosten getrennt nach Ausgaben für Zuwendungen und für Durchführung erheblich vereinfachen und zu mehr Transparenz führen.
- 295 Das Bau- und das Umweltressort haben zugesagt, entsprechende Regelungen und Strukturen zu schaffen.



Wirtschaft

Förderung von Clustern und Netzwerken

Ohne systematische Auswertung von Fördermaßnahmen lässt sich deren Wirksamkeit nicht belegen.

1 Vernetzung von Branchen

- 296 Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort) unterstützt mit verschiedenen Maßnahmen die Vernetzung bremischer Schlüsselbranchen. Dazu zählen die Luft- und Raumfahrt, die maritime Wirtschaft/Logistik, die regenerative Energiewirtschaft/Windenergie, die Automobilindustrie, die Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft sowie die Gesundheitswirtschaft. Auch eine Zusammenarbeit bei den sog. Schlüsseltechnologien wird gefördert. Als solche gelten etwa die künstliche Intelligenz, der Leichtbau und die additive Fertigung.
- 297 In den genannten Bereichen bestehen Cluster- und Netzwerkvereine, die ihre Mitglieder zu geeigneten Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten beraten, den Standort Bremen vermarkten und zur überregionalen sowie internationalen Vernetzung beitragen. In einigen dieser Vereine ist Bremen Mitglied. Wahrgenommen wird eine solche Mitgliedschaft entweder vom Wirtschaftsressort, von der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) oder von der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), teilweise aber auch gemeinschaftlich. Dafür zahlt Bremen jährliche Mitgliedsbeiträge zwischen 0,7 T€ und 30 T€.
- 298 Mit dem Cluster- und Netzwerkmanagement sind sechs Personen im Ressort sowie noch weitere in der WFB und in der BIS beschäftigt. Bremen wandte für das Cluster- und Netzwerkmanagement in den Jahren 2019 bis 2021 insgesamt rd. 4 Mio. € aus dem EFRE-Programm auf, das zur Hälfte mit Landesmitteln finanziert wurde. Mit diesen Mitteln organisierten das Ressort und die Wirtschaftsfördergesellschaften Veranstaltungen und Messeauftritte, Öffentlichkeits- und Gremienarbeit sowie Transfer- und Kooperationsprojekte. Zudem bewilligte Bremen einzelnen Cluster- und Netzwerkvereinen Projektförderungen aus Landesmitteln, die sich von 2019 bis 2021 für elf Projekte auf insgesamt rd. 1,7 Mio. € beliefen.

2 Erfolgskontrolle

- 299 Grundlagen der bremischen Innovationspolitik waren bis zum Jahr 2021 das Innovationsprogramm 2020 und die daraus abgeleitete Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Nach dem vom Senat im Jahr 2014 beschlossenen EFRE-Programm 2014-2020 hätte neben der Standortentwicklung Bremens die Wirksamkeit von mit EFRE-Mitteln geförderten Maßnahmen des Innovationsprogramms alle zwei Jahre mit einem Monitoringbericht dargestellt werden sollen, für den neben Outputindikatoren auch übergreifende Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auszuwerten gewesen wären. Solche Berichte liegen bislang nicht vor. Als Nachfolge beschloss der Senat im Juni 2021 eine Innovationsstrategie Land Bremen 2030, die bisherige innovationspolitische Ansätze aus den Vorgängerprogrammen zusammenführte und erweiterte. Auch das darin vorgesehene Monitoring- und Evaluationssystem ist bislang nicht eingeführt.
- 300 Der Rechnungshof hat gerügt, dass die Innovationsmaßnahmen, welche die Förderung von Clustern und Netzwerken betreffen, nicht systematisch ausgewertet worden waren. Er hat das Ressort aufgefordert, die in Strategiepapieren geplanten Überwachungs- sowie Steuerungsinstrumente nunmehr wie vorgesehen umzusetzen, auch um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz durch messbare Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sicherzustellen.
- 301 Das Ressort hat entgegnet, es habe Publikationen und Studien auf Landesebene sowie Monitoringberichte auf Bundes- und EU-Ebene im Blick gehabt. Auf dieser Grundlage sei im Jahr 2018 die bremische Innovationspolitik neu ausgerichtet worden. Wegen des verspäteten Anlaufens des EFRE-Programms 2021-2027 sei ein Monitoringkonzept noch nicht erstellt worden, die Auftragsvergabe aber für Ende 2023, spätestens Anfang 2024 geplant. Es sei vorgesehen, bis Ende 2024 die Datenbasis zu aktualisieren und Anfang 2025 den 1. Monitoringbericht zu erstellen. Ein 2. Monitoringbericht sei für Anfang 2028 mit Datenanalyse bis Ende 2027 beabsichtigt.
- 302 Die Argumentation des Ressorts geht an der Sache vorbei. Die Wirksamkeit der vom Ressort mitfinanzierten Projekte lässt sich nur durch eine systematische Auswertung der konkreten Fördermaßnahmen und deren Ergebnissen nachweisen. Eine solche Auswertung bildet die Grundlage, um über die Fortsetzung von Förderungen entscheiden zu können. Um den Erfolg der Maßnahmen bewerten zu können, ist es dringend geboten, messbare Ergebnis- und Wirkungsindikatoren systematisch, zeitnah und regelmäßig auszuwerten.



3 Gremienbefassung bei Aufträgen an Externe

- 303 Im Juni 2020 beauftragte das Ressort ein Beratungsunternehmen damit, das Innovationssystem des Landes Bremen zu untersuchen und eine Innovationsstrategie 2030 zu erstellen. Obgleich das Auftragsvolumen rd. 140 T€ betrug, verzichtete das Ressort darauf, zuvor die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses (HaFA) einzuholen. Dies wäre aber nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung erforderlich gewesen. Für den Folgeauftrag in Höhe von 22 T€ wäre ein Senatsbeschluss einzuholen gewesen. Auch dies unterblieb. Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet.
- 304 Das Ressort hat sich darauf berufen, die externe Expertise wäre europarechtlich geboten gewesen und deshalb auf Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift eingeholt worden. Damit hätte nach den Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO ein Ausnahmetatbestand gegriffen. Eine Befassung des HaFA wäre daher nicht erforderlich gewesen. Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts nicht. Die Regelungen der EU-Verordnung zur EFRE-Förderung sehen nicht vor, die für eine solche Förderung inhaltlich relevanten Kriterien durch eine externe Expertise nachweisen zu lassen.
- 305 Das Ressort hat angekündigt, künftig eine Gremienbefassung vorzusehen.

4 Zuwendungen an Cluster- und Netzwerkvereine

4.1 Eigenmittel und Beiträge Dritter

- 306 Bei der Prüfung von Projektförderanträgen hatte sich das Ressort keine betriebswirtschaftlichen Auswertungen der Cluster- und Netzwerkvereine vorlegen lassen. Bei den Bewilligungen der Zuwendungen fehlte ihm sogar der Überblick über die vollständige Einnahmesituation der Antragstellenden, so dass zur Verfügung stehende etwaige Eigenmittel bei einer Reihe von Förderungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Sofern auch Dritte ein wirtschaftliches Interesse an diesen Projekten hatten, ließ sich den schriftlichen Unterlagen nicht entnehmen, dass das Ressort überprüft hätte, ob die Dritten angemessen hätten beteiligt werden können.
- 307 Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu vergeben. Sie dürfen nur nachrangig zu verfügbaren Eigenmitteln der Zuwendungsempfänger für die Finanzierung von Projektgesamtsummen gewährt werden. Soweit Dritte ein wirtschaftliches Interesse an den geförderten Projekten haben, ist eine entsprechende Finanzierungsbeitrag an den Projektkosten zu erwägen.

- 308 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen die haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Vorgaben zur Finanzierungsbeteiligung zu beachten.
- 309 Das Ressort hat hierzu ausgeführt, die Höhe des jeweils verfügbaren Eigenanteils sowie eine mögliche Beteiligung Dritter an der Projektfinanzierung würde mit den Antragstellenden bei der Antragsberatung hinreichend erörtert und entsprechend bewertet. Angaben zur Finanzierungszusammensetzung wären zudem Teil der Antragstellung und das Prüfergebnis des Ressorts würde im Antragsprüfvermerk dokumentiert. Damit wäre der Überprüfung der Finanzierungsbeteiligung durch Antragstellende und Dritte Genüge getan. Dennoch werde sich das Ressort künftig in geeigneten Einzelfällen eine betriebswirtschaftliche Auswertung der Antragstellenden vorlegen lassen.
- 310 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die Prüfung, ob und in welcher Höhe Zuwendungsempfangende Eigenmittel einsetzen und an den Projekten wirtschaftlich interessierte Dritte Mittel zur Verfügung stellen können, steht nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nicht zur Wahl und ist zu dokumentieren. Es ist daher stets geboten, sich die Angaben der Antragstellenden zur Finanzierungsbeteiligung belegen zu lassen und das schriftlich festzuhalten. Dies auf Einzelfälle zu beschränken, erfüllt die zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht, zumal das Ressort so nicht in jedem Fall sicherstellen kann, dass die Zuwendungsempfangenden ihre Einnahmen und Ausgaben in klarer Zuordnung zum geförderten Projekt nachvollziehbar belegen und mit eigenen Mitteln zur Deckung der Projektkosten beitragen.

4.2 Zielkennzahlen

- 311 In den Zuwendungsbescheiden zur Cluster- und Netzwerkförderung gab das Ressort keine messbaren Wirkungsziele vor. So wurden zumeist bloße Umsetzungsmaßnahmen als Ziele bezeichnet oder es wurden keine Kennzahlen vereinbart, die für die Erfolgsmessung tatsächlich geeignet gewesen wären. Das Ressort griff nicht einmal die von den antragstellenden Organisationen selbst in ihren Zuwendungsanträgen benannten Wirkungseffekte auf, um Zielkennzahlen festzulegen. Es ist der Meinung, dass weitere Kennzahlen die Erfolgskontrolle nicht maßgeblich verbesserten und zudem die Anforderungen des EFRE-Programms an Outputindikatoren erfüllt wären. Auch fehle es an personellen und finanziellen Ressourcen, um weitere Wirkungsziele festzulegen und zu prüfen.
- 312 Für alle haushaltswirksamen Maßnahmen sind Erfolgskontrollen vorgeschrieben. Damit anhand eines Soll-Ist-Vergleichs Zielerreichung, Wirkung und



Wirtschaftlichkeit einer Förderung beurteilt werden können, ist es erforderlich, bereits im Zuwendungsbescheid das beabsichtigte Wirkungsziel genau zu benennen sowie geeignete und messbare Zielkennzahlen damit zu verknüpfen. Bloße Umsetzungsmaßnahmen zu benennen, genügt dem nicht, weil damit keine Aussagekraft zur Zielerreichung verbunden ist.

- 313 Der Rechnungshof hat das Ressort dazu aufgefordert, künftig bei der Zuwendungsbewilligung messbare Wirkungsziele zu vereinbaren. EFRE-Outputindikatoren vermögen diese Anforderungen nicht zu ersetzen, weil sie nur die Umsetzung und Zielerreichung des EFRE-Programms messen, nicht hingegen die mit der Förderung in Bremen verfolgten Wirkungen.
- 314 Das Ressort hat zugesagt, künftig bei der Zuwendungsbewilligung verstärkt darauf zu achten, geeignete Wirkungskennzahlen festzulegen.

4.3 Sonstige Mängel im Zuwendungsverfahren

- 315 In den Zuwendungsbescheiden fanden sich teilweise unzutreffende Verweise auf anzuwendende Rechtsvorschriften. In Einzelfällen lagen Verwendungsnachweise nicht oder nur unvollständig vor, ohne dass fehlende Unterlagen aktenkundig nachgefordert worden wären. Daneben hatte das Ressort in knapp einem Drittel der Fälle die Verwendungsnachweisprüfung mit erheblicher Verzögerung durchgeführt. In einem dieser Fälle war die Überprüfung nach mehr als zwei Jahren noch nicht abgeschlossen, sodass auch die abschließende Entscheidung über etwaig rückzuzahlende Zuwendungsbeträge ausstand. In weiteren Einzelfällen wurde statt einer vertieften nur eine vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen. Das Ressort führte die Verstöße auf Ressourcen- und Kapazitätsengpässe zurück.
- 316 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei der Bearbeitung der Zuwendungsverfahren die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten und insbesondere die Verwendungsnachweise ohne Verzögerung zu prüfen.
- 317 Das Ressort hat zugesagt, die Verwendungsnachweise mithilfe veränderter administrativer Prozesse und personeller Verstärkung künftig zeitiger und zügiger zu bearbeiten.



Energieverbrauch in Dienststellen

Die für eine Kontrolle und Steuerung von Energieverbräuchen benötigten Daten lagen in mehr als 45 % der bremischen Dienststellen entweder nicht vollständig oder nicht zeitnah vor.

Um den Energieverbrauch von IT-Geräten weiter zu reduzieren und eine nachhaltige Verwertung ausgemusterter Smartphones und Tablets zu gewährleisten, fehlen noch Konzepte.

Der Stromverbrauch von etwa 22.000 teils sehr stromintensiven privat genutzten Elektrogeräten wird aus dem bremischen Haushalt finanziert, ohne dass dies ausreichend geregelt ist.

1 Verbrauchskontrolle

- 318 Mit dem Wissen über Verbrauchswerte ist es möglich, besonders energieintensive Elektrogeräte oder unnötige Energieverbräuche - etwa beim Nutzungsverhalten - zu identifizieren und Einsparmöglichkeiten zu entwickeln. Der Rechnungshof bat 48 Dienststellen, ihm für die Jahre von 2019 bis 2022 die Verbrauchswerte zu Wärme und Strom für ihre Gebäudestandorte zu benennen.
- 319 In 22 und damit in mehr als 45 % der Dienststellen lagen Verbrauchswerte nur unvollständig vor. Auch vorhandene Abrechnungen waren vielfach wenig aussagekräftig, weil sie keine Verbrauchswerte enthielten. Die Entwicklung der Werte über mehrere Jahre hinweg war zudem oft kaum oder gar nicht nachvollziehbar, weil die Unterlagen nur lückenhaft oder nicht zeitnah genug für ein Energiecontrolling vorlagen. Manche Dienststellen erkundigten sich überhaupt erst auf Nachfrage des Rechnungshofs bei Immobilien Bremen (IB) oder der ansonsten für sie zuständigen Abrechnungsstelle nach ihren Verbrauchswerten. In vier Fällen waren daher Verbrauchswerte erst mehr als ein Jahr nach Abschluss des betreffenden Verbrauchsjahrs oder gar nicht vorhanden. In sechs Fällen wurde trotz eines deutlichen Anstiegs der Verbrauchswerte das eigene Nutzungsverhalten nicht hinreichend kritisch hinterfragt.
- 320 Fehlen Verbrauchs- und Abrechnungsdaten ganz oder teilweise oder liegen sie nicht zeitnah vor, kann der Energieverbrauch nicht überwacht werden. Wenn Einsparungsmöglichkeiten nicht erkannt werden können, führt dies zu finanziellen Nachteilen für Bremen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Dienststellen ihre Energieverbräuche regelmäßig systematisch erfassen und auf mögliche Einsparpotenziale kontrollieren.

- 321 Der Rechnungshof hat darüber hinaus den Senator für Finanzen (Finanzressort) gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass IB bei den von ihm für Bremen angemieteten sowie verwalteten Liegenschaften auf transparente Abrechnungen achtet und die geprüften oder selbst erstellten Abrechnungsunterlagen mit Verbrauchsdaten den Dienststellen unverzüglich übermittelt.
- 322 Das Finanzressort hat mitgeteilt, IB informiere in seinem Zuständigkeitsbereich die Dienststellen bestmöglich über Energieverbräuche. Verzögerungen oder Lücken aufgrund begrenzter Personalkapazitäten seien allerdings nicht ausgeschlossen.
- 323 Die oftmals mangelnden Informationen zum Energieverbrauch in den Dienststellen deuten auf Schwächen bei der Aufgabenwahrnehmung hin. Daher hält der Rechnungshof es für notwendig, hier Verbesserungen zu erreichen.

2 Umgang mit IT-Geräten

2.1 Abschaltbare Steckdosenleisten

- 324 Rechner (Desktops und Notebooks), Monitore, Arbeitsplatzdrucker und mögliche weitere Geräte werden gemeinsam an so gut wie allen Arbeitsplätzen über Steckdosenleisten mit Strom versorgt. Beim Verlassen des Arbeitsplatzes war ursprünglich mit dem Kippschalter der Leiste ein verlässliches Abschalten aller Geräte und damit ihres Stromverbrauchs gewährleistet. Seit 2015 existiert auf Initiative des IT-Dienstleisters Dataport die zentrale Anweisung, an den Arbeitsplätzen vorhandene Rechner auch bei Abwesenheit der Beschäftigten niemals ganz vom Stromnetz zu trennen, damit im Falle notwendiger Updates auch nachts, am Wochenende oder bei sonstigen Abwesenheitsgründen jederzeit eine Zugriffsmöglichkeit auf die Rechner besteht.
- 325 Für die genannte Anweisung mögen gewichtige Gründe des Managements der IT-Sicherheit und der Serviceorientierung sprechen. Vor dem Hintergrund der stark gewachsenen Anzahl von Beschäftigten, die mit ihren Notebooks von Fall zu Fall in der Dienststelle oder an einem anderen Ort arbeiten, war sie jedoch schon seit mehreren Jahren nicht mehr übergreifend praktikabel, weil für Updates eine Zugriffsmöglichkeit auf die Rechner, die sich außerhalb der Dienststelle befinden, ohnehin nicht beständig gegeben ist. Wegen der Notwendigkeit, verstärkt Energie einzusparen, wurde diese Anweisung seit dem 1. Oktober 2022 auch praktisch gegenstandslos, weil an diesem Tag die in der Senatskanzlei eingerichtete Geschäftsstelle des Koordinierungsstabs Gasmangellage neben anderen Einsparmaßnahmen dazu aufforderte, zum Feierabend alle Geräte abzuschalten statt die Standby-Nutzung beizubehalten und auch Steckdosenleisten auszuschalten. Einzelne Dienststellen trafen



solche Regelungen sogar schon im September 2022. Seitdem die bundesweite Energiesparverordnung am 15. April 2023 ausgelaufen ist, liegt die weitere Ausgestaltung der im Herbst 2022 getroffenen Maßnahmen bei den Ressorts.

- 326 Um unnötige Verbräuche und dafür zu entrichtende Entgelte zu vermeiden, hat der Rechnungshof angeregt, dass das Finanzressort als zentrale Steuerungseinheit in IT-Angelegenheiten gemeinsam mit Dataport eine sichere, alltagsgerechte und sparsame Lösung herbeiführt, die dann für ganz Bremen verbindlich gemacht werden kann.
- 327 Das Finanzressort hält eine Trennung der Rechner vom Stromnetz aus Gründen von IT-Servicemanagementprozessen und verbundenen IT-Sicherheitsmanagementprozessen nicht für vertretbar. Es hat sich jedoch nicht dazu geäußert, dass sich viele Rechner aufgrund von Arbeit im häuslichen Umfeld nicht mehr regelmäßig in den Dienststellen befinden und damit schon jetzt keine jederzeitige Zugriffsmöglichkeit auf diese Geräte besteht. Der weiteren Anregung des Rechnungshofs, vorübergehend nicht genutzte IT-Peripheriegeräte am Büroarbeitsplatz auszuschalten, also etwa Monitore, will das Ressort aber folgen.
- 328 Dem Rechnungshof liegen keine Erkenntnisse dazu vor, dass es aufgrund der seit dem Pandemiezeitraum erheblich ausgeweiteten Möglichkeiten von Arbeit im häuslichen Umfeld - und der dadurch veränderten Zeiten für die Installation von Updates - zu vermehrten Problemen beim Management der IT-Services oder der IT-Sicherheit gekommen wäre. Gerade vor dem Hintergrund der seit September 2023 geltenden Dienstvereinbarung „Ortsflexibles Arbeiten“ bleibt der Rechnungshof bei seiner Anregung zur Herbeiführung einer sicheren, alltagsgerechten sowie sparsamen Lösung. Zudem bittet er das Finanzressort, die dann entsprechend geänderten Leitlinien zum Umgang mit Rechnern und IT-Peripheriegeräten noch einmal systematisch und verbindlich für alle Nutzungsorte bekannt zu machen.

2.2 Energiesparmodus von IT-Geräten

- 329 Auch im laufenden Betrieb können IT-Geräte möglichst energiesparend genutzt werden. Dies wird allerdings weit überwiegend ins Belieben der Beschäftigten gestellt. Nur sechs Dienststellen nahmen sich dieses Themas mit eigenen Regelungen und Erläuterungen an. Vielfach dürften den Beschäftigten somit ihre Möglichkeiten, zu Kostenersparnis und Klimaschutz beizutragen, auch nicht bekannt sein.
- 330 Rechner werden in Bremen mit vier Standardeinstellungen im Betriebssystem für das Zeitlimit zum Einschalten des Energiesparmodus bei Rechnern

und Monitoren ausgeliefert. Teilweise können diese Einstellungen von den Beschäftigten geändert werden. Arbeitsplatzdrucker werden ohne Voreinstellungen ausgeliefert. Im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof veranlasste das Finanzressort bereits im April 2023, die bisherige Voreinstellung für Etagendrucker von 15 Minuten, nach denen die Geräte ohne Druck-, Scan- oder Kopierauftrag in den Energiesparmodus gehen, auf 5 Minuten herabzusetzen.

- 331 Der Rechnungshof hat angeregt, die Beschäftigten über das Finanzressort darüber zu informieren, wie sie mit eigenen Einstellungen an den Geräten Energie sparen können. Zudem hat er empfohlen, die bisherigen Voreinstellungen im Betriebssystem der Rechner zu überprüfen sowie - wenn möglich - wie bei den Etagendruckern herabzusetzen. Gleiches gilt für Arbeitsplatzdrucker.
- 332 Das Finanzressort hat zugesagt zu prüfen, ob der Vorschlag zur Sensibilisierung der Beschäftigten in einem zentralen oder dezentralen Prozess aufbereitet werden könnte und ob eine zentral vorgegebene Option im Bereich „Energieeinsparung“ auf der Betriebssystemebene möglich ist.

2.3 Verbleib von Smartphones und Tablets

- 333 Smartphones und Tablets enthalten wertvolle Materialien, etwa Kobalt, Tantal und Seltenerdmetalle, aber auch Kupfer, Nickel, Silber und Gold. Das Vorkommen der Bodenschätze ist endlich, ihr Abbau häufig mit hohen Umweltbelastungen verbunden. Für ausrangierte Smartphones und Tablets sind zudem von Fall zu Fall durchaus hohe Preise am Markt erzielbar.
- 334 In der Bremer Verwaltung waren im Jahr 2017 ca. 800 Smartphones und Tablets in Betrieb (vgl. Jahresbericht 2018 - Land -, Tz. 401). Ihre Anzahl erhöhte sich seitdem noch erheblich und belief sich bereits im Jahr 2021 auf etwa 2.800, wobei die an den Schulen vorhandenen Geräte nicht in dieser Zahl enthalten waren. Dataport betreibt für Smartphones und Tablets seit November 2018 ein Mobile Device Management (MDM). Das MDM ist ausschließlich für Apple-Geräte konzipiert. Die Geräte werden damit überwacht, mit notwendigen Updates versorgt und ausschließlich mit genehmigter Software betrieben. Nach etwa vier bis fünf Jahren werden die Geräte aus dem MDM-Betrieb genommen, weil dann in der Regel der Hersteller-Updatesupport endet und die Geräte nicht mehr sicher genug genutzt werden können. Obwohl Apple-Geräte auch nach einer mehrjährigen Nutzungszeit noch einen hohen Restverkaufswert haben, fehlt ein ressortübergreifendes Konzept für eine wirtschaftliche Weiterverwendung und Verwertung der Altgeräte.
- 335 Einige Dienststellen entsorgen nicht mehr verwendete Geräte, andere geben sie an Dataport ab. Teilweise verbleiben die Smartphones aber auch in



den Dienststellen für einen eventuellen späteren Gebrauch oder sie werden schlicht vergessen. Die Möglichkeit eines Verkaufs der Geräte wird von den Dienststellen kaum geprüft.

- 336 Einen Sonderfall stellen die im Jahr 2020 für die Schulen gekauften ungefähr 100.000 Tablets dar. Zwar sollen zu ersetzende Geräte künftig über einen Leasingvertrag bezogen werden, gleichwohl muss ein wirtschaftlicher und nachhaltiger Umgang mit den gekauften Geräten nach Ende ihrer Nutzungszeit gefunden werden.
- 337 Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden und Nachhaltigkeit im Ressourcenverbrauch zu fördern, hat der Rechnungshof angeregt, dass das Finanzressort als zentrale Steuerungseinheit in IT-Angelegenheiten gemeinsam mit Dataport ein umfassendes Konzept zur Weiterverwendung und Verwertung von Smartphones, Tablets sowie weiteren IT-Geräten entwickelt und für dessen Umsetzung sorgt. Hierzu gehört es auch, bereits im Rahmen der Auftragsvergabe und der Aufnahme in die zentrale Beschaffungsliste eine nach Nutzungsende mögliche Rückgabe der Geräte zu prüfen, um günstigere Preise zu erzielen.
- 338 Das Finanzressort erkennt an, dass die Erstellung eines Konzepts für einen möglichen Verkauf oder zur Rückführung der Altgeräte in den Rohstoffkreislauf zusammen mit dem Dienstleister geprüft werden sollte.

2.4 Arbeitsplatzdrucker

- 339 Die Neigung, mehr Informationen als unbedingt nötig auf Papier auszudrucken, wird gemindert, wenn kein Drucker mehr am Arbeitsplatz steht, sondern Etagendrucker gemeinschaftlich genutzt werden. Dies schont die Ressourcen Papier, Energie und Geld.
- 340 Nach Angaben der Dienststellen hatte sich die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker von 6.654 Druckern im Jahr 2018 auf 10.106 Drucker im Jahr 2021 erhöht (vgl. Jahresbericht 2023 - Land -, Tz. 411). Zum Stand Januar 2023 teilte das Finanzressort die von Dataport stammende Zahl von 6.563 Arbeitsplatzdruckern in Bremen mit, wohingegen die Dienststellen dem Rechnungshof gegenüber das Vorhandensein von insgesamt 7.125 Arbeitsplatzdruckern angaben. An der mangelnden Übereinstimmung der Zahlen wird deutlich, dass ein genauer und verlässlicher Überblick über die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplatzdrucker sowie über die Anzahl der tatsächlich genutzten Arbeitsplatzdrucker und deren Nutzungsumfang fehlt.

- 341 Zwar hat sich nach den Angaben der Dienststellen mittlerweile zunehmend auch der Einsatz gemeinschaftlich genutzter Etagendrucker etabliert. Gleichwohl ist die Anzahl der gemeldeten Arbeitsplatzdrucker immer noch sehr hoch. Unnötiger Ressourcenverbrauch sowie vermeidbare Kosten sind die Folgen.
- 342 Um die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker zu reduzieren, hatte der Rechnungshof dem Finanzressort bereits mit dem Jahresbericht 2023 - Land -, Tz. 413, dringend empfohlen, ein zentrales Druckerkonzept zu erarbeiten. Um Ressourcen größtmöglich zu schonen, gehört dazu zunächst auch die genaue Kenntnis des Druckerbestands sowie Überlegungen zu Maßnahmen des weiteren Umgangs mit auszusortierenden Geräten, etwa dem Verkauf oder der ökologisch verträglichen Entsorgung, wie in Richtlinien für den Einsatz von Altgeräten bereits vorgesehen. Diese Empfehlung hat weiter Bestand.
- 343 Das Finanzressort stimmt dem Rechnungshof grundsätzlich zu und ergänzt, in jüngerer Zeit sei die Anzahl - zumindest der im Rahmen des zentralen und standardisierten IT-Betriebs - neu beschafften Arbeitsplatzdrucker rückläufig. Mittlerweile habe auch der ressortübergreifende IT-Ausschuss beschlossen, dass Arbeitsplatzdrucker die Ausnahme bilden sollten. Entsprechende Konzepte habe das Finanzressort von den anderen Ressorts bereits angefordert und selbst eine mehrstufige Planung für die Reduzierung von Arbeitsplatzdruckern erarbeitet. Es müsse jedoch abgewogen werden, inwieweit eine verbindliche Regelung über die Ressortgrenzen hinweg spezifischen Anforderungen vor Ort ausreichend Rechnung trage.
- 344 Der Rechnungshof bevorzugt nach wie vor ein zentrales Konzept, erkennt die Bemühungen aber als erste Schritte zur Verringerung der Druckeranzahl an.

3 Private Elektrogeräte

- 345 Derzeit werden in den Dienststellen ca. 22.000 private Elektrogeräte mit Netzanschluss genutzt. Dies sind ganz überwiegend Ladegeräte (u. a. auch für Elektrofahrräder), Kaffeemaschinen, Wasserkocher, Leuchten, Rundfunkempfänger und Ventilatoren sowie vereinzelt sogar Kühlschränke.
- 346 Eine zentrale Regelung zum Umfang der erlaubten Nutzung privater Geräte in der bremischen Verwaltung gibt es nicht. In 35 Dienststellen bestehen auch keine dezentralen Regelungen. Nur einige Dienststellen haben entweder die Nutzung privater Elektrogeräte vollständig oder zumindest den Anschluss bestimmter Geräte an das Stromnetz (z. B. Ladegeräte für Akkus von Elektrofahrrädern) untersagt. Die Kosten für den Energieverbrauch der etwa 22.000 Geräte trägt bislang allein Bremen.



- 347 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort in seiner leitenden Koordinierungsfunktion für Personalangelegenheiten empfohlen, darauf hinzuwirken, die Beschäftigten an den Stromkosten ihrer Privatgeräte und an deren regelmäßig notwendiger technischer Überprüfung beispielsweise in Form einer angemessenen Pauschale zu beteiligen.
- 348 Das Finanzressort vertritt die Auffassung, dass in Bremen eine sog. „betriebliche Übung“ entstanden sei, nach der die Beschäftigten berechtigt wären, ihre privaten Elektrogeräte auf Kosten Bremens zu betreiben. Eine kostenpflichtige Stromnutzung zu privaten Zwecken müsse nach Ansicht des Finanzressorts vertraglich geregelt werden. Auch stünden bei der Erhebung einer Kostenpauschale Aufwand und Ertrag nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis.
- 349 Dem Personal im öffentlichen Dienst steht zu privaten Zwecken kein Aneignungsrecht auf Dienst- oder Sachleistungen zu, die für die Aufgabenerfüllung der Verwaltung aus dem öffentlichen Haushalt bezahlt werden. Arbeitsmittel, wie Druckerpatronen oder sonstiges IT-Zubehör, aber auch Papierpakete oder neue Aktenordner, dürfen im öffentlichen Dienst nicht zu privaten Zwecken verwendet werden. Gleiches gilt grundsätzlich für das Arbeitsmittel Energie in Form von Strom. Der Einwand eines unangemessenen Aufwands zur Erhebung einer Kostenpauschale überzeugt ebenfalls nicht, weil eine solche Pauschale etwa bei der zeitlich begrenzten täglichen Internetnutzung zu privaten Zwecken bereits seit Jahren ohne großen Aufwand praktiziert wird.
- 350 Zudem widerspricht die bisherige Praxis dem Haushaltsrecht. Nach § 52 LHO dürfen Angehörige des öffentlichen Dienstes Nutzungen – zu denen auch der Stromverbrauch privater Geräte in den Diensträumen gehören – nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden, soweit nicht durch Gesetz, durch Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Damit lässt sich eine unentgeltliche Stromnutzung ebenfalls nicht mit der im öffentlichen Recht ohnehin nur eingeschränkt geltenden Rechtsfigur der „betrieblichen Übung“ begründen. Auch bei einer langjährigen Nichtbeachtung des § 52 LHO dürfen Beschäftigte nicht auf eine unbefristete Weitergewährung vertrauen, sondern müssen vielmehr mit der Korrektur einer fehlerhaften Rechtsanwendung rechnen (so z. B. Arbeitsgericht Köln, Urt. vom 7. Oktober 2009 - 2 Ca 6269/09).
- 351 Angesichts dessen ist es erforderlich, die Nutzung der privaten Elektrogeräte zu regeln und dabei insbesondere eine angemessene Kostenerstattung für stromintensive Geräte vorzusehen.



Energieverbrauch bei der Dataport AÖR

Der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport mangelt es an einem systematischen automatisierten Energiemanagementsystem, mit dem Energieverbräuche vollständig sowie zeitnah erfasst und gesteuert werden.

Für die Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Geräte wurde in zwei Verfahren die Energieeffizienz nicht angemessen einbezogen.

Die Ausstattung mit Rechnern, Monitoren und lokalen Arbeitsplatzdruckern ist auf das unverzichtbare Maß zu reduzieren. Für ausgesonderte IT-Geräte ist die Möglichkeit des Verkaufs verstärkt zu überprüfen.

1 Nachhaltigkeit

- 352 Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit zwingen zu einem nachhaltigen Umgang mit technischen Geräten sowie zum geringstmöglichen Energieverbrauch bei Errichtung und Nutzung von Gebäuden. Die in der Verwaltung immer umfassendere Digitalisierung führt zu einem wachsenden Ressourcenverbrauch für IT-Ausstattungen und Rechenzentrumskapazitäten. Für Bremen übernimmt Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) mit mehreren Standorten fast vollständig die Beschaffungen im IT-Bereich, den IT-Support von Endgeräten, den Betrieb des Rechenzentrums und weitere Dienstleistungen.

2 Verbrauchskontrolle

- 353 Eine effektive Steuerung der Energieverbräuche von Gebäuden oder technischen Geräten ist nur möglich, wenn die Verbräuche regelmäßig ausgewertet werden. Die Dataport AÖR konnte für den Zeitraum 2019 bis 2022 nur unvollständige Verbrauchswerte zu Wärme und Strom übermitteln. Für das Jahr 2020 fehlten die Verbrauchszahlen aller Standorte. In den anderen drei Jahren lagen sie für einzelne Standorte nicht oder nur teilweise vor.
- 354 Dem Hinweis des Rechnungshofs auf die Notwendigkeit jährlicher systematischer Verbrauchskontrollen entgegnete die Anstalt, die Daten seien zu großen Teilen nur manuell und mit hohem Aufwand erfassbar. Die Pandemie habe zudem Datenerhebungen erschwert. Es werde aber daran gearbeitet, die Verbrauchsmengen zu Steuerungszwecken automatisiert zentral auswerten zu können. Prozessuale Veränderungen in der Zulieferung der Verbrauchsdaten seien zudem bereits mit den Vermietenden besprochen, um

Nebenkostenabrechnungen künftig zeitnah zu erhalten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport - auch zur Vermeidung finanzieller Nachteile - die Energieverbräuche ihrer Standorte baldmöglichst jährlich systematisch sowie vollständig erfasst und auf mögliche Einsparpotenziale kontrolliert.

3 Energiemanagementsystem

- 355 Ein systematisches Energiemanagement kann die Energieeffizienz in einer Organisation fortlaufend erhöhen sowie den Energieverbrauch und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen mindern. Hierzu ist es notwendig, Energieflüsse für alle bedeutsamen Einrichtungen und Tätigkeiten einer Organisation zu erfassen sowie zu analysieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können sowohl zu technischen Maßnahmen als auch zu strategischen und organisatorischen Managementansätzen führen, die dazu beitragen, nachhaltiger sowie wirtschaftlicher zu handeln.
- 356 Bei der AÖR Dataport gab es kein Energiemanagementsystem (z. B. nach ISO 50001), das die gesamte Organisation berücksichtigte. Ein entsprechendes Projekt sei nach Angaben der AÖR Dataport über die nächsten fünf Jahre allerdings budgetiert worden. Den Energieverbrauch des Twin Data Center (Rechenzentrum) steuerten die Vermieter mit dem dortigen Energiemanagement.
- 357 Ohne ein umfassendes Energiemanagementsystem mit einer längerfristigen systematischen Bewertung und daran orientierter Umsetzung von Maßnahmen ist es nur bedingt möglich, ungenutzte Potenziale zu erschließen, Energiekosten zu verringern und den Ausstoß von Treibhausgasen sowie andere schädliche Umweltauswirkungen von Energieverbräuchen zu reduzieren. Der Rechnungshof erwartet, dass ein umfassendes Energiemanagementsystem zeitnah eingeführt wird.

4 Energiekriterien bei Ausschreibungen

4.1 Anforderungen der Vergabeverordnung

- 358 Insbesondere Rechenzentren mit der stetig steigenden Anzahl von Servern und wachsendem Speicherbedarf machen einen immer größeren Anteil der Energieverbräuche aus. Die zunehmende Verbreitung und der sich vergrößernde Nutzungsumfang immer leichter verfügbarer, neuer technischer Möglichkeiten wie Videokonferenzen und künstliche Intelligenz verstärken den Effekt noch. Vor diesem Hintergrund kann bereits mit der Beschaffung von energieeffizienter Hardware ein Beitrag zu einem sparsamen IT-Betrieb geleistet werden.



359 Aus diesem Grund sieht § 67 Vergabeverordnung (VgV) für öffentliche Stellen bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Waren, technischer Geräte oder Ausrüstungen besondere Regelungen vor. Grundsätzlich soll bereits die Leistungsbeschreibung für technische Ausstattungen das höchste Niveau an Energieeffizienz und, soweit vorhanden, die höchste Effizienzklasse verlangen. Angebote, die diese Vorgaben nicht erfüllen, wären dann zwingend auszuschließen. Können Energieeffizienzklassifizierungen nicht in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden, weil es sie für Beschaffungsgegenstände nicht gibt, sind von den Bietenden in der Regel Angaben zum Energieverbrauch zu fordern. Die so ermittelte Energieeffizienz ist dann angemessen als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen.

4.2 Vergabe „Technologiepartnerschaft“ Rechenzentrumsinfrastruktur

360 Für eine „Technologiepartnerschaft“ zur Rechenzentrumsinfrastruktur schrieb die AÖR Dataport im Jahr 2017 einen Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von ursprünglich sechs Jahren sowohl für das eigene Rechenzentrum als auch für die dezentralen Standorte der Dataport-Kunden aus. Inzwischen wurde die Laufzeit auf acht Jahre verlängert. Gegenstand der Ausschreibung war sowohl die Beschaffung von Hardware als auch die Gewinnung eines Dienstleisters, der die AÖR Dataport mit seiner Technologiekompetenz unterstützt. In der Leistungsbeschreibung formulierte die AÖR Dataport gegenüber den Bietenden lediglich abstrakt, dass die Beachtung von Energieeffizienz- und Umweltschutzziele über den gesamten Lebenszyklus von IT-Produkten einen sehr hohen Stellenwert habe und mit Abgabe eines Angebots die Bietenden diese Rahmenbedingung anerkennen und zusichern, dass das Thema Green-IT bei der Angebotserstellung berücksichtigt worden sei. Da die Beschaffungen zu den einzelnen IT-Komponenten erst der Vergabe nachgelagert durch Abrufe aus dem Rahmenvertrag mit dem „Technologiepartner“ stattfinden sollten, verzichtete die AÖR Dataport bewusst darauf, Kriterien zur Energieeffizienz (z. B. Energieeffizienzklassen, Gütesiegel oder Lebenszykluskosten) der angebotenen Hardware in der Leistungsbeschreibung oder bei der Angebotswertung festzulegen.

361 In den Ausschreibungsunterlagen benannte die AÖR Dataport weder ausdrücklich, dass die Anforderungen nach § 67 VgV im Weiteren zu erfüllen wären noch wurden darin Festlegungen zur Art der Energiekriterien und ihrer Gewichtung für Beschaffungsentscheidungen getroffen. Dadurch fehlen zwischen der AÖR Dataport und ihrem „Technologiepartner“ bei der Durchführung des Rahmenvertrags verbindliche Regelungen, um eine höchstmögliche Energieeffizienz der Beschaffungsgegenstände gewährleisten zu können. Dass diese Anforderungen gleichwohl eingehalten worden wären, hat die AÖR Dataport nicht belegt.

- 362 Der Rechnungshof erwartet, dass die AÖR Dataport bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter technischer Ausstattung auch die besonderen Anforderungen an die Energieeffizienz berücksichtigt.
- 363 Die Anstalt teilte mit, Energieeffizienz und Energiekosten seien bei zentralen Komponenten ein Thema des Betriebsmodells und nur sehr bedingt eines der Hardware. Seit Umwandlung des Betriebsmodells in virtuelle bzw. Cloud-Systeme betreibe die AÖR Dataport mehr als dreimal so viele Applikationen für ihre Kunden bei gleichzeitiger Halbierung des IT-Stromverbrauchs. Die Energieverbräuche der unterschiedlichen IT-Systeme seien daher vernachlässigbar.
- 364 Ein Einfluss des Betriebsmodells auf Energieverbräuche ist unstrittig. Allerdings verbleiben auch nach der Umstellung auf Virtualisierung und Cloud-Systeme weiterhin die in Host-Systemen zusammengefassten physischen IT-Hardware-Komponenten, für die sich nach wie vor die Frage der Energieeffizienz stellt. Gleiches gilt für die in Folge der damaligen Ausschreibung beschafften IT-Komponenten an den dezentralen Kundenstandorten. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik.

4.3 Vergabe Drucktechnik

- 365 Im Jahr 2020 schrieb die AÖR Dataport die Beschaffung von Einzelblatt-Digitaldrucktechnik für ihre Druckzentren aus. In der zugehörigen Leistungsbeschreibung forderte die AÖR Dataport für die Geräte lediglich abstrakt das höchste Niveau an Energieeffizienz und, soweit vorhanden, die höchste Effizienzklasse.
- 366 Für das zu beschaffende Druckersystem gab es keine definierten Energieeffizienzklassen, die in einer Leistungsbeschreibung hätten berücksichtigt werden können. Von den Bietenden wären daher Angaben zum Energieverbrauch zu fordern gewesen, um die Energieeffizienz anhand von Zuschlagskriterien differenziert bewerten zu können. Jedoch legte die AÖR Dataport weder Zuschlagskriterien zur Energieeffizienz fest noch forderte sie von den Bietenden Angaben zum Energieverbrauch. Demzufolge wurden Energiekriterien auch nicht als Zuschlagskriterien nach § 67 Abs. 5 VgV berücksichtigt und bewertet. Damit wurde bei der Beschaffung die Energieeffizienz nicht angemessen einbezogen.
- 367 Der Rechnungshof fordert die AÖR Dataport auf, bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Geräte das Vergaberecht einzuhalten.



5 Mehrfachausstattung mit Rechnern und Monitoren

- 368 Nachhaltiger Umgang mit Endgeräten bedeutet auch, die Anzahl von Endgeräten pro beschäftigter Person bzw. pro Arbeitsplatz auf das notwendige Maß zu beschränken. Nach eigenen Angaben verfolgt die Dataport AÖR die Ein-Gerät-Strategie bei Rechnern (Desktops oder Notebooks). Bei Dataport sind Präsenzarbeitsplätze mit Rechnern, Tastaturen und Monitoren ausgestattet. Sofern Beschäftigte mobil arbeiten, haben sie stattdessen ein Notebook. Bereitgestellt werden auf Anforderung bei mobiler Arbeit auch ein Mobilfunktelefon sowie zusätzlich zum Notebook ebenfalls ein portabler Monitor, der alle drei Jahre ausgetauscht werden kann.
- 369 Im Auswertungszeitraum gab es nach den von der Anstalt vorgelegten Zahlen jeweils weitaus mehr Rechner als beschäftigte Personen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Anzahl beschäftigter Personen und Anzahl Rechner			
	2020	2021	2022
Beschäftigte Personen (ohne Externe und Nachwuchskräfte)	3.975	4.387	4.700
Anzahl Rechner	6.587	7.196	7.911
Differenz	2.612	2.809	3.211

- 370 Auch unter Berücksichtigung von bei der AÖR Dataport beschäftigten Studierenden und Auszubildenden ergab sich für das Jahr 2022, dass - entgegen der Ein-Gerät-Strategie - fast zwei Drittel der Beschäftigten über zwei Rechner verfügten. Die AÖR Dataport verwies dazu auf ihr großes Entwicklungsteam. Alle ungefähr 500 dort beschäftigten Personen hätten regelmäßig mehrere Geräte. Aufgrund der extrem hohen Sicherheitsanforderungen stattete die Anstalt auch externe Personen (z. B. Beraterinnen und Berater) mit Rechnern aus. Dies betraf etwa 1.200 Geräte. Selbst abzüglich dieser Zahlen lag die Ausstattung in den Jahren 2020 bis 2022 mit weiteren gut 900 bis rd. 1.500 Rechnern noch immer deutlich über dem, was eine „Ein-Geräte Strategie“ ausmachen würde. Der Anstieg kann nur zum Teil durch den Personalaufwuchs erklärt werden. Der Rechnungshof hat die Erwartung, dass die AÖR Dataport die Mehrfachausstattung mit Rechnern auf das fachlich erforderliche Maß beschränkt.
- 371 Auch bei Monitoren ergab sich anhand der von der AÖR Dataport gemeldeten Zahlen, dass es in den Jahren 2020 bis 2022 jeweils weitaus mehr Geräte als beschäftigte Personen gab.

Anzahl beschäftigter Personen und Anzahl Monitore			
	2020	2021	2022
Beschäftigte Personen (ohne Externe und Nachwuchskräfte)	3.975	4.387	4.700
Anzahl Monitore	10.116	10.417	11.085
Differenz	6.141	6.030	6.385

- 372 Der Ausstattungsfaktor für Monitore lag im Jahr 2020 bei gut 2,5 und für die Jahre 2021 sowie 2022 bei etwa 2,4. Über ein Drittel der Beschäftigten wäre damit in diesem Zeitraum mit mehr als zwei Monitoren ausgestattet gewesen. Selbst unter Berücksichtigung von bei der AÖR Dataport beschäftigten Studierenden und Auszubildenden wären es noch mehr als ein Viertel. Die Anstalt verwies darauf, die Ausstattung mit zwei Monitoren sei aus Gründen der Arbeitseffizienz an den Arbeitsplätzen der Administration aktuell ihr Standard. In bestimmten Fällen seien sogar drei Monitore erforderlich. Durch das mobile Arbeiten sowie Co-Working komme es zu einer höheren Anzahl, weil alle Beschäftigten die Möglichkeit hätten, mobile Monitore zu erhalten. Weitere Monitore zählten zur Ausstattung von Poolräumen.
- 373 Ob eine solche Mehrfachausstattung mit Monitoren im Einzelfall auch tatsächlich erforderlich wäre, wird von der AÖR Dataport nicht regelhaft geprüft. Nicht benötigte Mehrfachausstattungen stehen aber im Widerspruch zu einem ressourcensparenden, nachhaltigen Umgang mit IT-Geräten. Sie verursachen unnötige Investitionen sowie vermeidbare Energieverbräuche bei Herstellung, Betrieb und Entsorgung der Geräte. Der Rechnungshof erwartet, dass die Ausstattung mit Rechnern und Monitoren auf das notwendige Maß reduziert wird.

6 Nutzungszeiten, Weiterverwendung und Verwertung

- 374 Der ökologische Fußabdruck eines technischen Geräts besteht nicht nur aus dem Energieverbrauch während des Betriebs, sondern auch aus dem Ressourcenverbrauch bei Produktion, Transport und Verwertung. Beispielsweise entsteht der größte Teil der CO₂-Emissionen eines Notebooks bei seiner Herstellung. Damit bekommt die Nutzungszeit eines IT-Geräts eine entscheidende Bedeutung: Je länger es genutzt wird, desto besser wird seine Energiebilanz. Allerdings spielt für die Nutzungszeit ebenfalls der wirtschaftliche und sichere Betrieb des Geräts eine Rolle, der auch vom verfügbaren Support und der verbleibenden Leistungsfähigkeit bestimmt wird.



- 375 Im Jahr 2022 hatte die AÖR Dataport knapp 8.000 Rechner, mehr als 11.000 Monitore sowie 450 Drucker in Betrieb. Die Anstalt teilte mit, Rechner grundsätzlich fünf Jahre lang zu nutzen, Monitore und Arbeitsplatzdrucker sogar erheblich länger. Nach der seit dem 1. Mai 2023 geltenden Dienstvereinbarung „Mobiles Arbeiten“ sind allerdings für mobile Monitore nur drei Jahre Nutzungszeit vorgesehen. Keine Angaben machte die AÖR Dataport zur Nutzungszeit von Tablets und Smartphones. Alle Geräte, teilte die Anstalt ergänzend mit, würden am Ende ihrer Nutzungszeit fachgerecht entsorgt, gespendet oder intern z. B. für Testbereiche im Rechenzentrum weiterhin verwendet. Ein umfassendes Konzept zur Verwendung- und Verwertung der Geräte gibt es bei der Dataport AÖR allerdings nicht. Somit fehlt es u. a. an klaren Vorgaben zu Maßnahmen während der Nutzungsdauer (z. B. Reparaturen, Ersatzteilstrategie, Verlängerung der Nutzungsdauer durch bedarfsorientierte Ausrüstung) und nach dem Nutzungsende (z. B. Aufbereitung, Veräußerung oder Nachnutzung an anderen Arbeitsplätzen). Der Rechnungshof hat angeregt, ein Verwendungs- und Verwertungskonzept zu erstellen.
- 376 Seit dem Jahr 2014 wurden fast 84.000 IT-Geräte von der AÖR Dataport u. a. an gemeinnützige oder öffentliche Einrichtungen gespendet, davon gut 45.000 Desktops, knapp 25.000 Notebooks, rd. 200 Tablets und Smartphones, knapp 13.000 Monitore sowie mehr als 200 Drucker und Scanner. Die Spenden bestanden aber nicht nur aus von der Anstalt selbst genutzten IT-Geräten, sondern in großem Umfang auch aus ausgesonderten IT-Geräten, die von den Dataport-Trägerländern bezahlt und genutzt worden waren. Spenden sind zwar anerkennenswert und stellen gegenüber der Entsorgung auch einen nachhaltigeren Umgang mit IT-Geräten dar. Es handelte sich dabei jedoch größtenteils um aus öffentlichen Mitteln finanzierte Geräte. Somit wäre ein möglicher Verkauf solcher Geräte vorzugswürdig, insbesondere auch angesichts ihrer großen Zahl. Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Dataport AÖR im Rahmen der Überlegungen zur Weiterverwendung und Verwertung ausgesonderter IT-Geräte diese Möglichkeit verstärkt überprüft.
- 377 Darüber hinaus hat der Rechnungshof der Dataport AÖR empfohlen zu prüfen, ob längere Nutzungszeiten (ggf. mit Austausch von Einzelkomponenten) realisierbar sind. Dabei wäre auch zu klären, ob bei den Ausschreibungskriterien ggf. längere Supportzeiten berücksichtigt werden können.
- 378 Die Anstalt hat zugesagt, die Empfehlung zum Weiterverwendungs- und Verwertungskonzept für ausgesonderte IT-Geräte, die ressourcenschonende Reduzierung der IT-Geräte sowie ihre Nutzungszeiten unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und zu bewerten.

7 Arbeitsplatzdrucker

- 379 Durch den Einsatz von gemeinschaftlich genutzten Etagendruckern kann die Anzahl ausgedruckter Dokumente verringert werden. Nach Angaben der AÖR Dataport werden aus Gründen der Vertraulichkeit oder der Ergonomie vereinzelt Arbeitsplatzdrucker eingesetzt. Auf Nachfrage zu Bedarfsbegründungen und Genehmigungsprozessen verwies die AÖR Dataport lediglich darauf, die Verantwortung dafür liege bei den Führungskräften.
- 380 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Einsatz von Arbeitsplatzdruckern an festgelegte Kriterien zu knüpfen, deren Erfüllung für Ersatz- sowie Neuanschaffungen zu überprüfen und in der Folge die Anzahl der Drucker auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die AÖR Dataport hat zugesagt, die Nutzung der Arbeitsplatzdrucker unter wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten zu überprüfen.

8 Steuerungsverantwortung

- 381 Dem Senator für Finanzen (Ressort) obliegt die Steuerungsverantwortung für die zentralen IT-Dienstleistungen, die von der AÖR Dataport erbracht werden. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, sich den vom Rechnungshof gegenüber der Anstalt ausgesprochenen Erwartungen sowie Empfehlungen anzuschließen und auf ihre Umsetzung hinzuwirken.
- 382 Das Finanzressort hat zugesagt, seiner Steuerungsverantwortung zum Energieverbrauch bei der Dataport AÖR in den trägerlandübergreifenden Gremien nachzukommen, indem es die Feststellungen zum Jahresberichtsbeitrag „Energieverbrauch bei der Dataport AÖR“ mit Dataport erörtert. Hierzu werde es sich regelmäßig über die Bearbeitung der Feststellungen zu den Themen Nachhaltigkeit, Verbrauchskontrolle, Energiemanagementsystem, Energiekriterien bei Ausschreibungen sowie Mehrfachausstattung mit Rechnern und Monitoren, Nutzungszeiten, Weiterverwendung und Verwertung älterer Arbeitsplatzdrucker von der Anstalt berichten lassen, um den zukünftigen Energieverbrauch auch im Sinne von § 7 LHO zu senken und die vergaberechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Finanzen

Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge

Entscheidungserhebliche Gründe für Beurlaubungen wurden nicht in ausreichendem Maße dokumentiert. In Einzelfällen waren Bewilligungen rechtswidrig.

Beamtenrechtliche Maßnahmen wie Umsetzung, Abordnung, Versetzung oder Zuweisung sind Beurlaubungen grundsätzlich vorzuziehen.

1 Rahmenbedingungen

- 383 Beamtinnen und Beamten kann auf Antrag Urlaub ohne Dienstbezüge gewährt werden (Beurlaubung). In diesem Zeitraum entfällt die Verpflichtung, Dienst zu leisten, das zugrunde liegende Beamtenverhältnis besteht jedoch unverändert fort.
- 384 Für die Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten in Bremen gibt es zahlreiche Regelungen. Nach dem Bremischen Beamtengesetz ist Urlaub unter Wegfall der Bezüge aus familiären Gründen ebenso möglich wie sachgrundlose Beurlaubungen oder Beurlaubungen nach Vollendung des 50. Lebensjahrs bis zum Ruhestand. Wird nach dem Beamtengesetz beurlaubt, dürfen Nebentätigkeiten nur in dem Umfang ausgeübt werden, wie es Vollzeitbeschäftigten gestattet ist. Demgegenüber ist bei Sonderurlaub aus wichtigem Grund sowie aus dienstlichem oder öffentlichem Interesse nach der Verordnung über den Urlaub von bremischen Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richtern (Urlaubsverordnung) die gleichzeitige Übernahme einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit möglich.
- 385 Die Durchführung der Beurlaubungsverfahren obliegt den personalsachbearbeitenden Dienststellen. Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe 158 Fälle aus den Jahren 2021 und 2022 geprüft, in denen Beurlaubungen von mehr als vier Wochen genehmigt worden waren.

2 Antrag und Bewilligung

- 386 Eine Beurlaubung ergeht auf Antrag. Für Beurlaubungen nach dem Beamtengesetz stellten die Dienststellen eigene Antragsformulare zur Verfügung, deren Aufbau, Inhalt und Aktualität jedoch sehr unterschiedlich waren. Sonderurlaube nach der Urlaubsverordnung beantragten Beamtinnen und Beamte

meist formlos. In der überwiegenden Anzahl der Fälle bewilligten die Dienststellen Beurlaubungen mit kurzem schriftlichen Bescheid.

- 387 Zu den Anträgen und den Bewilligungsverfahren ergaben sich u. a. folgende Feststellungen.
- Häufig wurden Beurlaubungen oder deren Verlängerungen sehr spät beantragt. In Einzelfällen erfolgten Anträge oder Bewilligungen sogar erst nach Beginn oder nach bereits abgelaufenen Beurlaubungen. Späte Beantragungen führen in den Dienststellen zu Schwierigkeiten bei der Personalplanung und bei der Organisation des Dienstbetriebs.
 - Stützten sich Anträge auf eine falsche Rechtsgrundlage oder waren sie unklar formuliert, entschieden die Dienststellen oftmals im angenommenen Interesse der Beamtin oder des Beamten. Die Auslegung des Begehrens wurde jedoch weder in den Vorgängen dokumentiert noch in den Bescheiden erläutert, obwohl dies im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens erforderlich gewesen wäre.
 - In etlichen Fällen benannten die Bewilligungsbescheide eine unzutreffende Rechtsgrundlage, weil irrtümlich ein falsches Standardschreiben als Vorlage verwendet wurde.
 - Bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge ist Performa Nord mit einer Zahlungsanweisung darüber zu informieren, für welchen Zeitraum die Zahlung der Bezüge einzustellen ist. Vielfach enthielten die über das Personalverwaltungssystem PuMa generierten Zahlungsanweisungen falsche Angaben zum Beurlaubungsgrund.
- 388 Da die Folgen einer Beurlaubung je nach Rechtsgrundlage unterschiedlich sind, ist es notwendig, die einzelnen Beurlaubungsarten eindeutig zuordnen zu können. Bescheide sind ordnungsgemäß zu erteilen, die entscheidungserheblichen Gründe in der Personalakte zu dokumentieren sowie die Abwesenheitszeiten und die Beurlaubungsgründe in PuMa richtig zu erfassen.
- 389 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, den Dienststellen einen einheitlichen Antragsvordruck zur Verfügung zu stellen, der auch einen Hinweis auf eine angemessene Antragsfrist enthält. Er hat außerdem gebeten, die Personalstellen darauf hinzuweisen, dass die Dokumentationen in den Personalakten sowie in PuMa korrekt und vollständig sein müssen.
- 390 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es werde den Dienststellen im Rahmen eines Rundschreibens einen Vordruck zur Verfügung stellen, der die benannten



Hinweise enthält. Außerdem werde das Rundschreiben auch über die Dokumentationspflichten informieren. Daneben hat das Finanzressort zugesichert, in PuMa-Schulungen nochmals verstärkt auf die korrekte und rechtlich einwandfreie Erfassung hinzuweisen, insbesondere bei der Angabe des Beurlaubungsgrunds.

3 Höchstgrenzen

- 391 Aus dem Lebenszeitprinzip des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz leitet sich die Pflicht einer Beamtin oder eines Beamten ab, sich mit voller Kraft dem Dienst zu widmen. Die Begründung eines Beamtenverhältnisses und die Gewährung von Alimentation einschließlich einer lebenslangen Versorgung sind nur dann gerechtfertigt, wenn die verbeamtete Person tatsächlich für ihren Dienstherrn dauerhaft Dienst leistet. Eine Abwesenheit vom Dienst kann deshalb grundsätzlich nur vorübergehend gestattet sein.
- 392 Beurlaubungen sind auf in der jeweiligen Bewilligungsgrundlage vorgesehene zeitliche Höchstgrenzen beschränkt. Bei Beurlaubungen nach Vollendung des 50. Lebensjahrs bis zum Ruhestand darf die Höchstdauer von 15 Jahren ausnahmsweise überschritten werden, wenn eine Rückkehr zur Voll- oder Teilzeitbeschäftigung nicht mehr zumutbar ist. Hierfür sind strenge Maßstäbe anzulegen und die wesentlichen Gründe für eine Ausnahme zu dokumentieren.
- 393 Die Personalstellen sichteten für jeden neuen Beurlaubungsantrag die jeweilige Personalakte. In Einzelfällen berechneten sie Beurlaubungszeiträume dennoch unzutreffend oder nahmen die Überschreitung der zeitlichen Höchstgrenzen für eine Beurlaubung bis zum Ruhestand in Kauf, ohne zuvor eine Unzumutbarkeit der Rückkehr in Voll- oder Teilzeitbeschäftigung festgestellt zu haben. Beurlaubungen wurden somit rechtswidrig bewilligt.
- 394 Gegenwärtig steigt die gesetzliche Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand für Beamtinnen und Beamte stufenweise auf 67 Jahre. Aufgrund der derzeitigen Beurlaubungsregelung wird somit eine Überschreitung der Höchstgrenze von 15 Jahren von vornherein in Kauf genommen. Andere Länder haben in ihren Beamtengesetzen für eine Beurlaubung ohne Dienstbezüge bis zum Ruhestand nicht die Vollendung des 50., sondern des 55. Lebensjahres vorausgesetzt.
- 395 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Dienststellen darauf hinzuweisen, bei der Bewilligung von Beurlaubungen die zeitlichen Höchstgrenzen zu beachten und alle entscheidungserheblichen Gründe zu dokumentieren. Er hat ebenso darum gebeten, eine Erhöhung der Altersgrenze für Beurlaubungen bis zum Ruhestand zu prüfen. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

4 Beurlaubung zur Übernahme einer anderen Tätigkeit

4.1 Fehlende Befristungen

- 396 Als Ausnahme von den gesetzlich geregelten Beurlaubungsarten ermöglicht die Urlaubsverordnung Sonderurlaub, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Sonderurlaub darf grundsätzlich nur bis zur Dauer von sechs Monaten gewährt werden. Die oberste Dienstbehörde kann Ausnahmen hiervon beschließen.
- 397 In den geprüften Einzelfällen aus den Jahren 2021 und 2022 waren rund ein Drittel der Beamtinnen und Beamten beurlaubt worden, um eine andere entgeltliche Tätigkeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes zu übernehmen. Die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse wurden hauptsächlich im Auslandsschuldienst, in bremischen Beteiligungsgesellschaften oder im Rahmen von Kooperationsprofessuren bei außeruniversitären Forschungsinstituten aufgenommen und dauerten bis auf wenige Ausnahmen länger als sechs Monate an.
- 398 Die Bewilligungspraxis bei der Beurlaubung ohne Dienstbezüge zur Ausübung einer anderen Tätigkeit war überwiegend großzügig. In mindestens zehn der geprüften Fälle wurden Beurlaubungen ohne Befristung oder für die Dauer der Tätigkeit ausgesprochen. Gleichzeitig fehlten in nahezu allen Fällen die Dokumentationen zum Vorliegen eines wichtigen Grunds oder zu Ausnahmetatbeständen, die eine Beurlaubung von mehr als sechs Monaten hätten rechtfertigen können. Das bisherige Vorgehen der Dienststellen, Sonderurlaube auch ohne Befristung zu bewilligen, verstößt gegen den Grundsatz der Dienstleistungspflicht.
- 399 Eine Beurlaubung kann grundsätzlich nur für einen vorübergehenden Zeitraum in Betracht kommen (s. Tz. 391). Eine unbefristete Freistellung ist daher ebenso unzulässig wie eine Beurlaubung für die Dauer einer Tätigkeit, deren Ende nicht feststeht. Fehlt eine Befristung, nimmt sich der Dienstherr damit selbst die Möglichkeit, auf geänderte tatsächliche oder rechtliche Umstände reagieren zu können, etwa den eigenen Bedarf an Fachkräften.
- 400 Je länger ein Urlaub dauern soll, umso stärker ist das öffentliche Interesse an der Wiederaufnahme der vollen Dienstleistung der Beamtin oder des Beamten zu bewerten. Daher steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an das Gewicht des geltend gemachten Urlaubsgrunds zu stellen sind. Seit der Neufassung der Urlaubsverordnung im Juni 2023 kann Sonderurlaub nun bis zu einer Dauer von zwölf Jahren gewährt und unter Anlegung strenger Maßstäbe auch verlängert werden, wenn die Beurlaubung



dienstlichen oder öffentlichen Interessen dient. Die Neufassung lässt damit die rechtlich notwendige restriktive Handhabung der Gewährung von Sonderurlaub aufgrund dienstlicher oder öffentlicher Interessen vermissen, soweit sie - zumindest bis zu einer Beurlaubungsdauer von zwölf Jahren - keinen an der Dauer der Abwesenheit bemessenen Grund verlangt.

- 401 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Dienststellen darauf hinzuweisen, dass unbefristete Beurlaubungen zur Übernahme einer anderen Tätigkeit nicht zulässig sind. Bereits bewilligte Einzelfälle sind zügig auf das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen zu überprüfen und angemessen zu befristen oder ggf. zu beenden. Der Rechnungshof hält es ebenso für erforderlich, die Dienststellen mit einer Handlungsanweisung auf Besonderheiten im Bewilligungsverfahren hinzuweisen, um zu erreichen, dass Beurteilungs- und Ermessensspielräume erkannt und dokumentiert werden.
- 402 Das Finanzressort hat erwidert, es könne die Dienststellen nicht anweisen, bereits bewilligte Beurlaubungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Das Ressort werde sich allerdings bemühen, eine Handlungshilfe über Beurteilungs- und Ermessensspielräume in das angekündigte Rundschreiben aufzunehmen.
- 403 Die dezentrale Ressourcenverantwortung steht einer leitenden Koordinierungsfunktion des Finanzressorts für eine möglichst einheitliche Gestaltung von Beurlaubungsverfahren nicht entgegen. Hierzu gehört es auch, die Dienststellen auf die Bedeutung ordnungsgemäßer Befristungen hinzuweisen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, den Dienststellen zu empfehlen, bereits bewilligte Einzelfälle zu überprüfen.

4.2 Versorgungsrechtliche Folgen

- 404 Grundsätzlich wird die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt. Sie kann anerkannt werden, wenn die Beschäftigungsdienststelle spätestens bei Beendigung der Beurlaubung zugesteht, dass die Beurlaubung öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. In Fällen einer Beurlaubung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist die Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit zudem daran zu knüpfen, dass die zu beurlaubende Person einen Versorgungszuschlag in Höhe von 30 % leistet. Die oberste Dienstbehörde kann dem Grunde und der Höhe nach Ausnahmen von der Erhebung des Versorgungszuschlags zulassen.
- 405 Für die Anerkennung einer Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit waren nur in wenigen Fällen die der Entscheidung zugrunde gelegten Erwägungen nachvollziehbar dokumentiert. Damit fehlte der Beleg, dass den gebotenen strengen Prüfungsmaßstäben bei der Entscheidung Rechnung getragen

worden wäre. Einige Bundesländer und der Bund haben Verwaltungsvorschriften zur ruhegehaltfähigen Dienstzeit erlassen. Sie regeln für bestimmte Fälle u. a. die Anerkennung eines dienstlichen Interesses oder öffentlicher Belange sowie den (teilweisen) Verzicht auf die Erhebung eines Versorgungszuschlags. Das Finanzressort hat den Erlass einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift angekündigt.

- 406 In Bremen ist Performa Nord für die Anerkennung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten und die Erhebung des Versorgungszuschlags zuständig. Gegenwärtig muss nach einer Mitteilung des Finanzressorts an die Dienststellen die Versorgungsfestsetzungsstelle über alle Fälle, in denen zur Ausübung einer anderen Tätigkeit beurlaubt wird, stets unverzüglich unterrichtet werden. Die Einzelheiten zum Meldeverfahren waren nicht geregelt. In einigen Fällen unterblieb eine Unterrichtung. Die betreffende Dienststelle verwies darauf, es gäbe durchaus Konstellationen, in denen kein Versorgungszuschlag zu erheben sei. Dies müsse der Versorgungsfestsetzungsstelle dann auch nicht mitgeteilt werden.
- 407 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die wenigen Ausnahmefälle, in denen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abgesehen werden kann, in der angekündigten Verwaltungsvorschrift zu regeln. Ebenso ist das Meldeverfahren eindeutig zu beschreiben.
- 408 Das Finanzressort hat dies zugesagt und mitgeteilt, es habe die Personalstellen im Dezember 2023 zunächst mit einem Schreiben über ihre Mitteilungspflichten bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit informiert. Ebenso sei eine Verwaltungsanweisung an die Versorgungsfestsetzungsstelle bei Performa Nord ergangen, die die Ausnahmetatbestände aufliste, in denen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abgesehen werden könne.

4.3 Vorrangige dienstrechtliche Maßnahmen

- 409 Eine Beurlaubung ist in der Regel nur zulässig für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle, die keine Dienstherrnfähigkeit besitzt. Ansonsten schließen die speziellen dienstrechtlichen Maßnahmen der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung eine Beurlaubung grundsätzlich aus. Eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle ohne Dienstherrnfähigkeit ist zudem dann unzulässig, wenn die neue Tätigkeit auch auf einem anderen, für den Dienstherrn womöglich wirtschaftlich oder anderweitig vorteilhafterem Weg aufgenommen werden kann, etwa mittels einer Zuweisung.



- 410 Zwei Dienststellen bewilligten je eine Beurlaubung zum Zweck des Erwerbs der Laufbahnbefähigung für die Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt, damit die betreffenden Personen im Angestelltenverhältnis eine andere höherwertige Tätigkeit im selben Ressort ausüben konnten. In beiden Fällen lag die Formalqualifikation durch einen Masterabschluss vor, es fehlten jedoch die Voraussetzungen einer entsprechenden hauptberuflichen Tätigkeit für die Laufbahn.
- 411 In einem Fall war ein Beamter für seine Tätigkeit als Geschäftsführer zunächst einer bremischen Beteiligungsgesellschaft zugewiesen worden. Nach zwei Monaten wurde die Zuweisung jedoch beendet und stattdessen im unmittelbaren Anschluss eine unbefristete Beurlaubung bewilligt. Erst mit Beginn der Beurlaubung zahlte die Beteiligungsgesellschaft dem Geschäftsführer eine Vergütung, die deutlich über der bisherigen Besoldung lag. Nach Angaben der Dienststelle erfolgten die Aufhebung der Zuweisung sowie die anschließende Beurlaubung in der Annahme, eine Beurlaubung sei mindestens wegen des ab diesem Zeitpunkt erhobenen Versorgungszuschlags wirtschaftlicher als eine Zuweisung. Eine schriftliche Begründung sowie eine eingehende wirtschaftliche Betrachtung dieser Entscheidung fehlten.
- 412 Eine Beurlaubung kann generell nicht dazu dienen, laufbahnrechtliche Voraussetzungen zu erwerben, die in Verbindung mit der hauptberuflichen Tätigkeit beim selben Dienstherrn stehen. Die Einstellungen als Tarifbeschäftigte und die damit einhergehende Umgehung des Beamtenrechts diene in den beiden Fällen (s. Tz. 410) dazu, den Beschäftigten schnellstmöglich höhere Vergütungen zu verschaffen. Schon allein aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten hätte deshalb eine Verwendung auf einer höherwertigen Stelle allenfalls im laufenden Beamtenverhältnis - also im jeweiligen Statusamt bei gleichbleibendem Grundgehalt - im Wege einer Umsetzung erfolgen können.
- 413 Außerdem konnte ohne eine umfassende Betrachtung der dienstrechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen keine belastbare Aussage dazu getroffen werden, ob die Beurlaubung für die Tätigkeit als Geschäftsführer gegenüber einer Zuweisung vorteilhafter gewesen wäre. Allein auf den Erhalt eines Versorgungszuschlags abzustellen, lässt außer Acht, dass bei einer Zuweisung die Beteiligungsgesellschaft gehalten gewesen wäre, einen angemessenen Betrag für die Tätigkeit des Beamten als Geschäftsführer an das Land zu erstatten. Auch können dienstliche Gründe, z. B. eine weiterhin enge Anbindung des Beamten an den Dienstherrn, eine Zuweisung erforderlich machen. Das allein private Interesse des Beamten an einer höheren Vergütung als angestellter Geschäftsführer darf dagegen nicht den Ausschlag für eine Beurlaubung geben.

- 414 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Dienststellen darüber zu informieren, dass die speziellen dienstrechtlichen Maßnahmen der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer Stelle mit Dienstherrnfähigkeit in der Regel ausschließen. Gleichzeitig ist es erforderlich, die Dienststellen darauf hinzuweisen, vor einer Entscheidung über eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle ohne Dienstherrnfähigkeit deren Vorteilhaftigkeit für Bremen festzustellen. Dazu sind neben öffentlichen Belangen sowie dienstlichen Interessen auch wirtschaftliche Auswirkungen zu bewerten und es ist zu prüfen, ob nicht eine andere - für Bremen günstigere - Maßnahme zu treffen wäre.
- 415 Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass regelmäßig andere beamtenrechtliche Maßnahmen einer Beurlaubung vorzuziehen sind. Es beabsichtigt, die Dienststellen im angekündigten Rundschreiben auf die bestehenden Beurteilungs- und Ermessensspielräume hinzuweisen, bei denen auch wirtschaftliche oder anderweitige Vorteile zu berücksichtigen sind. Einer Zuweisung sei jedoch kein grundsätzlicher Vorrang einzuräumen, weil sie nur bei einer dem bisherigen Amt entsprechenden Tätigkeit in Betracht komme.
- 416 Dem steht jedoch entgegen, dass Beamtinnen oder Beamten mit deren Zustimmung auch eine höherwertige als die bisherige Tätigkeit zugewiesen werden kann. Die Bedingung einer dem Amt entsprechenden Tätigkeit ist lediglich als Mindestanforderung zu verstehen, die zwar nicht unter- aber überschritten werden darf. Auch folgt aus dem beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzip (s. Tz. 391), dass eine rechtlich zulässige sowie für den Dienstherrn wirtschaftlich oder anderweitig vorteilhafte Zuweisung grundsätzlich einer Beurlaubung vorzuziehen ist. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung.

Finanzen

Unfälle von Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Verfahren zu Unfällen von bremischen Beschäftigten wurden häufig mangelhaft bearbeitet.

Dienststellen informierten Performa Nord vielfach nicht über Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten, für die Dritte verantwortlich waren. Dadurch wurden Schadenersatzansprüche in Höhe von schätzungsweise 160 T€ nicht verfolgt und Forderungsausfälle von etwa 30 T€ verursacht.

1 Grundlagen

- 417 Bei einem Dienstunfall erleidet eine Beamtin oder ein Beamter während oder infolge der dienstlichen Tätigkeit einen Körperschaden, für den Performa Nord eine Dienstunfallfürsorge nach dem Bremischen Beamtenversorgungsgesetz leistet. Für Arbeitsunfälle von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährt die Unfallkasse Bremen entsprechende Leistungen. Bei allen Unfällen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist zudem zu prüfen, ob eine dritte Person den Unfall schuldhaft verursachte und deshalb Bremen gegenüber zum Schadenersatz verpflichtet ist.
- 418 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2005 die Bearbeitung von Dienstunfällen und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen geprüft (vgl. Jahresbericht 2006 - Land, Tz. 193 ff.). Ergebnisse waren u. a., dass Verfahren zum Teil lange dauerten, Schadenersatzansprüche nicht immer erkannt oder Informationen dazu nicht weitergegeben wurden. Außerdem wurde eine fehlende technische Unterstützung kritisiert. Ob und wie sich die Bearbeitung von Fürsorgeleistungen nach Unfällen und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen verändert haben, war Gegenstand einer neuerlichen Prüfung.

2 Unfälle von Beamtinnen und Beamten

- 419 Performa Nord ist für die Anerkennung von Dienstunfällen, die Auszahlung der Unfallfürsorgeleistungen sowie die Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen Dritte zuständig. Die Unfallfürsorge und die Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen sind verschiedenen Referaten zugewiesen.
- 420 Im Jahr 2019 bearbeitete Performa Nord 458 Dienstunfallanzeigen von Beamtinnen und Beamten. Davon wurden 87 Sachverhalte nicht als Dienstunfälle

anerkannt. Im Jahr 2020 waren es 102 Sachverhalte von insgesamt 452 Anzeigen. Im Durchschnitt erfolgte eine Anerkennung knapp fünf Monate nach dem Unfallereignis.

- 421 Haben Dritte einen Unfall innerhalb oder außerhalb des Dienstes zumindest mitverschuldet, macht Performa Nord für Bremen Schadenersatzforderungen geltend. Von insgesamt 209 in den Jahren 2018 bis 2020 bei Performa Nord eingegangenen Schadenersatzfällen wurden 85 bis September 2022 zum Abschluss gebracht. Die Verfahrensdauer betrug durchschnittlich etwa zwei Jahre.
- 422 In einigen Fällen lagen Performa Nord medizinische Behandlungsberichte vor, die auf das Vorliegen eines Dienstunfalls mit Drittverschulden hindeuteten. Stellten Beschäftigte keine Dienstunfallanzeige, wurden diese Vorgänge selbst dann nicht weiterverfolgt, wenn konkrete Anhaltspunkte für Schadenersatzansprüche Bremens bestanden. Damit verstieß Performa Nord gegen die haushaltsrechtliche Pflicht, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, erkennbare Schadenersatzansprüche auch ohne eine Dienstunfallanzeige geltend zu machen.
- 423 Performa Nord hat sich darauf berufen, es sei nicht ihre Aufgabe, aufgrund von Informationen, die sie von Dritten erhalte, tätig zu werden. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen werde die zusätzliche Auswertung von Arztberichten zu immensen Rückständen führen. Personalstellen und Beschäftigte seien vielmehr auf ihre Verpflichtungen hinzuweisen. Gleichwohl werden zukünftig bei Erkennen eines Drittverschuldens Informationen zur Prüfung eines möglichen Schadenersatzanspruchs an das zuständige Referat weitergereicht.
- 424 Der Rechnungshof erwartet, dass Sachverhalte nicht nur in Zukunft auf Drittverschulden geprüft, sondern auch die bereits aus den Vorjahren vorliegenden Behandlungsberichte ausgewertet werden, um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden.
- 425 Zur Bearbeitung von Schadenersatzfällen forderte Performa Nord benötigte Informationen regelmäßig nacheinander an und versah die Vorgänge anschließend jeweils mit einer Wiedervorlagefrist von bis zu drei Monaten. Selbst wenn Antworten bereits früher eingegangen waren, wurde der Fall häufig erst nach Ablauf der gesetzten Frist weiterbearbeitet. Bei unterbliebenen Rückmeldungen wurden Erinnerungsschreiben oftmals mit einer erneuten dreimonatigen Frist versehen. Da sogar bei hausintern erbetenen Auskünften in Einzelfällen bis zu vier Mal erinnert werden musste, ergaben sich unnötige, aber umso erheblichere Verzögerungen. Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, die Verfahren zu beschleunigen, damit sichergestellt wird, dass zwischen den einzelnen Arbeitsschritten möglichst wenig Zeit vergeht.



- 426 Das für die Schadensverfolgung zuständige Referat führt für seine Fälle gesonderte Akten, die nach abschließender Bearbeitung mit den Dienstunfallakten im Referat der Dienstunfallfürsorge zusammengeführt werden. Zu Controllingzwecken und um Schadenersatzfälle auch nach Abgabe der Akten noch nachvollziehen zu können, wird im Referat für Schadensfälle neben den Papierakten eine Excel-Liste geführt. Deren Pflege war insgesamt mangelbehaftet. Die Liste stellt in diesem Referat nach Abschluss der Verfahren die einzige Datengrundlage dar. Aufgrund fehlender Angaben zum Verfahrensstand ließen sich jedoch z. B. abgeschlossene und laufende Fälle nicht verlässlich unterscheiden. Somit ist ein wirksames Controlling zur internen Überprüfung nicht möglich, also die Auswertung von Fallzahlen, die Bestimmung der Gesamthöhe der Forderungen oder der Durchsetzungsquoten. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, die Excel-Liste vollständig und ohne große zeitliche Verzögerung zu führen.
- 427 Performa Nord teilte mit, wegen der hohen Arbeitsbelastung sollten Mitarbeitende nicht noch zusätzlich durch enge Vorlagefristen unter Druck gesetzt werden. Eine Beschleunigung des Verfahrens hätte keine Vorteile. Die bisherige Arbeitsweise stellte sicher, dass Forderungen nicht verjährten. Die in die Excel-Listen einzupflegenden Daten seien in den vergangenen Jahren immer wieder erweitert worden. Allerdings würden zusätzlich aufgenommene Informationen nicht für bereits erledigte Fälle nacherfasst.
- 428 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Erwartung, angemessene - am jeweiligen Sachverhalt orientierte - Wiedervorlagefristen zu verfügen, um eine zügige Vorgangsbearbeitung sicherzustellen. Nach der Landeshaushaltsordnung sind Forderungen bei Fälligkeit zu erheben. Werden sie nicht unmittelbar aufgrund von Rechtsvorschriften fällig, sind unverzüglich die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Eine Verfahrensbeschleunigung mit dem Hinweis auf Verjährungsfristen von mehreren Jahren abzulehnen, verstößt daher gegen Haushaltsrecht. Zudem steigt mit längerer Bearbeitungsdauer das Risiko eines Forderungsausfalls. Aussagekräftige Auswertungen der geführten Excel-Liste sind nur möglich, wenn Angaben dort vollständig erfasst werden.

3 Unfälle von Tarifbeschäftigten

- 429 Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten sind von der jeweiligen Dienststelle an die Unfallkasse Bremen zu melden. Von dort werden Leistungen gewährt und für Heilbehandlungskosten wird Schadenersatz gefordert, wenn Dritte den Unfall verschuldet haben. Führt ein Unfall mit Drittverschulden - egal ob inner- oder außerhalb der Arbeitszeit verursacht - zu einer Arbeitsunfähigkeit, macht Performa Nord für Bremen als Arbeitgeber Schadenersatzansprüche

für das fortgezahlte Arbeitsentgelt geltend. Wie bereits im Jahr 2005 musste der Rechnungshof feststellen, dass die Dienststellen nicht alle Fälle dieser Art an Performa Nord gemeldet hatten.

- 430 Um ein ordnungsgemäßes Verfahren zu gewährleisten, sind Beschäftigte nach einem Unfall zur Mitwirkung verpflichtet. Dazu gehören auch wahrheitsgemäße und umfassende Angaben zum Unfallhergang und zum Drittverschulden. Zeigen nicht bereits die Beschäftigten selbst bei ihren Krankmeldungen einen Arbeitsunfall an, obliegt es Vorgesetzten und Personalstellen, dies aufzuklären, wenn sich hierfür konkrete Anhaltspunkte ergeben.
- 431 Der Rechnungshof hat abgeglichen, in welchen Fällen die Unfallkasse Bremen und Performa Nord Schadenersatzansprüche verfolgten. Eine Vielzahl von Arbeitsunfällen war Performa Nord nicht bekannt. Bereits während der Prüfung wurden die Dienststellen deshalb aufgefordert, für diese Fälle ein mögliches Drittverschulden zu prüfen und die Vorgänge ggf. an Performa Nord weiterzuleiten. Daraufhin sagten die Dienststellen zu, insgesamt 67 Fälle zur Geltendmachung eines möglichen Schadenersatzanspruches nachzumelden. Gelänge es nur bei etwa der Hälfte dieser Fälle Forderungen durchzusetzen, ergäben sich daraus Einnahmen von näherungsweise 130 T€. In 16 weiteren Fällen, in denen die Unfallkasse Bremen Schadenersatzansprüche verfolgt hatte, waren aufgrund des Zeitablaufs keine nachträglichen Feststellungen durch die Dienststellen mehr möglich, etwa weil ehemalige Beschäftigte unbekannt verzogen waren. Unter der Annahme, dass auch in ungefähr der Hälfte dieser Fälle Schadenersatzforderungen durchsetzbar gewesen wären, führte dies zu einem Forderungsausfall für Bremen in Höhe von ungefähr 30 T€.
- 432 Auch für Unfälle außerhalb des Dienstes mit Drittverschulden lagen im geprüften Zeitraum nur vereinzelte Meldungen vor. Da anzunehmen ist, dass diese Schadenersatzfälle - ebenso wie Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten - nicht verlässlich und vollumfänglich angezeigt worden waren, entstanden Bremen daraus weitere finanzielle Nachteile.
- 433 Ein Grund für die fehlenden Meldungen liegt darin, dass die verfahrenstechnischen Grundlagen bei Unfällen vielen Beschäftigten, aber auch den Sachbearbeitungen in den dezentralen Personalstellen nicht oder nur eingeschränkt bekannt sind. So war beispielsweise im System zur Krankmeldung in etlichen Fällen nicht erkennbar, dass überhaupt ein Unfall vorgelegen hatte. In vielen weiteren Fällen mit bekanntem Unfall fehlten Angaben zu einem möglichen Drittverschulden.



- 434 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, mit einem neuen Rundschreiben sowie in Fortbildungsveranstaltungen umfassend über das gesamte Verfahren zu unterrichten und dies regelmäßig zu wiederholen. Das Finanzressort hat das zugesagt.

4 Kostenermittlung

- 435 Bei Unfällen mit Drittverschulden ist durch Performa Nord die genaue Forderungshöhe zu ermitteln. Der Schadenersatz umfasst in jedem Fall die während einer unfallbedingten Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit geleistete Vergütungsfortzahlung (s. Tz. 429). Für Dienstunfälle von Beamtinnen und Beamten kann Bremen außerdem die Unfallfürsorgeleistungen geltend machen.
- 436 Nach Anerkennung eines Dienstunfalls sind Heilbehandlungskosten mit Antrag auf Kostenerstattung deshalb nicht über die Beihilfe, sondern über die Dienstunfallfürsorge abzurechnen. In einigen Fällen wurden dennoch unfallbedingte Aufwendungen von der Beihilfe erstattet, obwohl sie eigentlich von der Dienstunfallfürsorge hätten getragen werden müssen.
- 437 Ausnahmen gelten für Beamtinnen und Beamte bei Polizei und Feuerwehr. Da diese Beschäftigtengruppe im Regelfall nicht für privat abgerechnete Behandlungskosten in Vorleistung treten muss, stellt die Freie Heilfürsorge die verauslagten Aufwendungen der Dienstunfallfürsorge in Rechnung.
- 438 In einigen Fällen lagen der Dienstunfallfürsorge auch länger als ein Jahr nach Anerkennung des Dienstunfalls keine Unterlagen zu Heilverfahrenskosten vor, obwohl offensichtlich Kosten angefallen sein mussten. Vor allem für die Freie Heilfürsorge ist die Kostenermittlung sehr zeitaufwendig und mitunter fehleranfällig, weil Daten nicht in elektronisch auswertbarer Form vorliegen. In einigen Fällen ermittelte die Freie Heilfürsorge unfallbedingte Kosten gar nicht erst, obwohl ihr eine Übersicht zu anerkannten Dienstunfällen zur Verfügung stand. In Einzelfällen wurden nach Aufforderung durch den Rechnungshof Kosten von bis zu etwa 3.200 € nachträglich abgerechnet.
- 439 Die aufgezeigten Mängel bei der Kostenermittlung haben für Bremen einen finanziellen Schaden in nicht abschließend bezifferbarer Höhe zur Folge. Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert sicherzustellen, dass unfallbedingte Kosten im Bereich der Freien Heilfürsorge vollumfänglich sowie zeitnah ermittelt und abgerechnet sowie die Vorgänge zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen weitergeleitet werden. Außerdem hat er zur einfacheren Zuordnung angeregt, das Antragsformular für die Beihilfe bei den einzelnen Aufwendungen um eine Spalte „unfallbedingt ja / nein“ zu ergänzen.

- 440 Performa Nord hat zugesagt, die Antragstellenden in der Beihilfe durch einen weiteren Hinweis zur Angabe von möglichem Drittverschulden zu sensibilisieren. Die Sachbearbeitenden der Beihilfestelle seien zudem nochmals aufgefordert worden, Anträge auf Kostenerstattungen abzulehnen, wenn Diagnosen auf ein Unfallereignis schließen ließen.

5 IT-Unterstützung

- 441 Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2005 hatte der Rechnungshof eine technisch unterstützte Bearbeitung gefordert. Der Austausch von notwendigen Informationen zwischen den zuständigen Bereichen bei Performa Nord findet aber weiterhin vorwiegend in Papierform statt. Mangels bereichsübergreifenden Einsatzes von IT ist gegenwärtig jeweils nur der eigene Bearbeitungsstand bekannt. Es ist jedoch erforderlich, den gesamten Bearbeitungsprozess übergreifend informationstechnisch zu unterstützen.
- 442 Die verschiedenen und teilweise sehr aufwändigen Arbeitsschritte - insbesondere zwischen den einzelnen Bereichen bei Performa Nord - erfordern die stetige Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, nach einer Analyse der Geschäftsprozesse Abläufe mit dem Ziel einer engeren fachlichen und räumlichen Aufgabenwahrnehmung effektiver zu gestalten.
- 443 Performa Nord hat mitgeteilt, die Prüfung der Digitalisierungsmöglichkeiten einzelner Prozessabläufe finde bereits statt. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Umsetzung.

Informationsfluss bei der Bekämpfung von Geldwäsche

Die Finanzverwaltung wertet die ihr zur Verfügung stehenden Informationen, die einen Geldwäscheverdacht begründen könnten, nicht hinreichend aus. Werden gesetzliche Mitteilungspflichten nicht eingehalten, laufen abgabenrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ins Leere.

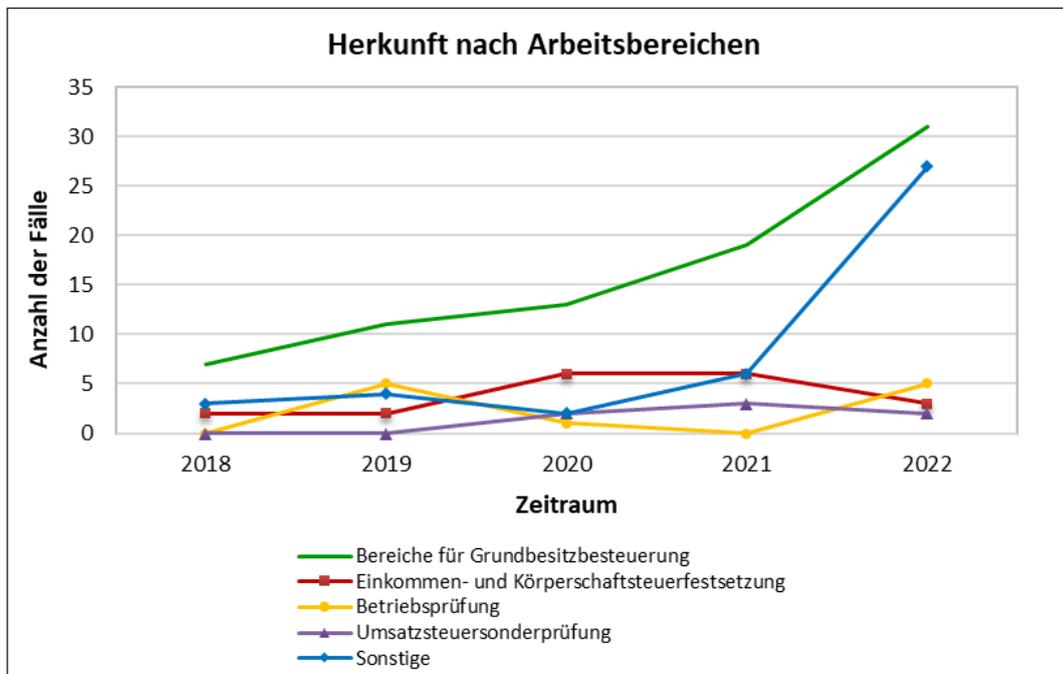
1 Aufgaben der Finanzämter zur Bekämpfung von Geldwäsche

- 444 Unter Geldwäsche wird das Einschleusen von illegal erwirtschafteten Vermögenswerten in den legalen Wirtschaftskreislauf verstanden. So kann beispielsweise bei Geldtransfers, bei Erwerb von hochwertigen Immobilien oder Luxusgütern oder auch bei Unternehmensgründungen die Herkunft der Mittel und die Zuordnung des Geschäfts zu den tatsächlich wirtschaftlich Berechtigten verschleiert werden. Geldwäsche ist strafbar.
- 445 Bei der Bekämpfung von Geldwäsche obliegen der Finanzverwaltung nach der Abgabenordnung (AO) besondere Mitteilungspflichten. So ist sie u.a. verpflichtet, Fälle, bei denen sich im Besteuerungsverfahren ein Verdacht auf Geldwäscheaktivitäten ergab, an die der Bundeszollverwaltung zugeordnete Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit - FIU) zu melden.
- 446 Auf Länderebene eingesetzte Aufsichtsbehörden überprüfen zudem, ob bestimmte nach dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - Geldwäschegesetz (GwG) Verpflichtete ihren Aufgaben nachkommen. Die Finanzverwaltungen haben die Aufsichtsbehörden durch die Mitteilung bestimmter Sachverhalte bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen.
- 447 Zur Gruppe der Verpflichteten zählen Unternehmen, deren Geschäfte in besonderem Maße dazu geeignet sind, die Herkunft von Zahlungsmitteln zu verschleiern oder illegal erworbene Mittel in den regulären Geldkreislauf einzuschleusen. Für diese Unternehmen gelten besondere Sorgfalts- und Dokumentationspflichten. Sie müssen u. a. Maßnahmen vorsehen, die geeignet sind, Geldwäscherisiken im Tagesgeschäft zu erkennen und zu vermeiden.

2 Geldwäscheverdachtsanzeigen

2.1 Sachverhalte und Zahl der Verdachtsmeldungen

- 448 Beschäftigte der Finanzämter sollen Anhaltspunkte, die ihnen bei der Bearbeitung von Steuersachverhalten auffallen und die einen Verdacht auf Geldwäsche begründen können, über die Geldwäschebeauftragte oder den Geldwäschebeauftragten ihres Finanzamts an eine dafür eingerichtete Stelle bei der Steuerfahndung weiterleiten. Diese Stelle, die sog. SPOC (Single Point of Contact), prüft die Meldungen und entscheidet über eine Weiterleitung an die FIU.
- 449 In den Jahren 2018 bis 2022 gingen bei der SPOC insgesamt 160 Verdachtsanzeigen aus verschiedenen Bereichen der Finanzverwaltung ein. Die nachfolgende Grafik zeigt die Herkunft der Verdachtsanzeigen aufgliedert nach Arbeitsbereichen.



- 450 Die Verdachtsanzeigen stammten zum einen hauptsächlich aus Arbeitsbereichen, in denen es um die Übertragung von Vermögen und Grundbesitz ging, also der Grunderwerbsteuer- und der Erbschaftsteuerstelle, sowie zum anderen aus sonstigen Bereichen, die nicht mit der eigentlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen befasst waren, wie beispielsweise der Landeshauptkasse. Vergleichsweise wenige Anzeigen kamen aus dem Steuerfestsetzungsbereich für Einzelpersonen, Kapital- und Personengesellschaften oder aus Außenprüfungen, obwohl diese Arbeitsbereiche den Beschäftigten vertiefte Einblicke in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen und damit verbundene Finanzströme ermöglichen.



- 451 Der Senator für Finanzen (Ressort) lässt sich vierteljährlich von der SPOC über die Vorgänge im Bereich Geldwäsche informieren. Das Ressort ging allerdings nicht der Frage nach, warum aus den Bereichen der Finanzverwaltung, in denen vertiefte Einblicke in Besteuerungssachverhalte gewonnen werden können, kaum Geldwäscheverdachtsfälle angezeigt worden waren. Während der Prüfung führte das Ressort dazu aus, die Entdeckung von Geldwäschesachverhalten durch die Betriebsprüfung sei nur eingeschränkt möglich. Oftmals legten die Steuerpflichtigen der Betriebsprüfung Nachweise vor, die lediglich sehr schwer auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen seien. Häufig seien auch Geldflüsse verworren und gingen über den geprüften Betrieb hinaus.
- 452 Dem ist der Rechnungshof entgegengetreten. Er hat gerügt, dass darauf verzichtet worden war, den Gründen der geringen Anzahl von Geldwäscheverdachtsanzeigen vertieft nachzugehen. Insbesondere Betriebsprüfungen, bei denen den Steuerpflichtigen besondere Mitwirkungs- und Nachweispflichten obliegen, bieten dazu Gelegenheiten.
- 453 Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass in den Jahren 2018 und 2019 zur Steigerung des Meldeaufkommens Fortbildungen zum Thema Geldwäsche stattgefunden hätten, die sich dadurch erhoffte Zunahme der Verdachtsanzeigen wie auch die weiteren Fortbildungen aber 2020 und 2021 pandemiebedingt unterblieben seien. Nunmehr habe die SPOC sich bei dem Finanzamt für Außenprüfung um eine Sensibilisierung der Beschäftigten für das Thema bemüht, um damit gezielt ein besseres Meldeverhalten zu erreichen. Außerdem würden die Fortbildungsveranstaltungen wiederaufgenommen.

2.2 Erkenntnisse aus nicht weitergeleiteten Fällen

- 454 Beschäftigte sollen die bei der Fallbearbeitung festgestellten Sachverhalte zunächst an die Geldwäschebeauftragten der Finanzämter herantragen. Nur ein Teil der hier angezeigten Sachverhalte gelangt im Anschluss an die SPOC. Aufzeichnungen über die auf der Ebene der Geldwäschebeauftragten nicht aufgegriffenen Fälle gibt es in der Finanzverwaltung nicht. Das Ressort hat daher keinen Überblick darüber, in wie vielen Fällen die Beschäftigten von einem Geldwäscheverdacht ausgegangen waren, die Geldwäschebeauftragten kontaktiert hatten und um welche Art von Fällen es sich hierbei gehandelt hatte. Damit bleiben auch die Ursachen für die geringe Anzahl der an die SPOC gemeldeten Geldwäscheverdachtsanzeigen, beispielsweise aus dem Steuerfestsetzungsbereich, unerkannt.
- 455 Der Rechnungshof hat empfohlen, Aufzeichnungen über die von den Beschäftigten an die Geldwäschebeauftragten herangetragenen Fälle zu führen und die darin enthaltenen Daten regelmäßig auszuwerten. Nur auf diese Weise

lässt sich feststellen, ob in denjenigen Aufgabenbereichen Handlungsbedarf besteht, aus denen nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Verdachtsfällen gemeldet worden war. Das Ressort hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Es wird künftig alle an die Geldwäschebeauftragten herangetragenen Fälle auswerten.

- 456 Zudem war den Akten in einzelnen Fällen nicht zu entnehmen, warum die Beschäftigten der SPOC die ihnen vorgelegten Sachverhalte nicht als geldwäscheverdachtsrelevant erachteten. Der Rechnungshof hat empfohlen, die für die Einschätzung der SPOC maßgeblichen Gründe ausreichend zu dokumentieren und der zuleitenden Stelle bei abweichender Beurteilung eine Rückmeldung zu geben, um auf Dauer Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden. Das Ressort teilt diese Auffassung.

3 Mitteilungspflichten der Finanzbehörden

3.1 Mitteilungspflicht nach § 31b Abs. 3 Nr. 1 AO

- 457 Nach § 31b Abs. 3 Nr. 1 AO haben die Finanzämter der Aufsichtsbehörde Sachverhalte unverzüglich mitzuteilen, die darauf schließen lassen, dass eine nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 bis 16 GwG verpflichtete Person eine Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG begangen hat. Hierzu zählen beispielsweise Verstöße gegen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten oder eine unterbliebene Risikoermittlung.
- 458 Der Rechnungshof sichtete aus den im Jahr 2020 beim Finanzamt für Außenprüfungen abgeschlossenen Betriebsprüfungen zwölf Fälle, in denen es um Tätigkeiten von nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 bis 16 GwG besonders verpflichteten Personen ging. In vier Fällen hatten die Beschäftigten der Betriebsprüfung Verstöße gegen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten dokumentiert. Teilweise waren am Geschäft beteiligte Personen und wirtschaftlich Berechtigte nicht namentlich benannt worden. In keinem der Fälle hatte die Betriebsprüfung diese bußgeldbewehrten Verstöße gegen das Geldwäschegesetz der Aufsichtsbehörde gemeldet.
- 459 Tätigkeiten besonders verpflichteter Personen betrafen im Jahr 2020 auch 28 Verfahren aus der Umsatzsteuersonderprüfung. In sieben dieser Fälle hatten die Beschäftigten grobe Mängel bei den Aufzeichnungen bis hin zu gänzlich fehlenden Aufzeichnungen festgestellt. Auch diese Erkenntnisse waren nicht an die Aufsichtsbehörde weitergeleitet worden.
- 460 Seit Einführung der Regelungen zur Meldepflicht im Jahr 2017 war der Aufsichtsbehörde lediglich ein Fall übermittelt worden. Allein aus den im Jahr 2020



abgeschlossenen Verfahren hätten der Aufsichtsbehörde jedoch aus der Betriebsprüfungsstelle vier und aus der Umsatzsteuersonderprüfungsstelle sieben Fälle mitgeteilt werden müssen. Mangels Kenntnis der maßgeblichen Sachhalte konnte die Aufsichtsbehörde keine ordnungsrechtlichen Schritte gegen die Verpflichteten einleiten.

- 461 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Beschäftigten erneut deutlich auf ihre Pflichten hinzuweisen. Zumindest in den Fällen, in denen Verstöße bei Verpflichteten festgestellt und dokumentiert worden waren, hätte die Aufsichtsbehörde informiert werden müssen.
- 462 Das Ressort hat mitgeteilt, die Thematik sei den Beschäftigten zwar über Anweisungen und Informationen bekannt gemacht, jedoch auch aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der gebotenen Tiefe in die Verfahrensabläufe eingebunden worden. Deshalb sei nun u. a. geplant, die aufgrund der Pandemie nicht durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen nachzuholen. Mit diesen Maßnahmen sei bereits im November 2023 begonnen worden. Die vom Rechnungshof aufgegriffenen Beispiele würden in die Schulungen eingebunden.

3.2 Mitteilungspflicht nach § 31b Abs. 3 Nr. 2 AO

- 463 Damit die Aufsichtsbehörde die Einhaltung bestimmter Auflagen, wie etwa die Benennung von Geldwäschebeauftragten, in verpflichteten Unternehmen überwachen kann, muss sie wissen, wer zur Gruppe dieser Unternehmen zählt. Die hierzu notwendigen Informationen erlangt die Aufsichtsbehörde zunächst aus dem Gewereregister. Um auch Unternehmen erfassen zu können, die neben einer gewerberechtlich angemeldeten Tätigkeit noch andere Geschäfte betreiben, die den Behörden nicht angezeigt wurden, aber eine Verpflichteteneigenschaft begründen, hat die Finanzbehörde nach § 31b Abs. 3 Nr. 2 AO die Aufsichtsbehörde umgehend zu informieren, wenn ihr aus einem Besteuerungsverfahren entsprechende Erkenntnisse bekannt werden.
- 464 In mehr als einem Drittel der durch den Rechnungshof eingesehenen Fälle war eine Verpflichteteneigenschaft gegeben. Mehrfach war diese Verpflichtung nur im Rahmen der Außenprüfung erkennbar, weil Erlöse aus gewerberechtlich nicht angezeigten Tätigkeiten festgestellt worden waren. Die Finanzverwaltung hatte der Aufsichtsbehörde diese Fälle jedoch nicht gemeldet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Das Finanzressort hat sich dieser Kritik im Grundsatz angeschlossen.
- 465 Der Rechnungshof erwartet von der Finanzverwaltung, ihre gesetzlichen Mitteilungspflichten einzuhalten. Unterbleibt dies, laufen abgabenrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ins Leere.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2024

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2024
- Stadt -**



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	7
II Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Einbürgerungsverfahren im Migrationsamt	27
Bußgeldstelle	33
Bildung	
Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung	41
Organisation des Schul-IT-Supports	49
Soziales	
Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes	57
Projekt Housing First	63
Jugend	
Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII	69
Sport	
Projekt Kids in die Clubs	77
Mobilität	
Fahrradroute Wallring	81
Finanzen	
Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude	87
Verfahrensvereinfachungen Sofortprogramme Mobilbau	93



Abkürzungsverzeichnis

Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigung
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheit



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) 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 2022. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2024 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2024 - Land, Abschnitt II.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2024 wieder.
- 5 Die Präsidentin des Rechnungshofs hat an der Beratung nicht mitgewirkt, soweit die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 RPrG vorlagen.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2020 und 2021

- 6 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO am 21. März 2023 für das Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 20/430 S, Ziffer 4). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 14. Dezember 2021 (Brem. GBl. S. 795), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2022 (Brem. GBl. S.891), beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.678.169.080 €. Sie waren damit um 190.360.340 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 272.338.760 € aufgenommen werden.
- 8 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 546 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.726 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, stieg gegenüber dem Vorjahr von 1,28 auf 1,32. Das entsprach - wie im Jahr 2021 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

2 Haushaltsrechnung

- 9 Mit einer Mitteilung vom 5. Dezember 2023 (Drs. 21/84 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und Art. 148 Abs. 1 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2022 mit Erläuterungen vor.
- 10 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.
- 11 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.
- 12 Mit der Haushaltsrechnung 2022 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2022. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen

und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2022 der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

- 13 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2022 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 14 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2022 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.996.597.705,54 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 15 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- bzw. außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben.
- 16 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2022 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.
- 17 Im Jahr 2022 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.
- 18 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 Überschreitungen von insgesamt 299.242.340,48 € aus, davon 299.178.816,14 €



auf 27 Einzelhaushaltsstellen und 63.524,34 € in neun Deckungskreisen. Das Finanzressort führte hierzu aus, dass für Beträge von insgesamt 297.958.683,55 € die notwendigen Beschlüsse des HaFA und damit die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen rechtzeitig vorgelegen hätten. Versehentlich sei jedoch das Haushaltssoll im Buchungssystem nicht erhöht worden. Diese Ausführungen sind anhand der HaFA-Beschlüsse nachvollziehbar. Gleichwohl verblieben Haushaltsüberschreitungen in den genannten Deckungskreisen und auf sechs Einzelhaushaltsstellen in Höhe von insgesamt 1.283.656,93 €, die nicht auf die fehlerhaften Buchungen zurückzuführen waren. Auch wenn die Überschreibungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.

- 19 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- bzw. überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 20 Die Ressorts haben dem Finanzressort die Höhe der in das nächste Jahr übertragbaren Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge mitzuteilen. Grundlage für diese Ermittlungen sind der Produktgruppenhaushalt und die Ergebnisse des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Ebenso ist von den Ressorts festzustellen, 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.
- 21 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2022 Ausgabereste von insgesamt rd. 25,7 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2023.

- 22 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.
- 23 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich und ermöglichen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 24 Zum Jahresabschluss 2022 betrug der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen rd. 711 Mio. €. Er erhöhte sich nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat gegenüber dem Vorjahr um etwa 187 Mio. €.
- 25 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden rd. 31,6 Mio. € zugeführt. Dieser Betrag setzte sich fast ausschließlich aus der Erhöhung der investiven Rücklagen zusammen. Die allgemeinen Budgetrücklagen blieben fast unverändert.
- 26 Die Sonderrücklagen, zu denen auch die Rücklage für den Bremen-Fonds gehörte, erhöhten sich um insgesamt fast 155,1 Mio. €. Eine Veränderung ergab sich aus der Zuführung von knapp 10,2 Mio. € zu der zentralen Stabilitätsrücklage, die auf über 332,6 Mio. € anstieg. Ebenfalls erhöhte sich die Kassenverstärkungsrücklage um rd. 0,1 Mio. € auf etwa 0,3 Mio. €. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, z. B. für die Schul- und Kinderbetreuung, gingen um insgesamt rd. 14,6 Mio. € auf gut 105,2 Mio. € zurück.
- 27 Der Sonderrücklage Bremen-Fonds wurden dagegen fast 159,4 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand zum 31. Dezember 2022 auf rd. 181 Mio. € erhöhte. Nach den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten war diese Rücklagenbildung rechtswidrig. Das Gericht stellte in der Entscheidung fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Die Sonderrücklage wurde sodann aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 durch das Finanzressort aufgelöst.



- 28 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen erhöhten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2022 um saldiert etwa 1,12 Mio. € auf rd. 39,77 Mio. €. Dieser Anstieg ist auf Mindereinnahmen im Bereich Inneres zurückzuführen.

3.3 Globale Minderausgaben

- 29 Da bei Haushaltsaufstellung nicht feststellbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt, wenn voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel bereits zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Im Haushaltsplan veranschlagte Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften.
- 30 Im Haushalt 2022 waren konsumtive Minderausgaben von insgesamt rd. 3,64 Mio. € veranschlagt. Die Beträge wurden im Verlauf des Haushalts komplett durch Mehreinnahmen 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 Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2022 rd. 1,13 Mio. € und flossen in dieser Höhe in den Verlustvortrag ein (s. Tz. 28).

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

- 32 Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt. Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt.
- 33 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung

ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 63).

- 34 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Personalprobleme beim Senator für Finanzen anerkannt. Er hält es gleichwohl für geboten, dass die bis zum Jahr 2020 übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufgenommen wird.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

- 35 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2022 die Möglichkeit, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen betrug die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert rd. 112,3 Mio. €, wobei der höchste Buchungsbetrag die Anstalt für Versorgungsvorsorge betraf. Zusammen mit den bereits im Geschäftsjahr 2021 korrigierten Buchungen wurden damit bisher Korrekturen von rd. 113,7 Mio. € vorgenommen.

4.1.3 Umgliederungen

- 36 Das Finanzressort gliederte im Jahr 2022 ergebnisneutral Konten im Bereich der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sowie der Verbindlichkeiten um. Wäre eine solche Gliederung bereits in der Vermögensrechnung 2021 zugrunde gelegt worden, hätte sich die Bilanzsumme für das Jahr 2021 aufgrund von Saldierungen um knapp 2,5 Mio. € auf rd. 12,4 Mrd. € reduziert. Bei dem Vergleich der Werte in den Vermögensrechnungen der Jahre 2021 und 2022 wurden die geänderten Kontenzuordnungen berücksichtigt.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

- 37 Zum 31. Dezember 2022 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 455,9 Mio. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr um knapp 29 Mio. €.
- 38 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse 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 jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche



Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.2.2 Sachanlagen

- 39 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.
- 40 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2022 insgesamt rd. 70,7 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um gut 7 Mio. €. 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 2022 für die Stadtgemeinde Bremen insgesamt gut 8,6 Mio. €. Der Wert erhöhte sich gegenüber dem 31. Dezember 2021 um rd. 0,7 Mio. €.

4.2.3 Finanzanlagen

- 41 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 darüber hinaus 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.
- 42 Zum 31. Dezember 2022 betrug das Finanzanlagevermögen der Stadtgemeinde knapp 3,1 Mrd. €. Dieser Wert war um rd. 129,1 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der größte Rückgang betraf mit rd. 113,2 Mio. € die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 43 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der

Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Im Jahr 2022 nahm das Finanzressort Umgliederungen im Umfang von knapp 2,5 Mio. € vor. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde Bremen mit knapp 569,4 Mio. € ausgewiesen. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen waren in diesem Betrag mit insgesamt fast 58,8 Mio. € enthalten.

- 44 In den sonstigen Vermögensgegenständen wurden einzelne Forderungen um insgesamt rd. 2,6 Mio. € zu niedrig erfasst und nur in Höhe von knapp 4,3 Mio. € ausgewiesen. Laut Vermögensnachweis der Stadtgemeinde hätten diese mit rd. 6,9 Mio. € gebucht werden müssen. Der Rechnungshof erwartet, dass Forderungen in der richtigen Höhe ausgewiesen werden.
- 45 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 Kassenbestand und Bankguthaben

- 46 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2022 gegenüber dem Vorjahr um fast 3,2 Mio. € auf gut 51,8 Mio. €.

4.2.6 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 47 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 und um Disagios.
- 48 Zum 31. Dezember 2022 wurde die aktive Rechnungsabgrenzung der Stadtgemeinde Bremen mit etwa 162,4 Mio. € gebucht. Im Vorjahr hatte die aktive Rechnungsabgrenzung noch fast 9,1 Mio. € betragen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.
- 49 Ein aktiver Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rd. 152,7 Mio. € betraf Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. In der Vermögensrechnung des Landes wurde zum selben Stichtag ein in der Höhe gleicher Betrag als passiver Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen. Das Finanzressort begründete dies mit einer Abgrenzung des Vermögens des Landes von dem Vermögen der Stadt, weil über die Anstalt Vermögen der Stadt im Vermögen des Landes berücksichtigt worden wäre.



- 50 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Ausgaben ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Aufwendungen führen. Die Voraussetzungen für eine aktive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Zudem ist nicht ersichtlich, welche direkten Finanzbeziehungen zwischen Land und Stadt aus der Versorgungsvorsorge über die Anstalt entstehen, die solcher Abgrenzungen bedürften. Das Finanzressort folgt den vorstehenden Ausführungen des Rechnungshofs zum Ausweis der Abgrenzungsposten. Es beabsichtigt daher, zeitnah gemeinsam mit dem Rechnungshof einen den Grundsätzen der staatlichen Doppik entsprechenden Ausweis dieser Posten zu erörtern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es auch angesichts der beabsichtigten Umstellung auf die Doppik als das führende System notwendig ist, Bilanzpositionen korrekt auszuweisen.

4.2.7 Eigenkapital

- 51 Die Vermögensrechnung wies für die Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2022 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von knapp 8,4 Mrd. € aus. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um etwa 1,2 Mrd. € und bestand überwiegend aus zahlungswirksamen Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 52 Auf der Passivseite der doppelischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Die zum 31. Dezember 2022 ausgewiesene Bilanzsumme betrug rd. 12,7 Mrd. €. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um knapp 349,8 Mio. €.
- 53 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 54 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2022 betrug der Sonderposten etwas mehr als 79 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 60 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

- 55 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Rückstellungen mit insgesamt gut 11,8 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um knapp 1 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2021.
- 56 Von den Rückstellungen entfiel mit fast 11,8 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Die sonstigen Rückstellungen wurden mit rd. 41,9 Mio. € ausgewiesen.

4.3.4 Bremen-Fonds

- 57 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2022 ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 181 Mio. € gebucht und der Sonderrücklage Bremen-Fonds etwa 159,4 Mio. € zugeführt. Zusammen mit der Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2021 in Höhe von rd. 187,6 Mio. € ergab sich ein zu tilgender Betrag von insgesamt etwa 528 Mio. €. Davon entfielen zum 31. Dezember 2022 knapp 181 Mio. € auf Rücklagen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sieht als Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (s. Tz. 27) eine Auflösung der Rücklagen und eine Sondertilgung im Jahr 2023 vor.

4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben

- 58 Das Finanzressort war nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 272,34 Mio. € aufzunehmen. Grundsätzlich hätten im Jahr 2022 Notlagenkredite in Höhe von mehr als 529,06 Mio. € aufgenommen werden können. Dieser Betrag war jedoch aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um rd. 256,72 Mio. € zu bereinigen.
- 59 Im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2023 wären von Oktober 2022 an zusätzliche Kreditaufnahmen von mehr als 220,69 Mio. € möglich gewesen, die das Finanzressort allerdings nicht beanspruchte. Mit Kreditaufnahmen von etwa 269,97 Mio. € hielt das Finanzressort im Jahr 2022 die eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt rd. 493,03 Mio. € ein.

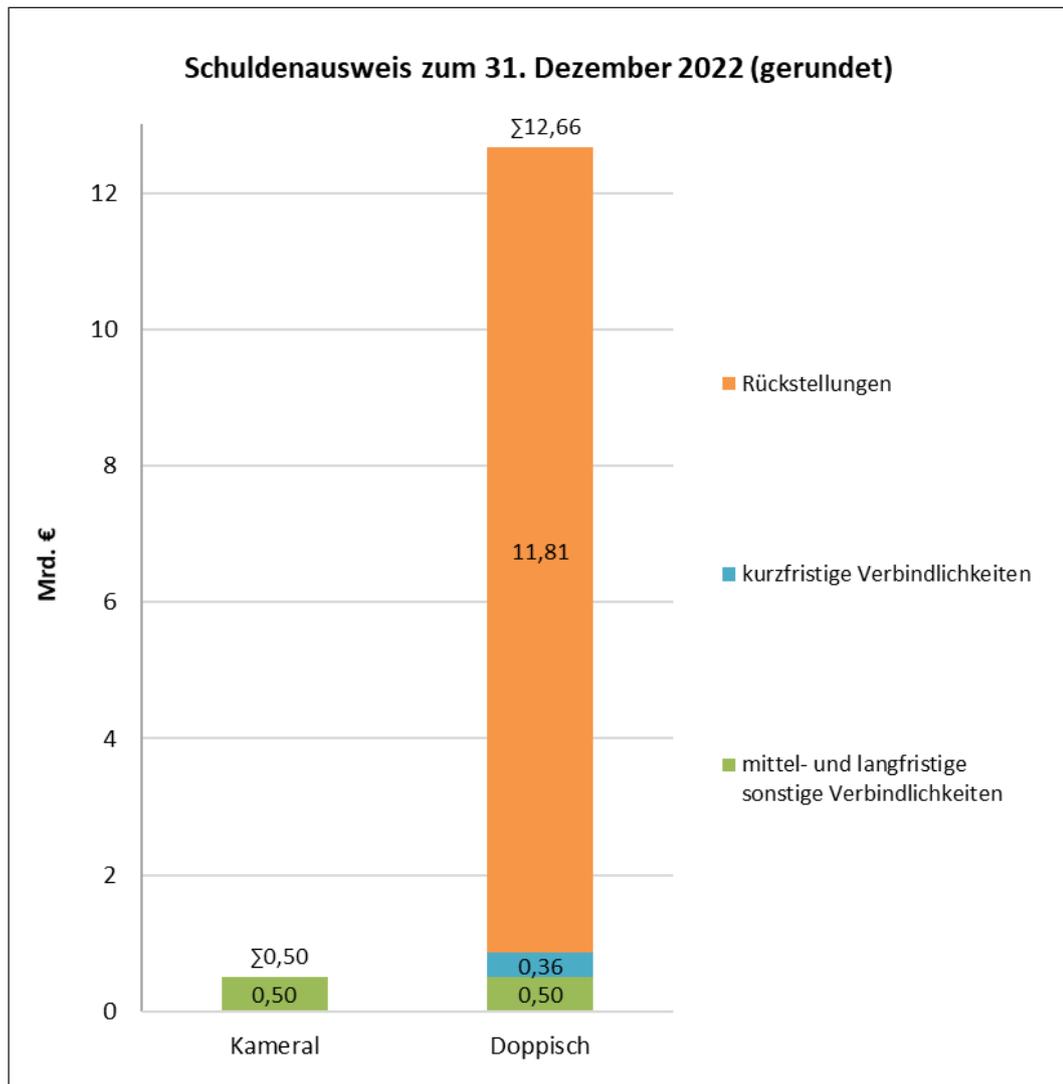


4.3.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

- 60 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2022 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Abs. 3 HG 2022 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2022 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von gut 441,38 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die in § 2 Abs. 2 und 6 HG 2022 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 61 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.
- 62 Zum 31. Dezember 2022 sanken die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr von gut 1,5 Mrd. € auf fast 0,9 Mrd. €, insbesondere aufgrund jahresübergreifender Zahlungen. Die Vorjahresverbindlichkeiten wurden aufgrund von Umgliederungen um knapp 2,5 Mio. € niedriger ausgewiesen (s. Tz. 43).
- 63 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 64 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2022 wie im Vorjahr Schulden in Höhe von 0,5 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen, von insgesamt rd. 0,4 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 11,8 Mrd. €.

4.3.8 Passive Rechnungsabgrenzung

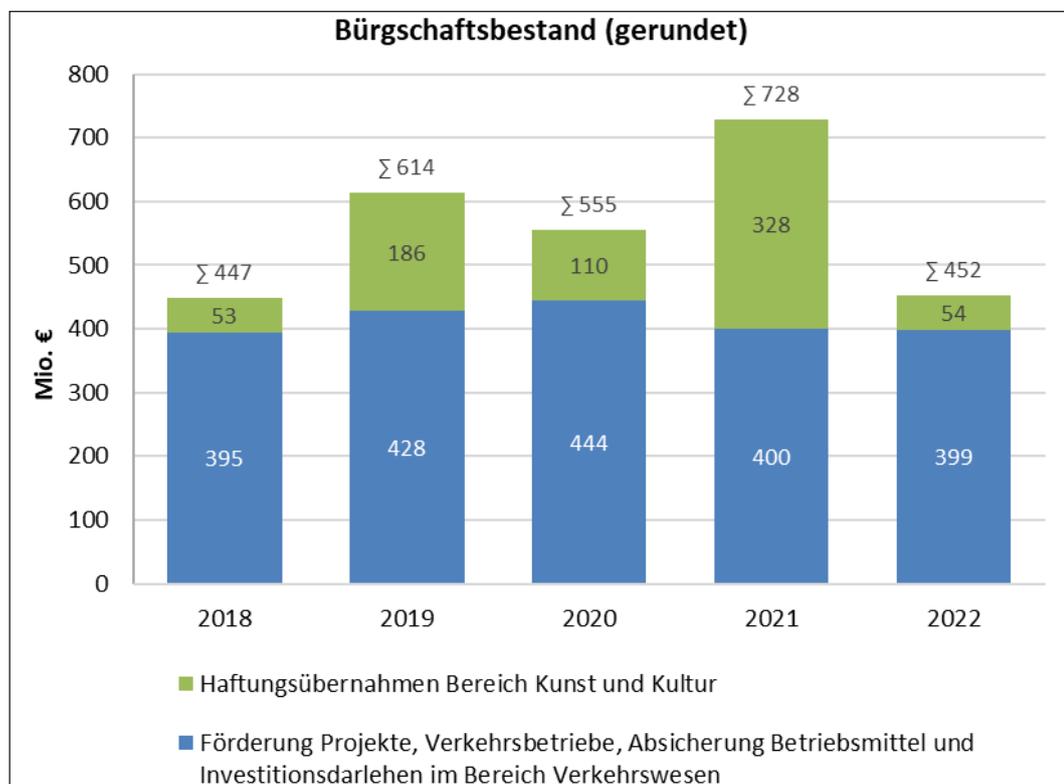
- 65 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen. Im kamerale Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.



- 66 Zum 31. Dezember 2022 wurde ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten mit knapp 4,3 Mio. € gebildet. Das Finanzressort hat hierzu im Jahresabschluss erläutert, die Bildung sei zur Abgrenzung der Bestandsanpassung der Darlehensforderungen erfolgt.
- 67 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Einnahmen ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Erträgen führen. Die Voraussetzungen für eine passive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Das Finanzressort folgt auch insofern den Ausführungen des Rechnungshofs und beabsichtigt, den korrekten Ausweis dieses Postens ebenfalls mit dem Rechnungshof zu erörtern (s. Tz. 50).

4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 68 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2022 wie schon im Vorjahr neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 701 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 391 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten sowie bis zu 310 Mio. € für die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten übernommen werden. Das Finanzressort hielt die Ermächtigungsgrenzen ein.
- 69 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2018 bis 2022 kameral wie folgt.



- 70 Im Jahr 2022 gab es Zugänge beim Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur von insgesamt fast 112 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2020 waren Abgänge von rd. 359 Mio. € und Tilgungen von über 28 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand zum 31. Dezember 2022 um knapp 276 Mio. € auf etwas mehr als 452 Mio. € reduzierte.
- 71 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.
- 72 Für das Geschäftsjahr 2022 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für die Stadtgemeinde Bremen ohne Anhang vor (s. Tz. 33). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

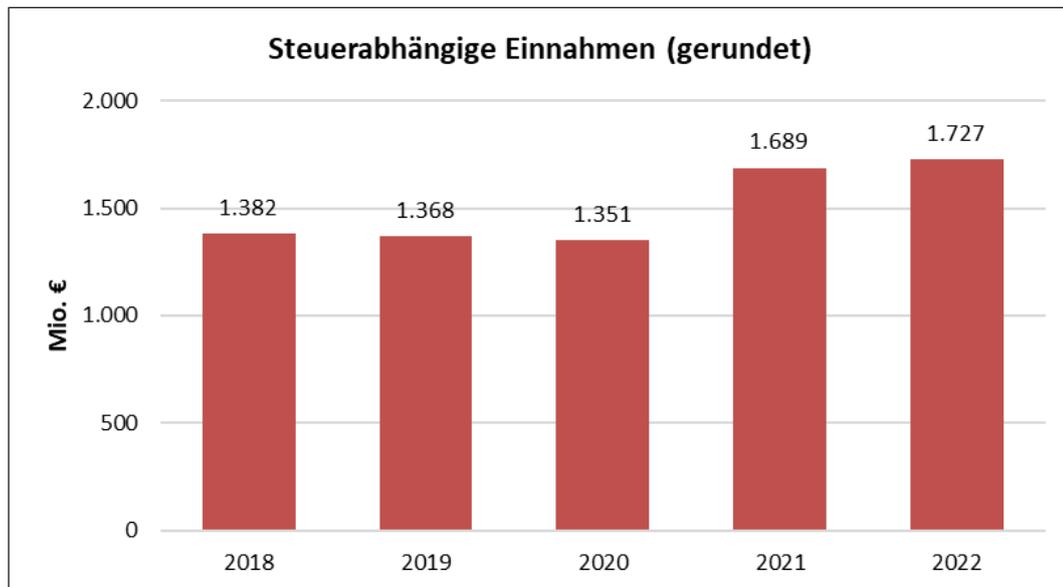
5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kameral und doppische Buchung

- 73 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren 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 Einnahmen und Erträge

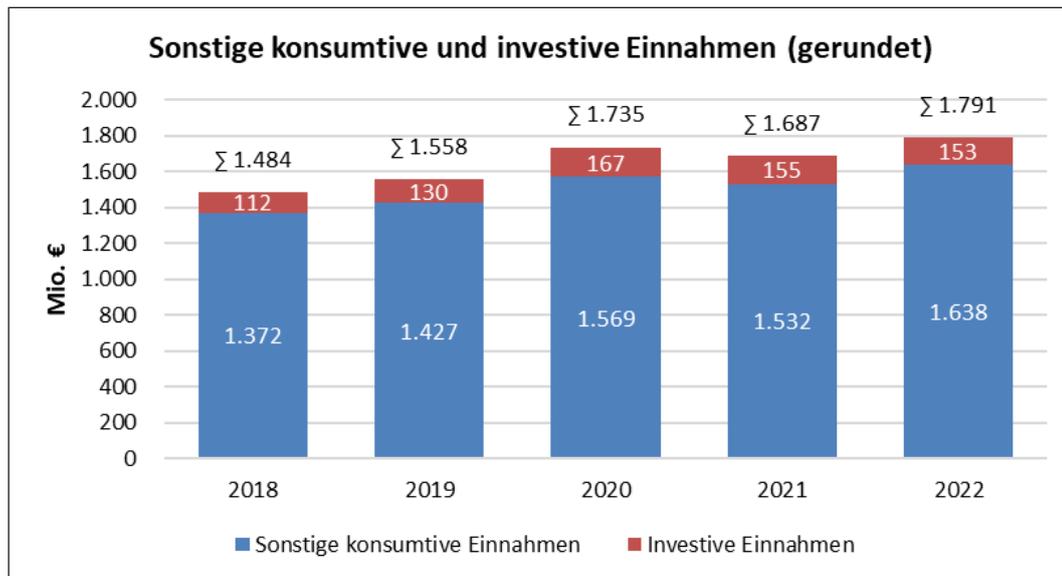
- 74 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2022 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.
- 75 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2018 bis 2022.



- 76 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 38,9 Mio. € auf gut 1,7 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 2 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2022 fast 1,1 Mrd. €.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 77 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. 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 doppelten Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.
- 78 Die folgende Grafik zeigt die kameralen Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen für die Jahre 2018 bis 2022.



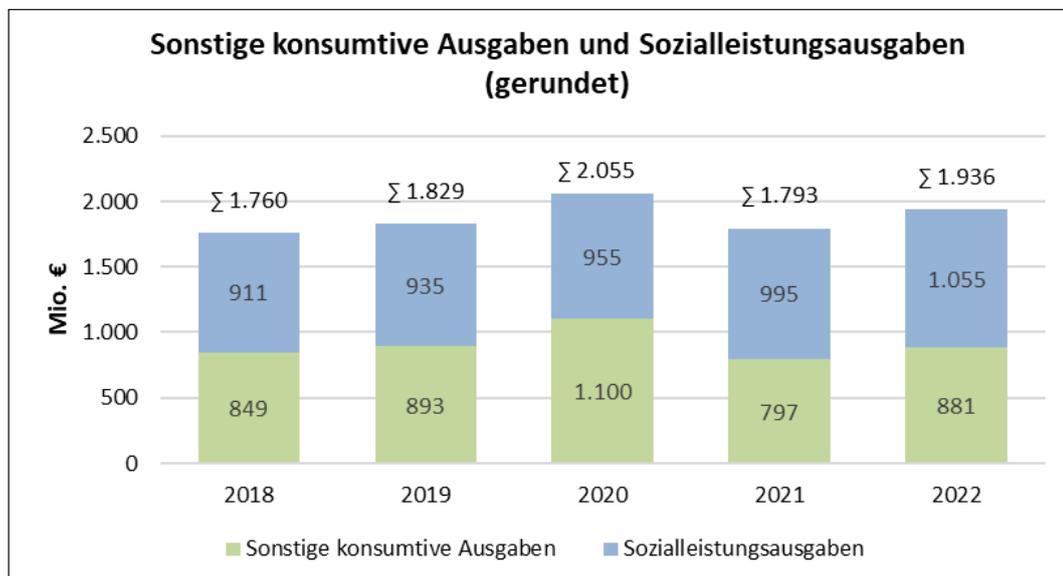
- 79 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde betrugen 2022 fast 1,8 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 104,2 Mio. €. Dies entsprach etwa 6,2 %. Doppisch beliefen sich im Jahr 2022 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge wie bereits im Vorjahr auf knapp 2,4 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 80 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.
- 81 Die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde betragen für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende im Jahr 2022 knapp 0,9 Mrd. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse z. B. an das Theater Bremen - wie schon im Jahr 2021 - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2022 auf fast 0,4 Mrd. €. Doppisch betrug der Personalaufwand rd. 1,9 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von knapp 1 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von fast 0,4 Mrd. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 82 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.
- 83 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2018 bis 2022.



- 84 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben im Jahr 2022 mit knapp 0,9 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit rd. 1,1 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt fast 0,1 Mrd. €. Bereits in 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen gegenüber 2021 ebenfalls, und zwar um rd. 59,4 Mio. €. Doppisch betragen 2022 die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit fast 0,4 Mrd. €, die Abschreibungen rd. 68,7 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse knapp 2,2 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 0,2 Mrd. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 85 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 2022 betragen die Zinszahlungen der Stadtgemeinde rd. 0,6 Mio. €.

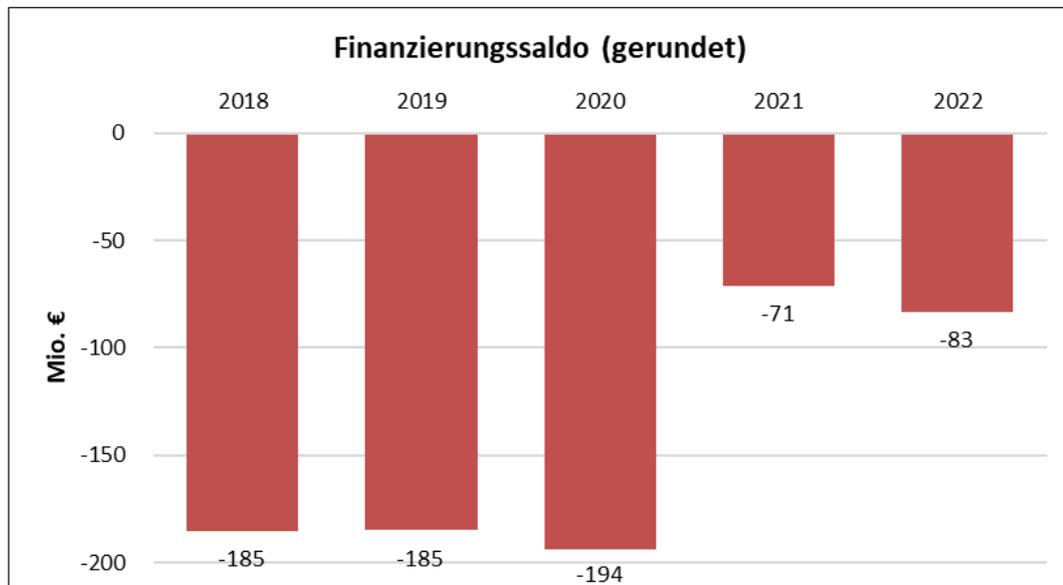
- 86 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2022 betrug das Finanzergebnis rd. -92,8 Mio. €, wobei Finanzerträgen von knapp 48,6 Mio. € Finanzaufwendungen von rd. 141,4 Mio. € gegenüberstanden.

5.7 Investitionen

- 87 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie 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 erfasst, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 88 Kameral wurden Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2022 mit rd. 397,4 Mio. € gebucht. Doppisch wurden im Jahr 2022 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von gut 46,4 Mio. € erfasst. Dem standen Anlagenabgänge von gut 1,9 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen fast 210,5 Mio. € und die Zuschreibungen rd. 5,8 Mio. €.
- 89 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 351 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

- 90 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt dessen Entwicklung für die Jahre 2018 bis 2022.



- 91 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2022 betrug für die Stadtgemeinde gut -83,3 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte er sich um rd. 12,1 Mio. €. Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis für das Jahr 2022 knapp -1,2 Mrd. €. Erträgen von knapp 3,5 Mrd. € standen Aufwendungen von rd. 4,7 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

- 92 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 2022 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er erhöhte sich von rd. 1 Mrd. € im Vorjahr auf rd. 1,3 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit rd. -1,2 Mrd. € und dem Finanzergebnis mit rd. -92,8 Mio. € zusammen.



II Prüfungsergebnisse

Inneres

Einbürgerungsverfahren im Migrationsamt

Dem Migrationsamt gelang es in den letzten Jahren nicht, über Einbürgerungsanträge in angemessener Zeit zu entscheiden. Trotz einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von fast zwei Jahren und derzeit etwa 6.300 unbearbeiteter Anträge untersuchte es die Ursachen für die Rückstände weder durch Analyse der Geschäftsprozesse noch durch methodengerechte Personalbedarfsermittlungen.

Eine Refinanzierung von Aufgaben kann nur durch die zweifelsfreie Zuordnung erzielter Einnahmen nachgewiesen werden.

1 Verfahren und Voraussetzungen

- 93 Eine Einbürgerung führt zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mit dazugehörigen Rechten und Pflichten. Damit verbunden ist u. a. das Wahlrecht und das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Eine Einbürgerung findet nur auf Antrag statt. Außerdem müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, z. B. ein in der Regel achtjähriger Aufenthalt in Deutschland, Grundkenntnisse der deutschen Sprache sowie das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes. Zuständig für Einbürgerungen ist in der Stadtgemeinde Bremen die Einbürgerungsbehörde des Migrationsamts, das dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet ist.
- 94 Um mehr in Bremen lebende Menschen für eine deutsche Staatsbürgerschaft zu interessieren, beschloss der Senat Ende des Jahres 2018 eine Einbürgerungskampagne (Kampagne). Ausgaben für die Kampagne waren im Haushalt des Migrationsamts als refinanziert ausgewiesen.
- 95 Derzeit wird das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert. Der zugehörige Gesetzentwurf wurde am 19. Januar 2024 im Bundestag beschlossen und sieht u. a. die Verkürzung des Mindestaufenthalts auf fünf Jahre sowie das Recht auf Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit vor. Ab Inkrafttreten der Änderungen erwartet das Ressort eine Verdoppelung der Anzahl von Einbürgerungsanträgen.

2 Antrags- und Erledigungszahlen

- 96 In der folgenden Tabelle sind die Anzahl der Einbürgerungsanträge und der Erledigungen, der Personal-Ist-Bestand in der Einbürgerungsbehörde sowie die sich daraus errechnende Erledigungsquote je Vollzeiteinheit (VZE) dargestellt.

Einbürgerungsanträge, Erledigungen und jeweiliger Personalbestand in den Jahren 2019 bis 2023					
	2019	2020	2021	2022	2023
Einbürgerungsanträge	2.003	2.281	4.056	5.031	5.749
Erledigungen	1.646	1.488	1.705	2.208	4.024
VZE (gerundet)	14,1	12,1	11,5	18	23,7
Erledigungen je VZE (gerundet)	116,8	122,9	147,8	122,6	169,6

- 97 Die Anzahl der jährlichen Einbürgerungsanträge stieg in den Jahren 2019 bis 2023 von 2.003 auf 5.749 an. Im selben Zeitraum wurden jährlich zwischen 1.488 und 4.024 Verfahren erledigt. Nachdem der Personalbestand der Einbürgerungsbehörde bis zum Jahr 2021 auf rd. 11,5 VZE gesunken war, wurden seit dem Folgejahr wieder erheblich mehr VZE eingesetzt. Die Erledigungsquoten je VZE schwankten in den vergangenen Jahren zwischen rd. 116,8 im Jahr 2019 und rd. 169,6 im Jahr 2023.
- 98 In Vollzeit beschäftigten Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde werden wöchentlich jeweils acht bis zehn Anträge zugeteilt, die zusätzlich zu den noch nicht erledigten Bestandsvorgängen zu bearbeiten sind. Auf ein Jahr hochgerechnet entspricht dies rd. 355 Anträgen je VZE. Das Migrationsamt erachtet diese Arbeitsmenge als leistbar und beruft sich dabei auf langjährige Erfahrungen routinierter Kräfte. Den Zeitaufwand für die Erledigung eines Antrags und seiner einzelnen Arbeitsschritte ermittelte es nicht. Die tatsächlichen Erledigungsquoten lagen deutlich unter der Zahl von jährlich 355 zugeordneten Anträgen je VZE. Weil auch insgesamt weniger Anträge erledigt worden waren, als neu eingingen, kam es zu Rückständen. Sie beliefen sich im November 2023 auf 6.333 unbearbeitete Anträge. Zu diesem Zeitpunkt betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer 23 Monate.
- 99 Die öffentliche Verwaltung ist zu ordnungsgemäßem und wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung wahrgenommen werden können. Die daraus gewonnenen Ergebnisse dienen als Grundlage für notwendige Veränderungen der Arbeitsabläufe und



einen zielgerichteten Personaleinsatz. Damit können zudem Steuerungsinstrumente entwickelt werden, um auf die ansteigende Anzahl von Rückständen zeitnah zu reagieren.

- 100 Obwohl bereits seit Jahren erhebliche Rückstände bestehen, untersuchten Migrationsamt und Ressort die Ursachen hierfür nicht hinreichend. Weder die geringe Erledigungsquote noch die stetig steigende Anzahl unbearbeiteter Anträge nahmen sie zum Anlass, um über Personalbedarfsermittlungen und begleitende Geschäftsprozessanalysen die Grundlagen für eine zeitgerechte Aufgabenerledigung zu schaffen.
- 101 Ein wesentliches Element der Personalbedarfsermittlung ist die Erhebung des Zeitaufwands für die Bearbeitung eines Einbürgerungsantrags. Neben eigenen an der unmittelbaren Aufgabenerledigung orientierten Feststellungen könnten dabei ergänzend auch durchschnittliche Bearbeitungszeiten anderer Bundesländer als Maßstab herangezogen werden.
- 102 Ohne einen etwaigen Bedarf methodisch zu ermitteln, erhöhten Ressort und Migrationsamt den Personalbestand in der Einbürgerungsbehörde deutlich. Die eigentlichen Probleme zu geringer Erledigungszahlen und einer überlangen Verfahrensdauer konnten sie so aber nicht lösen. Stattdessen gingen Ressort und Migrationsamt mit dem ungeprüften Personalaufbau das Risiko ein, den Personalbestand nicht am tatsächlichen Bedarf auszurichten.
- 103 Wird über einen Antrag auf Einbürgerung ohne zureichenden Grund nicht innerhalb der Frist von drei Monaten entschieden, kann vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich eine Untätigkeitsklage erhoben werden. Im Jahr 2022 kam es in 45 und im Jahr 2023 in 182 Einbürgerungsverfahren zu Untätigkeitsklagen, bei denen das Migrationsamt Anwalts- und Gerichtskosten mangels sachlich begründeter Bearbeitungsdauer überwiegend zu tragen hatte. Unnötig entstandene Kosten hatte das Migrationsamt auch in anderen Fällen zu erstatten, etwa bei anwaltlicher Tätigkeit zur Verfahrensbeschleunigung. Allein einem Rechtsanwalt erstattete das Migrationsamt in den Jahren 2022 und 2023 Honorarforderungen im Umfang von mehr als 161 T€.
- 104 Vor dem Hintergrund tausender unbearbeiteter Anträge können Untätigkeitsklagen zu einer nicht zu vernachlässigenden Haushaltsbelastung führen. Auch das Ziel vermehrter Einbürgerungen wird nicht erreicht, wenn sie sich um Jahre verzögern. Bei Antragstellenden kann zudem der Eindruck entstehen, die Einbürgerung sei nur mit anwaltlicher Hilfe zu erreichen. In der Folge könnte dies zu einem weiteren Anstieg der Anzahl von Untätigkeitsklagen führen.

- 105 Der Rechnungshof hat Ressort und Migrationsamt aufgefordert, mit einer Geschäftsprozessanalyse die Ursachen für die geringe Erledigungsquote zu ermitteln und den erforderlichen Personalbedarf der Einbürgerungsbehörde methodengerecht zu berechnen. Dabei ist sicherzustellen, dass sowohl Rückstände abgebaut als auch Neuansträge in angemessener Frist erledigt werden, nicht zuletzt um weitere Untätigkeitsklagen zu vermeiden.
- 106 Das Ressort teilte mit, vielfach seien Einbürgerungsverfahren zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht entscheidungsreif, beispielsweise wenn die erforderliche Aufenthaltsdauer bisher nicht erreicht sei oder Nachweise fehlten. Anstatt solche Anträge abzulehnen, werde die weitere Bearbeitung bis zum Vorliegen der Voraussetzungen zurückgestellt. Eine Erledigung dieser Fälle könne sich daher um mehrere Monate oder sogar Jahre verzögern. Die Arbeit der Einbürgerungsbehörde orientiere sich deshalb nicht an der Anzahl der Erledigungen, sondern an dem jeweiligen Aktenbestand einer VZE, der auch die zurückgestellten Vorgänge umfasse. Aus diesem Grund könne bei einer Personalbedarfsberechnung auch nicht auf die Erledigungsquote, sondern nur auf die Anzahl der von einer VZE zu bearbeitenden Fälle abgestellt werden. Zudem stünde in der Praxis weniger Arbeitszeitvolumen für die Bearbeitung von Einbürgerungen zur Verfügung, etwa wegen Krankheit, Leitungsfunktion oder Einarbeitung von neuem Personal. So wären auf Grundlage von Schätzungen des Migrationsamts im Jahr 2022 nur rd. 10,3 statt etwa 18 VZE für sachbearbeitende Tätigkeiten einsetzbar gewesen. Zu den Untätigkeitsklagen müsse berücksichtigt werden, dass es sich im Grunde nur um ein „Geschäftsmodell“ einer bundesweit agierenden Rechtsanwaltskanzlei handle und der Bundesrat bereits eine Verlängerung der dreimonatigen Frist (s. Tz. 103) auf sechs Monate fordere.
- 107 Ressort und Migrationsamt verkennen, dass wesentliches Element einer Personalbedarfsberechnung stets die Ermittlung des Zeitaufwands für die Bearbeitung eines Antrags bis zu seiner Erledigung ist. Dabei ist nur auf die Zeit aktiver Sachbearbeitung wie z. B. das Bearbeiten von Anfragen oder Posteingängen abzustellen, nicht jedoch auf die Zeit des bloßen Zuwartens, bis etwa Aufenthaltsdauern erreicht sind oder angeforderte Unterlagen übermittelt werden. Zurückgestellte Vorgänge verursachen bis zur ihrer Weiterbearbeitung kaum Aufwand und hindern die Sachbearbeitenden nicht, sich bis zum Erreichen der Entscheidungsreife zunächst mit anderen Anträgen zu befassen. Auch führt eine vermehrte Rückstellung von Anträgen nicht zu einem dauerhaften Rückgang von Erledigungen, sondern nur zu einer teilweise zeitverzögerten Bearbeitung, die bei einer mehrjährigen Betrachtung der Antrags- und Erledigungszahlen (s. Tz. 96) ausreichend berücksichtigt wird.



- 108 Erfahrungswerte oder Schätzungen, die weder dokumentiert noch regelmäßig evaluiert werden, können belastbare Erhebungen zum Zeitaufwand nicht ersetzen. Auch eine verminderte Anzahl in der Praxis einsetzbarer VZE wäre nur zu berücksichtigen, wenn belastbare Werte zu den Auswirkungen auf das jeweilige Arbeitszeitvolumen vorlägen. Diese wären dann ggf. von den vom Senator für Finanzen vorgegebenen Jahresarbeitszeiten je VZE in angemessenem Umfang abzuziehen, sofern sie dort nicht bereits berücksichtigt sind, wie etwa durchschnittliche Krankheitstage.
- 109 Ursächlich für die hohe Zahl von Untätigkeitsklagen ist allein die überlange Verfahrensdauer von fast zwei Jahren. Solange es nicht gelingt, über Einbürgerungsanträge deutlich zeitnäher zu entscheiden, wird auch eine Verlängerung der Entscheidungsfrist auf sechs Monate die Anzahl der Untätigkeitsklagen nicht wesentlich reduzieren können. Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen und sieht angesichts weiter steigender Antragszahlen dringenden Handlungsbedarf.

3 Refinanzierung

- 110 Das Ressort erwartete als Folge der Kampagne (Tz. 94) eine Zunahme der Einbürgerungsanträge und beabsichtigte deshalb, den Personalbestand in der Einbürgerungsbehörde zu erhöhen. Es ging davon aus, damit verbundene Kosten teilweise aus zusätzlichen Gebühreneinnahmen decken zu können. Im Haushalt wies es die Ausgaben als vollständig refinanziert aus.
- 111 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte wird der Umfang refinanzierter Beschäftigung grundsätzlich über zweckgebundene Einnahmen gesteuert. Ein Refinanzierungsansatz verlangt daher stets einen festgestellten Zusammenhang zwischen wahrgenommenen Aufgaben und dadurch erzielter Einnahmen. Anteilige Refinanzierungen sind im Haushalt als solche auszuweisen.
- 112 Ob durch die Kampagne Einbürgerungsanträge motiviert worden waren, erhob das Ressort nicht. Daher waren mit der Kampagne verbundene Gebühreneinnahmen ihr nicht zweifelsfrei zuzuordnen. Um dennoch im Haushalt eine Refinanzierung darstellen zu können, buchte das Ressort Gebühreneinnahmen aus allen Einbürgerungsangelegenheiten auf die Refinanzierungshaushaltsstelle um, bis eine Refinanzierung rechnerisch erreicht war.
- 113 Damit verstieß das Ressort gleich mehrfach gegen das Haushaltsrecht. Bereits die fehlende Zuordnung von Gebühreneinnahmen zur Kampagne war ein grundlegender Mangel. Er machte eine Erfolgskontrolle sowohl der Kampagne als auch der Refinanzierung schon im Ansatz unmöglich. Ein Zusammenhang

zwischen Aufgabenwahrnehmung und dadurch erzielter zusätzlicher Einnahmen war so nicht feststellbar. Anstatt hierüber im Haushaltscontrolling zu berichten und schnellstmöglich Maßnahmen für eine Gebührenzuordnung zu entwickeln, missachtete das Ressort weitere haushaltsrechtliche Vorgaben, indem es zur Refinanzierung der Personalausgaben auch Gebühreneinnahmen heranzog, die nicht in einem Zusammenhang mit der Kampagne standen. Letztlich war die Darstellung im Haushalt als vollständig refinanziert unzutreffend, weil ohnehin nur eine anteilige Refinanzierung erreicht werden sollte.

- 114 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht gerügt und das Ressort aufgefordert, eine Refinanzierung nur dann im Haushalt auszuweisen, wenn zu erzielende Einnahmen zweifelsfrei einer Aufgabe zugeordnet und auch nur für diese verwendet werden. Gelingt dies nicht, müssen unter Berücksichtigung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt werden. Auch ist eine Refinanzierung im Haushalt korrekt darzustellen. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

Inneres

Bußgeldstelle

Um die Zahl ungeahndeter Verkehrsordnungswidrigkeiten zu senken, sind kürzere interne Fristen, der Verzicht auf entbehrliche Bearbeitungsschritte und die effektive Verfolgung von Verstößen mit Auslandsbezug erforderlich.

Aus Gründen der Verkehrssicherheit ist es geboten, auch Fahrtenbuchauflagen zu verhängen.

1 Verkehrsordnungswidrigkeiten

- 115 Eine Verkehrsordnungswidrigkeit ist eine rechtswidrige, vorwerfbare Handlung im Straßenverkehr, die u. a. mit Verwarnungs- oder Bußgeld geahndet werden kann. Die Bußgeldstelle des Ordnungsamts bearbeitete seit 2018 durchschnittlich rd. 379.000 Verkehrsordnungswidrigkeiten pro Jahr. Dabei handelte es sich meist um Park-, Geschwindigkeits- und Rotlichtverstöße mit Kraftfahrzeugen.
- 116 Erfasst werden Verkehrsverstöße in der Regel mit mobilen Geräten oder Überwachungsanlagen. Die Verkehrsüberwachung des Ordnungsamts überträgt mobil erhobene Daten täglich in das Fachverfahren der Bußgeldstelle (Fachverfahren). Allein die Polizei liest die Daten von Überwachungsanlagen für Geschwindigkeits- sowie Rotlichtverstöße aus und bereinigt sie vorab um nicht verwertbare Vorgänge, z. B. wenn ein Kennzeichen nicht zu erkennen ist. Anschließend überträgt die Polizei die Daten ebenfalls in das Fachverfahren. Die Bußgeldstelle bearbeitet die Vorgänge ausschließlich elektronisch. Polizei und Ordnungsamt sind dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnet.
- 117 Grundsätzlich können Verkehrsordnungswidrigkeiten nur gegenüber der Person geahndet werden, welche den Verstoß begangen hat. Bei Verstößen mit Kraftfahrzeugen wird deshalb zunächst anhand des Kennzeichens eine automatisierte Halterabfrage beim Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführt, um die fahrzeughaltende Person kontaktieren zu können. Kann der Verkehrsverstoß dieser Person, z. B. bei Leih- oder Firmenfahrzeugen, nicht unmittelbar zugeordnet werden, muss zusätzlich die fahrzeugführende Person ermittelt werden. Hierzu übersendet die Bußgeldstelle einen Zeugenfragebogen an die fahrzeughaltende Person.

- 118 Ist die fahrzeugführende Person bekannt, wird sie zunächst schriftlich angehört. Bei geringfügigen Verkehrsverstößen macht die Bußgeldstelle zugleich mit der Anhörung ein Verwarnungsgeldangebot. Wird innerhalb der dafür gesetzten Frist gezahlt, ist der Vorgang abgeschlossen. Wird das Verwarnungsgeldangebot nicht angenommen oder ist der Verkehrsverstoß nicht nur geringfügig, erlässt die Bußgeldstelle einen Bußgeldbescheid. In den im Bußgeldkatalog vorgesehenen Fällen verhängt sie auch Fahrverbote und veranlasst Eintragungen im Fahreignungsregister beim Kraftfahrt-Bundesamt. Ist die fahrzeugführende Person nicht zu ermitteln, kann der fahrzeughaltenden Person unter bestimmten Voraussetzungen auferlegt werden, ein Fahrtenbuch zu führen.

2 Vorgangsbearbeitung

2.1 Ungeahndete Verstöße

- 119 Für Verkehrsordnungswidrigkeiten beträgt die sog. Verfolgungsverjährungsfrist in der Regel nur drei Monate, solange kein Bußgeldbescheid ergangen oder öffentliche Klage erhoben worden ist. Nach Ablauf der Frist kann die Ordnungswidrigkeit nicht mehr verfolgt werden. Die Verjährungsfrist kann u. a. durch die Vernehmung der betroffenen Person im Rahmen einer Anhörung unterbrochen werden und damit neu beginnen. Zeugenfragebögen oder Erinnerungsschreiben unterbrechen die Verjährung dagegen nicht. Die kurze Frist setzt die Bußgeldstelle unter Zeitdruck. Verstöße sind daher zeitnah zu verfolgen.
- 120 Rund 7 % der erfassten Verkehrsordnungswidrigkeiten blieben jährlich seit 2018 ungeahndet. Unter Berücksichtigung von durchschnittlich 379.000 erfassten Verkehrsordnungswidrigkeiten im Jahr entspricht dies etwa 26.500 Vorgängen jährlich. Gründe dafür waren insbesondere, dass bei bestimmten Sachverhalten auf eine Verfolgung verzichtet wurde, fahrzeugführende Personen nicht oder nicht mehr rechtzeitig vor Verjährungseintritt ermittelt werden konnten oder eine Verjährung bereits eingetreten war. Bei mehr als zwei Dritteln ungeahnteter Vorgänge verhinderte eine Verjährung die Verfolgung.
- 121 Die nicht rechtzeitige Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten war überwiegend auf eine verzögerte Vorgangsbearbeitung zurückzuführen. Der Rechnungshof hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:
- Die Polizei übertrug von ihr erfasste Verstöße teilweise erst nach Wochen in das Fachverfahren.
 - Reagierten fahrzeugführende Personen nicht auf Zeugenfragebögen, erinnerte die Bußgeldstelle zunächst an deren Beantwortung, bevor sie



andere Maßnahmen zur Ermittlung der fahrenden Person einleitete. So sollte zusätzlicher Ermittlungsaufwand vermieden werden, gleichwohl wurde mit der Erinnerung weitere Zeit verloren.

- Für die Annahme eines Verwarnungsgeldangebots sowie zur Rückmeldung auf eine Anhörung oder einen Zeugenfragebogen setzte die Bußgeldstelle jeweils eine einwöchige Frist. Das Fachverfahren erinnerte bei ausbleibenden Rückmeldungen jedoch erst 28 Tage nach Übersendung der Schreiben an weitere Bearbeitungsschritte. Die Bußgeldstelle sah die Erinnerungsfrist aufgrund von Postlaufzeiten als angemessen an.
- Posteingänge wurden in der Bußgeldstelle häufig verzögert eingescannt, sodass Informationen im Fachverfahren nicht verfügbar waren, auch wenn sie in Papierform bereits vorlagen. Die Möglichkeit, sich auf elektronischem Weg zu Zeugenfragebögen oder Anhörungsschreiben zu äußern, besteht nicht.

122 Werden Daten aus Überwachungsanlagen erst mit mehrwöchiger Verzögerung in das Fachverfahren übertragen, erhöht sich das Risiko einer Verfolgungsverjährung und nicht rechtzeitig erhobener Einnahmen. Vor diesem Hintergrund sind Abläufe bei Ordnungsamt und Polizei so zu gestalten, dass die Bearbeitung von Verkehrsverstößen schnellstmöglich und effizient erfolgen kann. Daten aus Überwachungsanlagen sind deshalb zeitnah an die Bußgeldstelle weiterzuleiten.

123 Die Erinnerung an die Beantwortung des Zeugenfragebogens ist gesetzlich nicht vorgesehen und hat keine verjährungsunterbrechende Wirkung. Die Zweckmäßigkeit dieses zusätzlichen Verfahrensschritts untersuchte die Bußgeldstelle bislang nicht. So bleibt offen, ob die Erinnerung tatsächlich dazu beiträgt, Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Oftmals dürften fahrzeughaltende Personen bereits aus verfahrenstaktischen Gründen auf eine Beantwortung des Fragebogens verzichten, um beispielsweise weder sich selbst noch nahe Angehörige zu belasten. In solchen Situationen trägt ein Erinnerungsschreiben eher zur Verfahrensverzögerung und letztlich zur Verfolgungsverjährung bei.

124 Die praktizierte interne Erinnerung an weitere Bearbeitungsschritte erst 28 Tage nach Versand des Ausgangsschreibens, das selbst nur eine Wochenfrist zur Beantwortung vorsieht, lässt sich nicht durch einen Verweis auf Postlaufzeiten rechtfertigen und hemmt eine beschleunigte Vorgangsbearbeitung. Bei angemessener Berücksichtigung von Postlaufzeiten ist es vertretbar, verwaltungsintern bereits 14 Tage nach Übersendung des jeweiligen Ausgangsschreibens an die Weiterbearbeitung des Vorgangs zu erinnern.

-
- 125 Auch die Eröffnung einer elektronischen Anhörungsmöglichkeit dürfte zu einem Zeitgewinn führen. In der Folge könnte sich zudem die Anzahl von Posteingängen sowie damit verbundener Scanaufwand reduzieren und so die Sachbearbeitung in der Bußgeldstelle entlasten.
- 126 Der Rechnungshof hat Ordnungsamt und Ressort aufgefordert, die Anzahl ungeahндeter Verkehrsverstöße deutlich zu reduzieren. Hierzu ist es notwendig, Verfahrensabläufe zu beschleunigen und insbesondere kürzere Fristen für Bearbeitungsschritte sowie elektronische Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen. Ferner hat er empfohlen, auf separate Erinnerungsschreiben zu verzichten und bei ausbleibender Rückäußerung auf den Zeugenfragebogen unmittelbar weitere Maßnahmen zur Ermittlung der fahrenden Person einzuleiten, um die Verstöße fristgemäß ahnden zu können.
- 127 Das Ressort teilte in seiner Stellungnahme mit, ursächlich für die verzögerte Übertragung von Daten aus Überwachungsanlagen in das Fachverfahren seien personelle Engpässe im Bereich der Bildauswertung bei der Polizei. Es sei geplant, durch personelle Nachsteuerungen und mit einem verbesserten Bildauswertungsverfahren die Anzahl der täglich bearbeiteten Vorgänge deutlich zu steigern, um Daten schneller weiterleiten zu können.
- 128 Auch werde das Ordnungsamt das Intervall für interne Erinnerungen an weitere Bearbeitungsschritte auf 14 Tage verkürzen und zur Beschleunigung der Vorgangsbearbeitung eine elektronische Anhörungsmöglichkeit einführen. In dem Erinnerungsschreiben betreffend die Rücksendung des Zeugenfragebogens sehen Ressort und Ordnungsamt eine Maßnahme zur Ermittlung der fahrenden Person, die wegen ihres geringen Aufwandes auch weiterhin vorrangig vor anderen Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt werden soll.
- 129 Der Rechnungshof hält fast alle angekündigten Maßnahmen für zielführend, um Bearbeitungsdauern zu verkürzen sowie die Zahl ungeahндeter Verstöße zu reduzieren. Erinnerungsschreiben können aber nur dann eine geeignete Maßnahme zur Ermittlung der fahrenden Person sein, wenn ihr Erfolg nachgewiesen ist. Das wäre dann der Fall, wenn die Schreiben in einem erheblichen Umfang zur Ermittlung der fahrzeugführenden Personen beitragen und damit die zeitliche Verzögerung durch diesen zusätzlichen Verfahrensschritt aufwögen. Belastbare Feststellungen dazu haben bislang weder das Ressort noch das Ordnungsamt getroffen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, auf die gesetzlich nicht vorgesehenen Erinnerungsschreiben zu verzichten.



2.2 Fahrtenbuchauflagen

- 130 Kann nach einem erheblichen Verstoß gegen Straßenverkehrsvorschriften die fahrzeugführende Person nicht mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden, ist es möglich, der fahrzeughaltenden Person die Führung eines Fahrtenbuchs aufzuerlegen. Die zumutbaren Ermittlungen bestehen dabei in erster Linie in der Übersendung eines Zeugenfragebogens an die fahrzeughaltende Person, was nach der Rechtsprechung in der Regel innerhalb von zwei Wochen ab der Zuwiderhandlung erfolgen muss. Werden Verkehrsverstöße jedoch erst mehrere Wochen später von der Polizei in das Fachverfahren übertragen, sind oft bereits aus diesem Grund keine rechtssicheren Fahrtenbuchauflagen mehr möglich. Zuständig für Fahrtenbuchauflagen ist im Anschluss an Meldungen des Ordnungsamts das Bürgeramt.
- 131 Selbst wenn die fahrzeugführende Person wiederholt nicht ermittelt werden konnte und so erhebliche Verkehrsverstöße, die auch zu Eintragungen im Fahreignungsregister geführt hätten, ungeahndet blieben, war den Vorgängen keine Mitteilung vom Ordnungs- an das Bürgeramt zu entnehmen. Die Bußgeldstelle erhebt keine Zahlen zu Fahrtenbuchauflagen und teilt mit, solche Auflagen kämen nur in Betracht, wenn fahrzeugführende Personen wiederholt unbekannt blieben.
- 132 Eine Fahrtenbuchauflage unterstützt nicht nur bei der künftigen Ermittlung fahrzeugführender Personen, sondern verfolgt auch den Zweck, weitere Verstöße möglichst zu verhindern. Die Auflage dient der Verkehrssicherheit und ist bereits nach einem erstmaligen erheblichen Verkehrsverstoß erteilbar. Ob es sich um einen Erstverstoß oder einen Wiederholungsfall handelt, ist grundsätzlich erst bei der Bemessung der Dauer einer Fahrtenbuchauflage zu berücksichtigen.
- 133 Der Rechnungshof hat die Bußgeldstelle aufgefordert, gemeinsam mit dem Bürgeramt für eine Anordnung von Fahrtenbuchauflagen zu sorgen. Das Ressort wird dies prüfen und ggf. ein Verfahren zwischen Ordnungs- und Bürgeramt abstimmen.

2.3 Voreintragungen im Fahreignungsregister

- 134 Die Bußgeldkatalog-Verordnung setzt die Regelsätze für Buß- und Verwarnungsgelder fest. Regelsätze berücksichtigen keine etwaigen Voreintragungen im Fahreignungsregister. Da jedoch Grundlage für die Zumessung einer Geldbuße nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und das Gewicht des jeweiligen Vorwurfs sind, kann z. B. bei Voreintragungen von den Regelsätzen abgewichen werden. In bestimmten Fällen können Bußgelder auch verdoppelt werden.

- 135 Die Bußgeldstelle berücksichtigt zwar Voreintragungen bei der Bußgeldfestsetzung, orientiert sich dabei aber nur an deren Anzahl und erhöht Bußgelder dann stufenweise um maximal 50 %. Diese Praxis entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben an eine ordnungsgemäße Bußgeldbemessung. Weder dem Grad der Vorwerfbarkeit des jeweiligen Verstoßes - etwa einem besonders rücksichtslosen Verhalten im Straßenverkehr - noch anderen außergewöhnlichen Umständen kann so Rechnung getragen werden. Der Rechnungshof hat daher gefordert, Erhöhungen von Bußgeldern einzelfallbezogen an der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und dem jeweiligen Vorwurf auszurichten. Die Bußgeldstelle wird diese Forderung umsetzen.

2.4 Auslandsbezug

- 136 Eine erhebliche Anzahl von Verkehrsverstößen mit Kraftfahrzeugen wird in Bremen von Verkehrsteilnehmenden aus dem EU-Ausland begangen. Obwohl es grundsätzlich möglich ist, auch diese Verkehrsverstöße zu verfolgen und Bußgelder ab einer bestimmten Höhe grenzüberschreitend zu vollstrecken, verzichtete die Bußgeldstelle in der Regel auf eine Ahndung. Sie erklärte dies u. a. mit einem zu hohen Aufwand bei der Ermittlung fahrzeugführender Personen im EU-Ausland.
- 137 Aus Gründen der Verkehrssicherheit und der erheblichen Anzahl von Vorgängen mit Auslandsbezug ist es geboten, Prozessabläufe zu entwickeln, mit denen auch diese Verkehrsverstöße effektiv geahndet werden können. Geschieht dies nicht, entfällt die präventive Wirkung einer konsequenten Ahndungspraxis. Zudem sinkt die Akzeptanz gegenüber Verhaltensregeln im Straßenverkehr. Darüber hinaus können ohne Bußgeldbescheide keine Fahrverbote nach dem Straßenverkehrsgesetz verhängt und die Voraussetzungen für eine Entziehung der Fahrerlaubnis nur schwer festgestellt werden. Bußgeldbescheide haben damit nicht nur eine monetäre Sanktionswirkung, sondern tragen auch auf andere Weise dazu bei, die Gefahren bei der Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr zu senken. Aus diesem Grund kann ein Verzicht auf den Erlass von Bußgeldbescheiden gegenüber im EU-Ausland lebenden Personen nicht allein mit einem zu hohen Aufwand begründet werden.
- 138 Der Rechnungshof hat Ressort und Bußgeldstelle aufgefordert, von Verkehrsteilnehmenden aus dem EU-Ausland begangene Verkehrsverstöße effektiv zu ahnden und die Vorgangsbearbeitung dabei u. a. durch IT-Einsatz, etwa auch zur Anhörung in verschiedenen Sprachen, zu unterstützen. Das Ressort hat mitgeteilt, Verwarnungen, Anhörungen sowie Zeugenfragebögen würden bereits jetzt ins Ausland versendet, wenn die jeweils fahrzeughaltende Person bekannt sei. Es werde gemeinsam mit der Bußgeldstelle Maßnahmen zur Verbesserung



prüfen, insbesondere die Möglichkeit eines eigenen Zugriffs der Bußgeldstelle auf das europäische Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem zur Ermittlung von Fahrzeughaltenden im EU-Ausland sowie die Übersetzung von Anhörungsbögen, zunächst in die englische Sprache. Der Rechnungshof bittet zu beachten, dass nach § 27 Straßenverkehrsgesetz bei bestimmten Verkehrsverstößen ohnehin bereits ein Informationsschreiben - das der Anhörung der betroffenen Person oder einer Zeugenbefragung dient - z. B. in der Sprache des Zulassungsdokuments des Fahrzeugs zu übermitteln ist.

3 Personalbedarf

- 139 Mit der Auflösung des Stadtamts im Jahr 2016 wurde die Bußgeldstelle Teil des Ordnungsamts. Ohne nach der Organisationsänderung eine Personalbedarfs-ermittlung durchzuführen, legte das Ordnungsamt in den vergangenen Jahren sein Beschäftigungsvolumen für die Sachbearbeitung von Verkehrsordnungs-widrigkeiten fest. Wenn das Ordnungsamt das Personalsoll der Bußgeldstelle erhöhte, orientierte es sich am Aufwuchs der Außendienstkräfte der Verkehrs-überwachung, ohne den mit den Aufgaben verbunden Aufwand zu erfassen.
- 140 Mit der Organisationsänderung wäre es für das Ordnungsamt geboten gewe- sen, zu untersuchen, ob die veränderte Struktur eine zeitgerechte Aufgabe- nerledigung unter angemessener Auslastung des Personals ermöglichte. Dazu wäre es auch erforderlich gewesen, die durchschnittliche Anzahl und Bearbei- tungsdauer von Vorgängen zu erheben. Der Aufwuchs der Außendienstkräfte ist hingegen kein geeigneter Maßstab für eine Personalbemessung in der Buß- geldstelle, zumal ein Großteil der Verkehrsverstöße nicht von der Verkehrs- überwachung des Ordnungsamts, sondern von der Polizei festgestellt wird.
- 141 Der Rechnungshof hat das Ordnungsamt aufgefordert, den notwendigen Per- sonalbedarf der Bußgeldstelle zu ermitteln. Das Ressort hat mitgeteilt, den Personalbedarf werde das Ordnungsamt erst nach Einführung einer elektroni- schen Anhörungsmöglichkeit und der Umsetzung weiterer Prozesserleichterun- gen - spätestens zur Aufstellung der Haushalte für 2026 und 2027 - berechnen.
- 142 Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Aus diesem Grund ist fortlaufend zu prüfen, ob die Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung und mit einem zweckmäßigen Personalaufwand wahrgenommen werden. Der Rechnungshof fordert Ressort und Ordnungsamt deshalb auf, den Per- sonalbedarf der Bußgeldstelle regelmäßig zu ermitteln und damit baldmög- lichst zu beginnen.

4 Berichtswesen und Controlling

- 143 Im Produktgruppencontrolling stellt das Ressort verschiedene Leistungskennzahlen dar, an denen beispielsweise Gremien erkennen können, ob steuernd eingegriffen werden müsste. Solche Zahlen sind etwa die Quote verfolgungsverjährter Verkehrsordnungswidrigkeiten oder die durchschnittliche Anzahl der durch die Verkehrsüberwachung erfassten Verwarnungen je Vollzeiteinheit. Die Gesamtzahl erfasster Verstöße wird im Produktgruppencontrolling nicht ausgewiesen. Auch berichtet das Ressort nicht über die Zahl ungeahnter Verkehrsordnungswidrigkeiten.
- 144 In den letzten Jahren ermittelte das Ordnungsamt die Quote verfolgungsverjähriger Fälle nur unzureichend. So versäumte es u. a. Vorgänge einzubeziehen, die allein deswegen eingestellt wurden, weil Bearbeitungsschritte nicht mehr rechtzeitig vor Eintritt der Verjährung durchgeführt werden konnten. Eingesetzt wurden diese Vorgänge nicht wegen Verjährung, sondern aus „sonstigen Gründen“. Bei der Ermittlung der Quote blieben sie deshalb unberücksichtigt.
- 145 Der Rechnungshof hat Ressort und Ordnungsamt aufgefordert, die Verfolgungsverjährungsquote ordnungsgemäß zu ermitteln und dabei auch Vorgänge einzubeziehen, die wegen einer absehbar nicht mehr abwendbaren Verjährung eingestellt wurden. Ferner hat er angeregt, weitere Kennzahlen in das Produktgruppencontrolling aufzunehmen, so die Gesamtzahl von Verkehrsordnungswidrigkeiten, die Anzahl ungeahnter Vorgänge sowie deren finanzielle Auswirkungen. Damit wäre einfacher zu bewerten, ob Verkehrsordnungswidrigkeiten effektiv geahndet werden. Ressort und Ordnungsamt wollen bei Aufstellung der Haushalte für 2024 und 2025 die Berechnung der Verjährungsquote sowie das Produktgruppencontrolling überprüfen und ggf. den Empfehlungen des Rechnungshofs entsprechend verändern.

Bildung

Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung

Die Anzahl der Kinder, denen Förderbedarfe im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung bescheinigt werden, steigt seit Jahren stärker als die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler an. Die Ursachen bedürfen der weiteren Aufklärung, um die Förderung an tatsächlich bestehenden Bedarfen ausrichten zu können.

Soweit Personal nicht im notwendigen Umfang vorhanden sein sollte, empfiehlt es sich, vorrangig Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen ausreichend auszustatten.

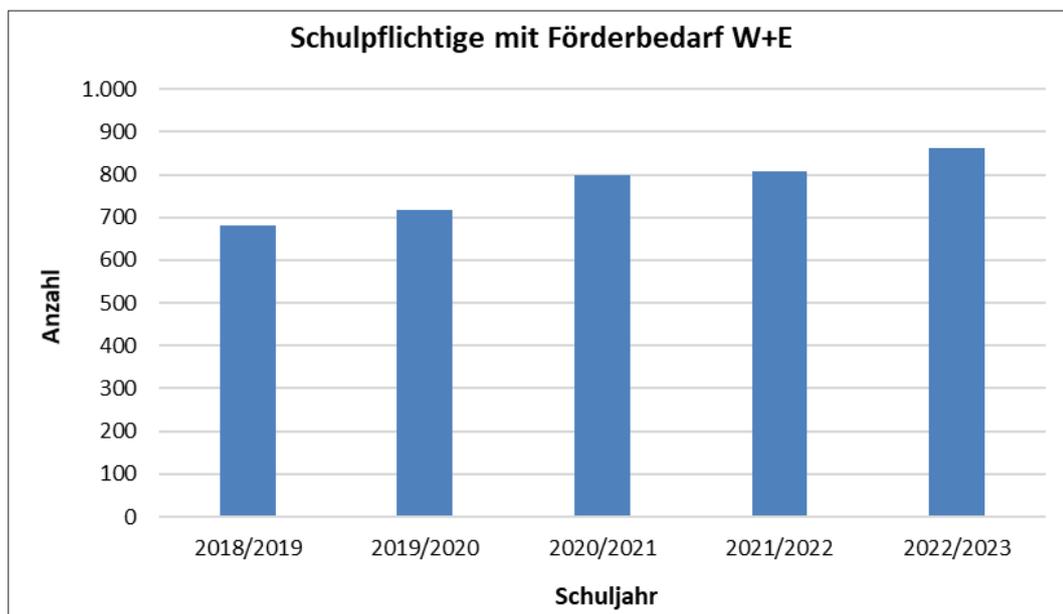
1 Kinder mit Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklung

- 146 Kinder mit Behinderungen oder drohender Beeinträchtigung haben nach dem Bremischen Schulgesetz einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung, um eine angemessene Schulbildung zu erreichen. Sie sollen möglichst inklusive Schulen besuchen. Soweit die Schulen die Voraussetzungen dafür noch nicht erfüllen, sind sie beauftragt, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln.
- 147 Bei der Unterstützung von hilfebedürftigen schulpflichtigen Kindern wird zwischen verschiedenen sonderpädagogischen Förderbedarfen unterschieden. Ein Förderbedarf im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung (W+E) besteht, wenn ein Kind in seinen intellektuellen Funktionen und in der Entwicklung der personalen oder sozialen Identität so umfassend beeinträchtigt ist, dass es zu einer selbstständigen Lebensführung aller Voraussicht nach lebenslange Unterstützung benötigt. Ob ein solcher Förderbedarf besteht, wird zuvor aufgrund ärztlicher Begutachtung festgestellt.
- 148 In jeder W+E-Klasse können neben den Kindern ohne Förderbedarf bis zu fünf Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf unterrichtet werden. Hierzu stehen zusätzliche Stunden für eine sonderpädagogische Lehrkraft und eine Klassenassistenz zur Verfügung. Das den Klassen zugewiesene Zusatzpersonal unterstützt die Arbeit der pädagogischen Lehrkräfte. Außerdem hilft es den Kindern mit Förderbedarf bei lebenspraktischen Anforderungen. Eine zusätzliche sozialpädagogische Fachkraft sichert die Zeiten der Ganztagsbetreuung ab. Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) kann darüber hinaus die Finanzierung weiterer Fachkräfte, sog. Drittkräfte, genehmigen, wenn einzelne Kinder einen besonders hohen Hilfebedarf haben.

- 149 Im Schuljahr 2022/23 bestand bei 862 schulpflichtigen Kindern und jungen Menschen, d. h. bei rd. 1,9 % aller Schülerinnen und Schüler, die eine öffentliche Schule in der Stadtgemeinde Bremen besuchten, ein Förderbedarf im Bereich W+E. Damit bildeten sie die zweitgrößte Gruppe der förderbedürftigen Kinder. Etwa jede dritte Schule in der Stadtgemeinde Bremen unterrichtet Kinder mit Förderbedarf W+E. Der inklusive Unterricht findet an 20 Schulen der Primarstufe und 19 Standorten der Sekundarstufe I statt. An sieben Schulen der Sekundarstufe II besuchen schulpflichtige junge Menschen mit Förderbedarf W+E die sog. Werkstufen, in denen sie bedarfsentsprechend berufsvorbereitend qualifiziert werden.

2 Schülerzahlentwicklung und Ermittlung des Förderbedarfs

- 150 Wie sich die Anzahl der Schulpflichtigen mit Förderbedarf W+E im Zeitraum 2018/19 bis 2022/23 entwickelte, zeigt die nachfolgende Grafik.



- 151 Lag die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf W+E im Schuljahr 2018/19 bei 682, so wuchs sie in den Folgejahren kontinuierlich auf 862 im Schuljahr 2022/23. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 26 %. Die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nahm im gleichen Zeitraum lediglich um rd. 9 % zu.
- 152 Um den Förderbedarf W+E zutreffend und verlässlich festzustellen, fehlt es an objektiver- und verallgemeinerbaren Kriterien. Eine ressortinterne Auswertung der Entwicklung von im Schuljahr 2011/12 mit Förderbedarf W+E eingeschulten Kindern zeigte, dass in etwa einem Viertel der Fälle die mit der Diagnose W+E erstellten Gutachten zu einem späteren Zeitpunkt zugunsten eines anderen Förderbedarfs zu korrigieren gewesen waren.



- 153 Zur Verringerung der Anzahl solcher Fehldiagnosen richtete das Ressort daraufhin im Jahr 2018 ein zentrales Diagnostikteam ein. Gleichwohl ist die Anzahl der Kinder mit bescheinigtem Förderbedarf W+E weiterhin kontinuierlich angestiegen.
- 154 Im Jahr 2022 ergab eine externe Studie zum Fortschritt der Inklusion in Bremen u. a. eine zweckgerichtete Praxis als Hauptgrund für fehlerhafte Diagnosen. Da Schulen mit Förderschwerpunkt W+E erhebliche zusätzliche Ausstattungen bekommen, seien schulpflichtigen Kindern vermehrt Förderbedarfe für den Bereich W+E zuerkannt worden, um auf diese Weise eine bessere Ressourcenzuweisung zu erlangen. Ergänzend kommt es nach Angaben des Ressorts - auch wegen eingeschränkter Sprachkenntnisse bei der Erstuntersuchung - zu Fehldiagnosen.
- 155 Das Ressort hat die Annahme geäußert, auch künftig werde die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf W+E weiter steigen. Der Rechnungshof hat gefordert, zunächst den Ursachen für den Anstieg nachzugehen und aufzuklären, in welchem Umfang Fehldiagnosen hierfür mitverantwortlich sind. Nur bei Kenntnis der Ursachen kann das Förderangebot langfristig geplant und bedarfsgerecht umgesetzt werden. Der Rechnungshof hat dem Ressort zudem empfohlen, in geeigneten Fällen zeitnah Unterrichtshospitationen durch nicht an der Erstdiagnostik beteiligte Fachkräfte in Betracht zu ziehen, um Fehldiagnosen - auch wegen eingeschränkter Sprachvermögens bei der Erstuntersuchung - schneller korrigieren zu können.
- 156 Das Ressort hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen. In seiner Stellungnahme heißt es, das zentrale Diagnostikteam wirke als unabhängige Instanz mittlerweile sehr konsequent und habe z. B. im Einschulungsjahrgang für das Schuljahr 2023/24 mehr als 25 % der schulärztlich vermuteten Förderbedarfe W+E nicht bestätigt. Zudem prüfe das Ressort aktuell Zuweisungsmodelle, welche die Ausstattung der Schulen von der Einordnung des Förderbedarfs der einzelnen Schülerinnen und Schüler entkople.
- 157 Die Ressourcenzuweisung von der Feststellung einzelner Förderbedarfe zu entkoppeln, mag sich zwar hinsichtlich der Vermeidung möglicher Fehldiagnosen aufgrund zweckgerichteter Förderbedarfsfeststellungen als Erfolg versprechend erweisen. Fehldiagnosen in Hinblick auf etwaige Sprach- und Entwicklungsdefizite dürften damit aber nicht erkannt werden. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, in geeigneten Fällen Unterrichtsbesuche zur Überprüfung der Erstdiagnostik durchzuführen.

3 Personalbedarfe und Vakanzen

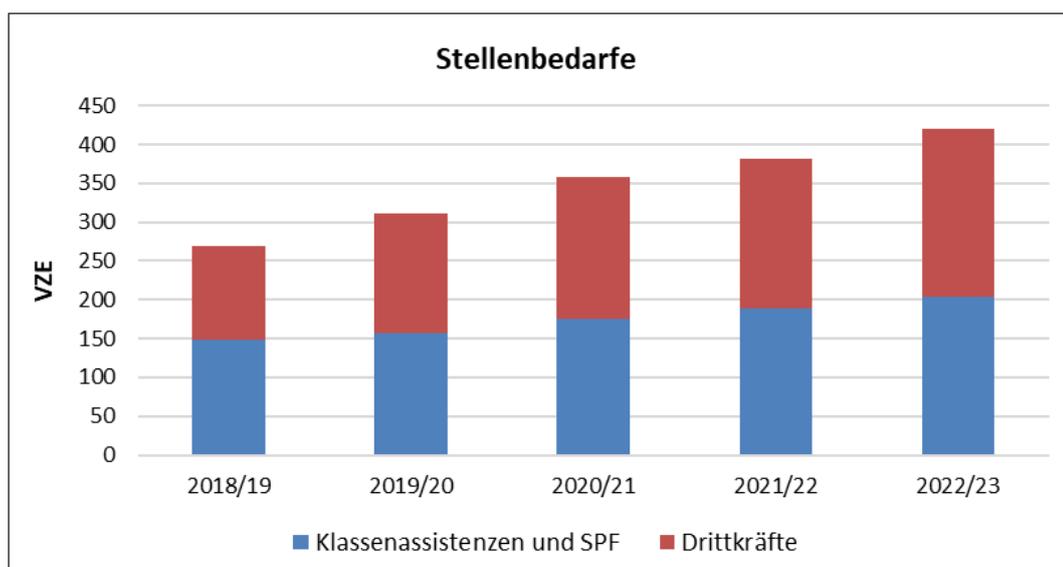
3.1 Sonderpädagogische Lehrkräfte

- 158 Klassen, in denen mindestens ein Kind mit Förderbedarf W+E unterrichtet wird, erhalten nach einer kommunalen Zuweisungsrichtlinie pauschal Ressourcen für sonderpädagogische Lehrkräfte. Je nach Schulstufe werden den Klassen zusätzlich bis zu 36 Wochenstunden zugewiesen. Klassen in Ganztagschulen erhalten darüber hinaus weitere zwei bis vier Wochenstunden.
- 159 Im Oktober 2022 ging das Ressort noch auf der Grundlage der nicht ausreichend gesicherten Förderbedarfsfeststellungen von einem Gesamtbedarf an Lehrkräften mit sonderpädagogischer Qualifikation in Höhe von gut 673 Vollzeiteinheiten (VZE) aus. Dieser Bedarf entfiel zu etwa 31 % auf den Bereich W+E. An Schulen mit den Sozialindizes 4 und 5, also Schulen in Stadtteilen mit schwierigen sozialen Bedingungen, waren im Oktober 2022 insgesamt Stellen im Umfang von etwa 91 VZE unbesetzt. Demgegenüber gab es an Schulen mit den Sozialindizes 1 und 2 leichte Personalüberhänge. Die vorgenannten Zahlen beziehen sich nur auf Grundschulen, Oberschulen und Gymnasien, weil das Ressort keine Daten für die Werkstufen der Sekundarstufe II zur Verfügung stellen konnte.
- 160 Ebenfalls anhand der alten Zahlen rechnete das Ressort im März 2023 mit einem Einstellungsmehrbedarf von etwa 315 VZE bis zum Jahr 2030. Um diese Stellen besetzen zu können, verfolgt es verschiedene Maßnahmen, darunter die Möglichkeit eines Seiteneinstiegs und eine schnellere Anerkennung der Qualifikation von Lehrkräften aus dem Ausland.
- 161 Die Schulen entscheiden selbst, in welchem Umfang und in welchen Förderbereichen sie die ihnen zugewiesenen sonderpädagogischen Lehrkapazitäten einsetzen. Das Ressort vermochte keine Angaben dazu zu machen, in welchen Bereichen diese Lehrkräfte tätig waren und in welchem Umfang sie möglicherweise in W+E-Klassen fehlten. Auch die Frage, ob die in W+E-Klassen eingesetzten sonderpädagogischen Lehrkräfte ihren Qualifikationsschwerpunkt tatsächlich im Bereich W+E hatten, konnte das Ressort nicht beantworten.
- 162 Um einen ordnungsgemäßen, der Zuweisungsrichtlinie entsprechenden und möglichst qualifikationsgerechten Kapazitätseinsatz sicherzustellen, benötigt das Ressort jedoch die Kenntnis, in welchem Umfang sonderpädagogische Lehrkräfte tatsächlich in den W+E-Klassen tätig sind und welche Qualifikationsschwerpunkte sie jeweils haben. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die dafür notwendigen Daten zu erheben.

- 163 Auch das Ressort hält eine bessere Datenerhebung und -erfassung zur Qualifikation der sonderpädagogischen Lehrkräfte für erforderlich. Hierfür bedürfte es allerdings einer vollkommen neuen technischen Grundlage, die alle vorhandenen Datenquellen verknüpfe und Medienbrüche vermeide. Die Datenbasis sei im Übrigen nur für die Ermittlung der Fachbedarfe und -bestände notwendig, um den Schulen das notwendige Personal zur Verfügung stellen zu können. Ein Abgleich, ob die Schulen die ihnen zugewiesenen Kapazitäten entsprechend der Zuweisungsrichtlinie einplanten, wäre weder möglich noch sinnvoll.
- 164 Der Rechnungshof stellt die Eigenständigkeit der Schulen bei der Einsatzplanung der sonderpädagogischen Lehrkräfte nicht in Frage, verweist aber auf die Gesamtverantwortung des Ressorts für den ordnungsgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln und hält daher an seiner Forderung fest.

3.2 Nichtunterrichtendes Personal

- 165 Um die Aufgaben im Förderbereich W+E zu erfüllen, wird in Schulen nicht nur unterrichtendes Personal benötigt, sondern auch Klassenassistenzen, sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräfte. Diese Bedarfe deckte das Ressort in den Schuljahren 2018/19 bis 2022/23 fast ausschließlich mit Personal, das von beauftragten Trägern gestellt worden war. Bis zum Schuljahr 2021/22 waren vier Träger tätig, seither ist nur noch ein Träger beauftragt worden.
- 166 In der folgenden Grafik ist die Entwicklung der nach wie vor anhand der ursprünglichen Diagnosen errechneten Bedarfe für das nichtunterrichtende Personal im Förderbereich W+E im Zeitraum von 2018/19 bis 2022/23 dargestellt.



- 167 Die aufgrund der gestellten Diagnosen rechnerisch ermittelte Ausstattung mit Klassenassistenten, sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräften stieg im Förderbereich W+E um rd. 56 % von insgesamt etwa 270 VZE im Schuljahr 2018/19 auf rd. 420 VZE im Schuljahr 2022/23. Mit gut 77 % war der Anstieg bei den nur einzelnen Kindern oder jungen Menschen zugeordneten Drittkräften in diesem Zeitraum besonders hoch.
- 168 Die hohe Anzahl an individuell zugewiesenen Drittkräften führte das Ressort u. a. darauf zurück, dass Schulpflichtige seit dem Jahr 2016 aufgrund traumatischer Fluchterfahrungen vermehrt eigen- oder fremdgefährdendes Verhalten zeigten oder auch hohe Weglauftendenzen aufwiesen.
- 169 Dem vom Ressort beauftragten Träger gelang es mit Stand September 2022 nicht, alle angeforderten Kapazitäten an Personal zu stellen. Im Umfang von etwa 49 VZE blieben Stellen unbesetzt. Damit fehlte Personal für rd. 5 % der Stunden für Klassenassistenten und für jeweils etwa 16 % der Stunden für sozialpädagogische Fachkräfte und Drittkräfte. Die meisten Vakanzen wiesen Schulen mit Sozialindex 4 auf, nämlich im Umfang von etwa 21 VZE. Demgegenüber waren an Schulen mit den Sozialindizes 2 und 3 die geringsten Zahlen unbesetzter Stellen zu finden.
- 170 Aufgrund wachsender Schülerinnen- und Schülerzahlen insgesamt und der damit einhergehenden statistischen Wahrscheinlichkeit eines anteilig entsprechenden Förderbedarfs W+E nimmt das Ressort auch künftig Mehrbedarfe beim nichtunterrichtenden Personal an. Sollte sich auch nach der Überprüfung der tatsächlich notwendigen Unterstützungsbedarfe herausstellen, dass dort künftig mehr Personal erforderlich wäre, wären Lösungen dafür zu entwickeln, wie ein solcher Mehrbedarf gedeckt werden könnte. Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, vergleichbare Lösungssätze wie bei den sonderpädagogischen Lehrkräften zu prüfen (s. Tz. 160). Dabei wäre insbesondere zu überlegen, wie eine ausreichende Versorgung gerade von Schulen mit hohen Sozialindizes sichergestellt werden kann.
- 171 Das Ressort führte dazu aus, mit Beginn des Schuljahres 2023/24 würden in den ersten Jahrgängen pro W+E-Klasse zwei Klassenassistenten eingesetzt. Individuell zugewiesener Drittkräfte bedürfe es dann nur noch ausnahmsweise, etwa bei hohem pflegerischen Bedarf. Es gehe davon aus, hierdurch auch die Personalsituation an Schulen mit hohen Sozialindizes zu verbessern. Unabhängig davon wolle es eine vorrangige Versorgung solcher Schulen prüfen.
- 172 Zudem arbeite das Ressort daran, die Zahl der Absolventinnen und Absolventen in erzieherischen und sozialpädagogischen Berufen zu erhöhen, indem



die Rahmenbedingungen für solche Ausbildungen verbessert oder neue Qualifizierungsmodelle entwickelt würden. Außerdem beabsichtige es, systemische Lösungen zu finden, die eine höhere Flexibilität in der Einsatzplanung ermöglichen und auch damit zu einer höheren Versorgungssicherheit führten.

4 Verträge mit privaten Trägern

- 173 In den Schuljahren 2018/19 bis 2020/21 hatte das Ressort noch mit insgesamt vier Trägern hinsichtlich des nichtunterrichtenden Personals zusammengearbeitet. In einem Fall konnte das Ressort nicht einmal einen schriftlichen Vertrag dazu vorlegen. Die mit den anderen drei Trägern geschlossenen Verträge wurden zwar schriftlich vereinbart, wiesen aber inhaltliche Mängel auf. So schloss das Ressort in den Jahren 2019 und 2020 mit einem Träger Vergütungsvereinbarungen, die zwar die Vergütungshöhe enthielten, jedoch keine Leistungskataloge oder Anforderungen an die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Zudem berechnete ein anderer Träger jahrelang einen Risikozuschlag von 2 %, der sich allein im Schuljahr 2021/22 auf rd. 405 T€ belief und im schriftlichen Vertrag nicht vorgesehen war.
- 174 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, vertragliche Leistungen und Gegenleistungen klar und vollständig schriftlich zu vereinbaren. Nur eine solche Vertragsgestaltung ermöglicht eine ordnungsgemäße Abrechnung und rechtfertigt somit die Ausgabe von Haushaltsmitteln.
- 175 Das Ressort hat Mängel bei der Vertragsgestaltung eingeräumt, allerdings zugleich angeführt, es fehle an den notwendigen personellen Ressourcen, um sich vertieft mit Vertragsgestaltungen zu befassen. Die Risikozuschläge hätten in der Vergangenheit dazu gedient, das Risiko des Trägers abzusichern, Personal vorzeitig unbefristet einzustellen, das dann nicht gebraucht worden wäre. Das Ressort hat allerdings auch eingeräumt, ein solcher Personalüberhang habe im geprüften Zeitraum aufgrund des Fachkräftemangels bei den Trägern schon nicht mehr bestanden. Der Zuschlag werde ab dem Schuljahr 2023/24 nicht mehr entrichtet.
- 176 Der Rechnungshof rügt eine Fortzahlung von Leistungen, deren Berechtigung nicht mehr besteht. Allein im Zeitraum vom Schuljahr 2018/19 bis zum Schuljahr 2021/22 entstanden Bremen unnötige Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,34 Mio. €. Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit und der mit vertraglichen Mängeln verbundenen finanziellen Risiken, fordert der Rechnungshof das Ressort nochmals dazu auf, Verträge mit der gebotenen Sorgfalt zu gestalten.

5 Abrechnung der Leistungen

- 177 Auch die Abrechnungen der erbrachten Leistungen waren teilweise mangelhaft. So ergab eine kursorische Prüfung der Spitzabrechnung eines Trägers für das Schuljahr 2021/22, dass Mittel in Höhe von rd. 38 T€ fehlerhaft zu Lasten Bremens abgerechnet worden waren. Auf Hinweis des Rechnungshofs ist dieser Betrag inzwischen zurückgezahlt worden. Außerdem kalkulierte der Träger die von Dezember 2022 an geltenden Entgelte nicht zutreffend, sodass Bremen mit Nachteilen in Höhe von rd. 73 T€ zu rechnen haben wird.
- 178 Der Rechnungshof hat den nachlässigen, gegen das Haushaltsrecht verstößenden Umgang mit öffentlichen Mitteln gerügt. Leistungen sind ordnungsgemäß, zeitnah sowie vollständig abzurechnen. Zudem hat er die Korrektur der fehlerhaft kalkulierten Entgelte gefordert.
- 179 Das Ressort hat zugesagt, die gerügten Fehler aufzuarbeiten, das Abrechnungsverfahren zu verbessern und den fehlerhaft berechneten Betrag von rd. 73 T€ zurückzufordern.

6 Vergabe

- 180 Ohne die notwendige vorherige Ausschreibung schloss das Ressort im Jahr 2016 einen Vertrag mit einem Träger über die einzusetzenden Kräfte im Förderbereich W+E. Der Rechnungshof hat die fehlende Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften kritisiert und das Ressort aufgefordert, benötigte Leistungen vergaberechtskonform zu beschaffen.
- 181 Das Ressort hat auf seine engen personellen Kapazitäten hingewiesen. Es wolle jedoch künftig die Einhaltung der Vorschriften sicherstellen.

Bildung

Organisation des Schul-IT-Supports

Über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren kompensierte das Ressort unbesetzte Stellen bei der Betreuung der schulischen IT mit Hilfe eines zwendungsfinanzierten Vereins. Es verstieß dabei in vielerlei Hinsicht gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Das Ressort plant die Neuorganisation des IT-Supports, ohne über belastbare aktuelle Daten zum Bedarf der Schulen zu verfügen.

1 Betreuung der schulischen IT

- 182 Die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) hat die Aufgabe, die bremischen öffentlichen Schulen mit IT auszustatten. Dazu gehört die Beschaffung von Hard- und Software sowie der Support in den Schulen. Beim Ressort beschäftigte Technikerinnen und Techniker installieren vor Ort die Hard- sowie Software und betreuen sie nach der Inbetriebnahme. Zahlreiche Stellen des technischen Personals waren zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt.
- 183 Um dennoch seine Aufgaben erfüllen zu können, nimmt das Ressort die Leistungen des Vereins Schul-Support-Service e. V. (Verein) in Anspruch. Der im Jahr 2000 gegründete Verein wird für den Support der pädagogischen IT-Arbeitsplätze in den öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen eingesetzt. Jede dieser Schulen kann eine Grundversorgung im Umfang von zwei Stunden pro Woche beanspruchen. Zudem erhalten drei berufsbildende Schulen über die Grundversorgung hinaus zusätzlichen IT-Support durch den Verein.
- 184 Hauptberufliche und studentische Beschäftigte des Vereins betreuen die pädagogischen IT-Arbeitsplätze, die für Unterrichtszwecke eingerichtet wurden. Der Service erstreckt sich vom Betrieb einer Hotline für die IT-Verantwortlichen der Schulen bis zum Clientmanagement, das die Konfiguration und Entstörung der Endgeräte sowie die Einrichtung der Zugänge für die Nutzerinnen und Nutzer umfasst. Technische Probleme werden per Fernwartung oder bei Terminen vor Ort gelöst. Seit dem pandemiebedingten Ausbau der Digitalisierung nimmt das Ressort die Leistungen des Vereins auch für neu anfallende Aufgaben in Anspruch, etwa zur Betreuung der mobilen Endgeräte von Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern.

- 185 Bereits seit dem Jahr 2003 gewährt das Ressort dem Verein jährlich Projektförderungen. Die folgende Tabelle zeigt die im Zeitraum von 2017 bis 2021 bewilligten Zuwendungen.

Zuwendungen an den Verein (in €, gerundet)	
Haushaltsjahr	Auszahlungen laut SAP
2017	504.948
2018	402.983
2019	394.793
2020	450.212
2021	555.670
Summe	2.308.606

- 186 Insgesamt bewilligte das Ressort von 2017 bis 2021 dem Verein Zuwendungen in Höhe von rd. 2,3 Mio. €. Deren jährliche Höhe schwankte und stieg im Jahr 2021 auf den bisherigen Höchststand von knapp 556 T€.

2 Zuwendungsverfahren

2.1 Allgemeine Mängel

- 187 Folgende allgemeinen Verstöße gegen das Zuwendungsrecht wurden festgestellt.

- Das Ressort gewährte entgegen der zuwendungsrechtlichen Vorgaben jährlich Projektförderungen, obwohl die Arbeit des Vereins bereits seit mehr als 20 Jahren gefördert wurde und der Verein sich nahezu ausschließlich über die Fördermittel des Ressorts finanzierte. Zutreffend wäre eine institutionelle Förderung gewesen.
- Das Ressort übersah bei der Bewilligung der Projektförderungen häufiger, dass Angaben des Vereins fehlerhaft oder unterblieben waren. Teilweise fehlten in den Antragsunterlagen Datums- oder Stundenangaben, sodass die Anträge nicht plausibel waren und sich widersprachen.
- In einigen Fällen bewilligte das Ressort erheblich weniger Zuwendungen, als beantragt worden waren. In anderen Fällen berücksichtigte es neue zuwendungsrelevante Sachverhalte wie etwa die Sonderkontingente an Servicestunden für einzelne berufsbildende Schulen. Die Gründe dafür waren häufig weder intern noch gegenüber dem Verein schriftlich dokumentiert.



- Eigenmittel des Vereins, die den Förderbedarf reduziert hätten, berücksichtige das Ressort nicht, obwohl es von ihnen wusste.
 - In den Zuwendungsbescheiden bezog sich das Ressort auf nicht einschlägige Dienstvereinbarungen. Zudem wurde der Zweck der Zuwendungsleistungen nicht hinreichend genau bezeichnet.
 - Für eine Erfolgskontrolle erforderliche Zielzahlen legte das Ressort in seinen Zuwendungsbescheiden nicht fest.
 - Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung benötigt werden. Das Ressort kontrollierte nicht die Liquidität des Vereins bei Mittelabrufen. Es veranlasste daher regelmäßig Auszahlungen auf Anforderung des Vereins, obwohl dieser noch über hohe Barmittel verfügte.
 - Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen rügte das Ressort nicht, dass der Verein aus Zuwendungsmitteln unzulässigerweise Rücklagen gebildet hatte.
 - Der Erfolg der über Jahrzehnte gewährten Zuwendungen wurde seit Beginn der Förderung nicht überprüft.
- 188 Das Ressort hat die vorgenannten Mängel eingeräumt und erklärt, es bemühe sich im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten, die Vorgaben des Zuwendungsrechts zu befolgen. Es verwies zudem darauf, dass es Anfang des Jahres 2022 als Konsequenz einer früheren Prüfung des Rechnungshofs begonnen habe, sowohl das Referat Finanzmanagement als auch die Prozesse im Zuwendungsverfahren neu aufzustellen.
- 189 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Einhaltung des geltenden Rechts nicht disponibel ist. Das Zuwendungsrecht ist unabhängig von personellen Rahmenbedingungen einzuhalten.

2.2 Verstoß gegen das Besserstellungsverbot

- 190 Etwa 95 % der vom Verein beantragten Zuwendungsmittel für die Jahre 2020 und 2021 entfielen auf Personalausgaben. Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen dürfen Beschäftigte von Zuwendungsempfängern nicht bessergestellt werden als vergleichbare bremische Bedienstete (Besserstellungsverbot).

- 191 Die in den Zuwendungsanträgen aufgeführten Personalausgaben kalkulierte der Verein auf Basis von internen Eingruppierungsvorgaben aus dem Jahr 2007. Danach wurden nicht-studentische Beschäftigte, die eine einschlägige Ausbildung vorweisen konnten, als Technikerin bzw. Techniker eingestellt und entsprechend der Entgeltgruppe (EG) 10 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) eingruppiert. Festangestellte Studierende ohne einschlägige Ausbildung erhielten EG 8, mit einschlägiger Ausbildung EG 9.
- 192 Gemäß der Entgeltordnung des TV-L und der dazu erstellten Durchführungshinweise des Finanzressorts sind festangestellte Beschäftigte, die über keinen oder keinen einschlägigen Berufsabschluss verfügen, regelmäßig in EG 5 einzugruppieren. Bei Beschäftigten mit einschlägiger Berufsausbildung ist eine Eingruppierung ab EG 6 und bei Beschäftigten mit einschlägiger Hochschulbildung ab EG 10 möglich. Maßgeblich für die jeweilige Eingruppierung sind die auszuübenden Tätigkeiten und der Abgleich mit den - je nach Entgeltgruppe - geltenden tariflichen Tätigkeitsmerkmalen. Dies setzt eine vollständige Beschreibung der auszuübenden Tätigkeiten voraus. Hierzu gehört die Darstellung der verschiedenen Arbeitsvorgänge, ihrer Häufigkeit und des damit verbundenen zeitlichen Aufwands.
- 193 Bereits im Jahr 2009 hatte das Ressort gegenüber dem Verein moniert, dass die Eingruppierungen der Beschäftigten mit EG 9 und EG 10 im Vergleich zu den Eingruppierungen technischer Berufe im öffentlichen Dienst zu hoch seien und daher gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Das Ressort hatte den Verein aufgefordert, exemplarisch Arbeitsverträge zur Prüfung der arbeitsrechtlichen Bedingungen vorzulegen. Dieser Aufforderung war der Verein nicht nachgekommen.
- 194 Durch seine unveränderte Eingruppierungspraxis verstieß er im gesamten Prüfungszeitraum gegen das Besserstellungsverbot. Trotzdem bewilligte das Ressort die Zuwendungsanträge und finanzierte damit fortgesetzt höhere Personalausgaben als sie für vergleichbar Beschäftigte in der bremischen Verwaltung vorgesehen sind.
- 195 Das Ressort hat eingeräumt, das Besserstellungsverbot für „weiter zurückliegende“ Zuwendungen nicht hinreichend beachtet zu haben. Für „jüngere“ Zeiträume seien Tariferhöhungen an die Beschäftigten des Vereins allerdings erst zeitverzögert weitergegeben worden. Somit hätten die tatsächlich gezahlten Entgelte unter den Tabellenentgelten der jeweiligen Eingruppierungen gelegen. Die Stundensätze der Studierenden entsprächen den üblichen Sätzen im öffentlichen Dienst.



- 196 Das Vorbringen des Ressorts vermag nicht zu überzeugen. Der Verstoß gegen das Besserstellungsverbot ergibt sich bereits aus den fehlerhaften Eingruppierungen und den dadurch von Beginn an zu hohen Entgelten der festangestellten Beschäftigten. Daran ändert die zeitverzögerte Weitergabe von Tariferhöhungen nichts. Der Rechnungshof hält daher seine Rüge aufrecht und fordert das Ressort auf, die Einhaltung des Besserstellungsverbots sicherzustellen.
- 197 Da das Ressort weder die Zuwendungsanträge vor der Bewilligung auf Plausibilität und Einhaltung des Haushaltsrechts überprüft noch vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt hatte, erlangte es auch keine Kenntnis über eine Reihe weiterer Verstöße des Vereins gegen das Besserstellungsverbot. So finanzierte der Verein z. B. Weihnachtsfeiern und Geschenke für die Beschäftigten aus Zuwendungsmitteln.
- 198 Beschäftigte zu bewirten und zu beschenken entspricht weder dem Zweck noch einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen sind Zuwendungen zu erstatten, wenn sie nicht für den vorgesehenen Zweck oder unwirtschaftlich verwendet wurden. Der Rechnungshof hat die vielfache Nichtbeachtung des Zuwendungsrechts gerügt. Um die Regelungen der Landeshaushaltsordnung einzuhalten und die Zuwendungen bedarfsgerecht zu bewilligen, ist das Ressort insbesondere verpflichtet, die Verwendungsnachweise sorgfältig und zeitnah zu prüfen, daraus Konsequenzen für Folgebewilligungen zu ziehen und ggf. Rückforderungen geltend zu machen.
- 199 Das Ressort hat zugesagt, sich im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten zukünftig darum zu bemühen, die Einhaltung des Besserstellungsverbots zu kontrollieren und das Zuwendungsrecht einzuhalten.
- 200 Dem steht entgegen, dass zuwendungsrechtliche Vorgaben unabhängig von personellen Rahmenbedingungen einzuhalten sind.

3 Haushaltssystematik

- 201 Das Ressort leistete die Zuwendungen für den Verein aus einer Haushaltsstelle für sonstige Investitionsausgaben. Der Verein finanzierte mit den Zuwendungen aber fast ausschließlich Personal, in den Jahren 2020 und 2021 zu etwa 95 % (s. Tz. 190). Hierbei handelt es sich um konsumtive und nicht um investive Ausgaben.
- 202 Fehlerhaft investive statt konsumtive Haushaltsstellen zur Finanzierung von Aufwendungen heranzuziehen, verstößt gegen die Grundätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Zudem weist der kamerale Abschluss infolge einer

solchen Buchungspraxis Investitionsausgaben in falscher Höhe aus und erzeugt damit den Eindruck, die Ausgaben hätten einen längerfristigen Gegenwert. Das Ressort hat sich zu der Rüge des Rechnungshofs nicht geäußert.

4 ZEBRA

- 203 Die Ressorts sind seit 2014 verpflichtet, Zuwendungsdaten im System ZEBRA zu erfassen, das die Daten für den gesamtbremsischen Zuwendungsbericht liefert. Dem ist das Ressort für die Zuwendungen an den Verein nicht nachgekommen. Daher sind in den Jahren 2014 bis 2022 Zuwendungen in Höhe von knapp 4,1 Mio. € nicht in die Berichterstattung eingeflossen.
- 204 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort - wie im Zuwendungsbericht 2021 angekündigt - seine Verpflichtung, die Daten nachzupflegen, zeitnah erfüllt.

5 Neuorganisation

- 205 Das IT-Referat des Ressorts verantwortet den Betrieb der schulischen IT-Infrastruktur, die stetig wächst. Seit 2021 wurden dafür 28 zusätzliche Stellen eingerichtet, die zum Zeitpunkt der Prüfung überwiegend noch nicht besetzt waren. Bisher kompensierte das IT-Referat seine Vakanzen durch den Einsatz von Beschäftigten des Vereins und deckte damit - nach Angaben des Ressorts - zum Zeitpunkt der Prüfung ein Stundenvolumen von 10 Vollzeiteinheiten ab.
- 206 Das Ressort teilte während der Prüfung mit, es arbeite - auf der Grundlage des im Jahr 2018 ermittelten IT-Support-Bedarfs - daran, den IT-Support an den Schulen neu zu organisieren, die Supportstrukturen zu regionalisieren und das Personal des Vereins in das Ressort zu übernehmen. Ein Konzept hierzu wurde bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts nicht vorgelegt.
- 207 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für die Neuorganisation des IT-Supports zunächst die aktuellen Bedarfe der Schulen zu erheben. In welcher Form der IT-Support künftig fortgesetzt werden soll, ist sodann auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden. In die Betrachtung sind neben der weiteren Zusammenarbeit mit dem Verein oder der Übernahme des Vereinspersonals in das Ressort sämtliche relevanten Alternativen einzubeziehen.
- 208 Das Ressort hat erwidert, es habe keine Zweifel an den bereits ermittelten Bedarfen und sähe die Notwendigkeit, neben den Beschäftigten des Vereins noch weiteres Personal zu rekrutieren. Es hat auf den Medienentwicklungsplan aus dem Jahr 2019 verwiesen, in dem der künftige Bedarf dargestellt worden sei.



- 209 Die Bedarfserhebung für diesen Medienentwicklungsplan datiert aus dem Jahr 2018. Sie ging von 24.000 zu betreuenden Endgeräten in den Schulen bis zum Jahr 2024 aus. Bereits im Jahr 2020 wurden aber pandemiebedingt für die Lehrkräfte sowie für die Schülerinnen und Schüler rd. 100.000 Endgeräte beschafft. Hinzu kommen veränderte Endgeräteausrüstungen sowie vermehrt digitale und mobile Arbeitsstrukturen. Das Ressort verfügt über keine belastbaren Daten zum aktuell bestehenden Supportbedarf. Eine Neuorganisation auf Basis überholter Daten ist nicht zielführend. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest.



Soziales

Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

Um grundlegende rechtliche Reformen innerhalb der dafür vorgesehenen Zeiträume zu vollziehen, bedarf es rechtzeitiger und realistischer Planungen sowie deren konsequenter Umsetzung.

1 Reform der Eingliederungshilfe

- 210 Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, um ihnen die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe wurden mit dem Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) aus dem Fürsorgesystem des Sozialgesetzbuchs (SGB) XII - Sozialhilfe - in den Teil 2 (Eingliederungshilferecht) des SGB IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - überführt und inhaltlich neu geregelt. Ziel war es, die Eingliederungshilfe fachlich zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln und sie personenzentriert deutlich stärker als bisher an den Wünschen und Vorstellungen der sie in Anspruch nehmenden Personen auszurichten.
- 211 Berechtigte Personen können vielfältige Fachleistungen erhalten, um ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu stärken und ihnen eine individuelle, weitgehend selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung zu ermöglichen. Die konkrete Eingliederungshilfe, z. B. die Betreuung in einer besonderen Wohnform, wird in der Regel von freien Trägern der Wohlfahrtspflege (freie Träger) erbracht, die dafür Entgelte erhalten.
- 212 Träger der Eingliederungshilfe sind das Land Bremen sowie die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Während die Stadtgemeinden die Aufgaben der Eingliederungshilfe umsetzen, ist es dem Land vorbehalten, landeseinheitliche Regelungen durch Rahmenverträge sowie Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (Entgeltverträge) mit den freien Trägern sicherzustellen.
- 213 Die federführende fachliche Zuständigkeit zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes - insbesondere für die Aufgaben des Landes - liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). In der Stadtgemeinde Bremen prüft und bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD) die Kostenübernahme notwendiger Leistungen im Einzelfall. Im Jahresdurchschnitt 2022 wurde so für etwa 5.600 Personen Eingliederungshilfe nach dem SGB IX gewährt. Die Gesamtausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2022 auf rd. 151 Mio. €.

2 Änderungsbedarfe wegen neuer Rechtslage

- 214 Das im Dezember 2016 beschlossene Bundesteilhabegesetz sah eine stufenweise Umsetzung der Reform vor, um eine mehrjährige Vorlaufzeit für die notwendigen Umstellungsprozesse zu schaffen. Ein Großteil der neuen Regelungen - z. B. zum Vertragsrecht - trat bereits im Januar 2018 in Kraft, das Leistungsrecht - mit der Trennung von existenzsichernden Leistungen und Fachleistungen - erst im Januar 2020.
- 215 Das Ressort begann im Jahr 2017 mit seinen Planungen, administrative Strukturen an die Neuerungen des Bundesteilhabegesetzes anzupassen. Es legte zu bearbeitende Themenschwerpunkte fest und richtete - teilweise auch ressortübergreifend - verschiedene Entscheidungs- und Steuerungsgremien ein.
- 216 Insbesondere das veränderte Leistungsrecht erforderte umfangreiche fachliche und organisatorische Maßnahmen. So mussten u. a.
- sowohl der Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX als auch sämtliche Entgeltverträge mit den freien Trägern neu vereinbart,
 - die Angebote der freien Träger fachlich-inhaltlich in sog. Leistungsbeschreibungen neu gefasst,
 - für das AfSD neue Bearbeitungsstrukturen einschließlich einer veränderten IT-Anwendung geschaffen und
 - sämtliche Einzelfallakten auf die neue Rechtslage umgestellt
- werden.
- 217 Das Ressort schloss den Landesrahmenvertrag sowie die Entgeltverträge in der zweiten Jahreshälfte 2019 neu ab und vollzog damit zunächst auf Vertragsebene nur die notwendige Trennung von existenzsichernden Leistungen sowie Fachleistungen. Eine fachlich-inhaltliche Neugestaltung der einzelnen Leistungen im Sinne des Bundesteilhabegesetzes war damit noch nicht verbunden. Sie sollte erst schrittweise gemeinsam mit den freien Trägern erarbeitet werden. Hierzu wäre es u. a. erforderlich gewesen, zusammen mit den Entgeltverträgen auch die dazugehörigen Leistungsbeschreibungen an die neue Rechtslage anzupassen und parallel dazu den Landesrahmenvertrag inhaltlich weiterzuentwickeln. Das zentrale Ziel der Reform, die Leistungen von 2020 an nicht länger allein institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitzustellen, ist so nicht erreicht worden. Das Ressort plant nun, die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung der Leistungen bis spätestens Ende 2024 abzuschließen.



- 218 Das AfSD musste in sämtlichen Einzelfällen die neue Rechtslage berücksichtigen und gegenüber den Leistungsberechtigten neue Bescheide erlassen. Hierzu war eine geänderte IT-Anwendung erforderlich, die vom Hersteller erst im dritten Quartal 2019 zur Verfügung gestellt wurde. Für die Bearbeitung der Fallakten verblieben wegen kassenmäßiger Fristen somit nur knapp drei Monate, um von Januar 2020 an Zahlungen nach der neuen Rechtslage leisten zu können.
- 219 Für die Reform der Eingliederungshilfe machten Ressort und AfSD personelle Mehrbedarfe geltend, die zu einem Stellenaufwuchs im Umfang von rd. 70 Vollzeiteneinheiten führten. Die Stellenbesetzungsverfahren konnten jedoch erst im Verlauf des Jahres 2020 abgeschlossen werden. Damit stand in der frühen Umsetzungsphase die personelle Verstärkung teilweise nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung.
- 220 Das Ressort nutzte die vom Gesetzgeber mit dem stufenweisen Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes eingeräumte mehrjährige Vorlaufzeit nicht hinreichend, um alle notwendigen fachlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe termingerecht zum Januar 2020 abzuschließen. Viele erforderliche Umstellungsarbeiten verlagerten sich in die zweite Hälfte des Jahres 2019 und konnten nur unter großem Zeitdruck oder letztlich erst nach Inkrafttreten des neuen Leistungsrechts durchgeführt werden.
- 221 Das maßgebliche Ziel der Reform, die personenzentrierte Weiterentwicklung der Leistungen, ist bislang nicht in ausreichender Weise erreicht worden. Trotz des insgesamt nicht unerheblichen Personalaufwuchses ist es auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der Novellierung nicht gelungen, Leistungsbeschreibungen sowie in der Folge den Landesrahmenvertrag und die Entgeltverträge inhaltlich an die neue Rechtslage anzupassen. Diese zeitliche Verzögerung wäre weitgehend vermeidbar gewesen, wenn die Umstellungsarbeiten realistischer an der gesetzlich vorgesehenen mehrjährigen Vorlaufzeit ausgerichtet und die geplanten Schritte konsequenter umgesetzt worden wären.
- 222 Grundlegende rechtliche Reformen oder Rechtsänderungen werden das Ressort auch in Zukunft vor große Herausforderungen stellen. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, solche Reformvorhaben von Beginn an realistisch zu planen sowie innerhalb der dafür vorgesehenen Zeiträume konsequent umzusetzen. Er hat zudem die Erwartung formuliert, die zur vollständigen fachlichen Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes erforderlichen Maßnahmen nunmehr innerhalb des vom Ressort selbst gesteckten Zeitrahmens abzuschließen.

- 223 Das Ressort hat erwidert, es sei für die Umsetzungsarbeiten sowohl auf nicht rechtzeitig vorhandene bundesgesetzliche Regelungen als auch auf die Bereitstellung der geänderten IT-Fachanwendung durch den Hersteller angewiesen gewesen.
- 224 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Ressort auch zeitlichen Verzögerungen gegenüberstand, die es nicht hatte beeinflussen können. Dies hätte es aber nicht daran zu hindern brauchen, die Umsetzungsarbeiten zumindest in jenen Teilbereichen voranzutreiben, die weder weiterer Klärung bedurften noch von Dritten abhängig waren. Der Rechnungshof bleibt daher grundsätzlich bei seiner Forderung, solche Reformvorhaben von Anfang an realistisch zu planen, also auch mögliche, nicht selbst verursachte Verzögerungen dabei zu berücksichtigen, und solche Planungen konsequent umzusetzen.

3 Abschlagszahlungen

- 225 Mitte November 2019 kam das AfSD zu der Einschätzung, nicht alle Einzelfallakten Leistungsberechtigter, die in besonderen Wohnformen leben, rechtzeitig bis Ende Dezember 2019 auf die neuen rechtlichen Anforderungen umstellen zu können. Folglich konnten von Januar 2020 an vorgesehene einzelfallbezogene Zahlungen an die freien Träger nicht rechtzeitig geleistet werden (s. Tz. 218).
- 226 Daher entschied das AfSD in Abstimmung mit dem Ressort Anfang Dezember 2019, einigen freien Trägern Abschlagszahlungen nach einem festgelegten Berechnungsmodus zu leisten. Grundlage dafür waren von sieben freien Trägern übermittelte Bewohnerlisten, anhand derer sich Abschlagszahlungen in Höhe von insgesamt rd. 2 Mio. € errechneten. Die Spitzabrechnung sollte sodann bei Umstellung der jeweiligen Einzelfälle auf das neue Recht durchgeführt werden.
- 227 Das AfSD hatte jedoch nicht überprüft, ob es für die in den Listen namentlich genannten Personen auch tatsächlich laufende Eingliederungshilfeleistungen erbrachte. Im Rahmen der Spitzabrechnungen stellte es im Frühjahr 2020 fest, dass es für mehrere Personen fehlerhaft Abschlagszahlungen von insgesamt rd. 70 T€ geleistet hatte, für die keine Kostenträgerschaft seitens der Stadtgemeinde gegeben gewesen war. Obwohl ein freier Träger das AfSD im Jahr 2021 sogar auf eine dieser fehlerhaften Zahlungen aufmerksam gemacht hatte, forderte das AfSD weder diese Zahlung noch die übrigen zu Unrecht geleisteten Zahlungen in der Folgezeit zurück. Es teilte hierzu mit, die Angelegenheit aus dem Blick verloren zu haben.
- 228 Das AfSD verstieß mit der rechtsgrundlosen Gewährung von Abschlagszahlungen ebenso gegen das Haushaltsrecht wie durch die unterbliebene unverzügliche



Rückforderung der fehlerhaft geleisteten Zahlungen. Durch eine ordnungsgemäße Prüfung der von den freien Trägern übermittelten Bewohnerlisten hätten diese Fehler vermieden werden können.

- 229 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht beanstandet. Er hat das Ressort aufgefordert, die Zahlungen unverzüglich zurückzufordern oder ggf. mit offenen Forderungen der freien Träger zu verrechnen.
- 230 Das Ressort hat die Versäumnisse des AfSD eingeräumt und mitgeteilt, dass inzwischen alle fehlerhaft geleisteten Zahlungen von den freien Trägern erstattet worden seien.

4 Prüfrechte

- 231 Nach § 128 SGB IX ist der Träger der Eingliederungshilfe bei tatsächlichen Anhaltspunkten für vertragliche oder gesetzliche Pflichtverletzungen freier Träger verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität einschließlich der Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen zu prüfen. Zusätzlich räumt das Ausführungsgesetz zum SGB IX dem Land Bremen ein anlassunabhängiges Prüfrecht ein. Zuständig für diese seit Januar 2020 bestehenden Prüfpflichten und -rechte ist das Ressort.
- 232 Im November 2022 entwickelte das Ressort auf Basis der neuen Rechtslage ein Grobkonzept, allerdings lediglich für die in § 128 SGB IX vorgesehene Wirtschaftlichkeitsprüfung. In Stichpunkten wurden darin mögliche Inhalte einer solchen Prüfung und organisatorische Schnittstellen zur - ebenfalls im Ressort angesiedelten - Wohn- und Betreuungsaufsicht als die für die Heimaufsicht zuständige Behörde beschrieben. Das Ressort beabsichtigt so, Doppelprüfungen zu vermeiden. Es plant zudem, konkretisierte Inhalte und Verfahrensweisen von Prüfungen im noch weiterzuentwickelnden Landesrahmenvertrag (s. Tz. 216) zu vereinbaren.
- 233 Mögliche weitere Inhalte einer Prüfung zu Qualität und Wirksamkeit der von den freien Trägern erbrachten Leistungen sowie das Verhältnis zu den übrigen im SGB IX genannten Prüfinstanzen - dem Träger der Sozialhilfe sowie dem medizinischen Dienst der Krankenkassen - stellte das Grobkonzept nicht dar. Für anlassunabhängige Prüfungen stellte das Ressort ebenfalls keine konzeptionellen Überlegungen an. Zudem regelte es die internen Zuständigkeiten für die Umsetzung der verschiedenen Prüfpflichten und -rechte bisher nicht abschließend.
- 234 Bis Mitte 2023 führte das Ressort weder anlassbezogene noch anlassunabhängige Prüfungen durch. Wirtschaftlichkeit, Qualität und Wirksamkeit der

Leistungen der freien Träger wurden folglich seit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes nicht systematisch geprüft. Das Ressort kam damit seinem gesetzlich vorgesehenen Prüfauftrag nicht nach. Es teilte dazu mit, bis Mitte 2023 hätten sich auch keine tatsächlichen Anhaltspunkte für ein vertragswidriges Verhalten freier Träger ergeben.

- 235 Die Praxis des Ressorts erschwert es, vertragswidriges Verhalten zu erkennen. Die vom Ressort beabsichtigte Vereinbarung von Prüfungsansätzen im Landesrahmenvertrag mag eine etwaige Prüfung zwar vereinfachen, ist aufgrund der Gesetzeslage aber nicht geboten. Fehlende Vereinbarungen mit den freien Trägern entbinden das Ressort nicht davon, seinem gesetzlichen Prüfauftrag nachzukommen. Auch hat es die dafür notwendigen internen Verfahrensabläufe zu definieren.
- 236 Der Rechnungshof erachtet die bisherigen Aktivitäten des Ressorts in diesen Bereichen als unzureichend. Er hat das Ressort aufgefordert, seine gesetzlichen Prüfpflichten und -rechte unverzüglich wahrzunehmen und die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.
- 237 Das Ressort hat zugesagt, dem bis spätestens Ende 2024 nachzukommen. Der Rechnungshof sieht diesen weit gefassten Zeitrahmen kritisch und fordert das Ressort nochmals auf, gesetzeskonform zu handeln.

Soziales

Projekt Housing First

Der Bedarf eines Projekts ist vor dessen Beginn realistisch zu bestimmen. Nur auf dieser Grundlage ist es möglich, erforderliche Zuwendungsbeträge festzulegen und den Erfolg des Projekts zu bewerten.

1 Modellprojekt

- 238 „Housing First“ ist seit einigen Jahren ein neuer Hilfeansatz, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beenden. Zielgruppe des niedrigschwelligen Angebots sind wohnungs- oder obdachlose Menschen mit komplexen Problemlagen, die nur schwer einen Zugang zum Wohnungsmarkt finden. Ihre Gesamtsituation soll in eigenem Wohnraum mit begleitenden weiteren Hilfsangeboten stabilisiert werden.
- 239 In der Stadtgemeinde Bremen wird das Konzept Housing First als Modellprojekt seit September 2021 erprobt. Durchgeführt wird das Projekt durch die Housing First Bremen gUG, einem von zwei Vereinen gegründeten Trägerverbund. Es war bis Ende 2023 befristet und wurde im Herbst 2023 um zunächst ein Jahr verlängert. Ein wissenschaftliches Institut begleitet das Modellprojekt. Im Mai 2023 legte es einen ersten Zwischenbericht dazu vor.
- 240 Die Zuständigkeit für das Projekt liegt bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). Sie fördert es mit Zuwendungen im Umfang von jährlich bis zu 400 T€.

2 Projektvorbereitung und -begleitung

- 241 Das Ressort legte für das Modellprojekt zunächst auf Basis einer Schätzung eine Zielzahl von 35 Personen pro Jahr fest, die von 2021 an aus der Wohnungslosigkeit heraus in Wohnraum vermittelt und betreut werden sollten, reduzierte diese Zahl gemeinsam mit dem Trägerverbund aber noch vor Projektbeginn auf 30 Teilnehmende. Auf dieser Grundlage plante der Trägerverbund seinen Personalbedarf. Das Projekt begann zunächst mit vorbereitenden Arbeiten, u. a. der Suche nach geeigneten Büroräumlichkeiten und Personaleinstellungen. Die eigentliche inhaltliche Arbeit startete Ende 2021, so dass die Zielzahl im ersten Projektjahr nicht erreicht wurde.
- 242 Im Jahresverlauf 2022 gelang es, insgesamt 30 Teilnehmende in das Projekt aufzunehmen und 25 von ihnen mit Wohnungen zu versorgen. Nachdem im

ersten Halbjahr 2022 sehr schnell mehr als die Hälfte der angestrebten Zielzahl erreicht worden war, wurden im weiteren Jahresverlauf weniger Personen neu aufgenommen und in Wohnraum vermittelt. Auch die festgelegten Zahlen, z. B. für zu akquirierende Wohnungen sowie für Erst- und aufsuchende Beratungen, wurden nicht vollständig erfüllt. In der Folge wurde die Zielzahl für das Jahr 2023 auf 23 mit Wohnungen zu versorgende Teilnehmende gesenkt. Da jedoch bis Mitte November 2023 nur elf neue Teilnehmende aufgenommen und davon lediglich fünf in Wohnungen vermittelt werden konnten, gelang es auch im dritten Projektjahr nicht, die Zielzahl zu erreichen.

- 243 Das Ressort untersuchte die Ausgangslage der Situation von Menschen in prekären Lebenslagen vor Projektbeginn nicht hinreichend und führte keine differenzierte Bedarfsanalyse zur Festlegung der Zielzahlen durch. Vorhandene Daten und Kenntnisse, z. B. aus offenen Angeboten für die Gruppe wohnungsloser Menschen oder zur Aufnahmefähigkeit des Wohnungsmarkts, nutzte das Ressort nicht in dem gebotenen Umfang für eine Bedarfsanalyse. So ließ es beispielsweise unberücksichtigt, dass sich die Ursachen für Obdachlosigkeit in den letzten Jahren stark verändert hatten. Nach den Erfahrungen aus der offenen Wohnungslosenhilfe sind inzwischen vermehrt Menschen obdachlos, die nur bedingt oder gar nicht für das Konzept Housing First infrage kommen. Dies führte letztlich dazu, dass die angestrebten Zielzahlen für das Angebot im Verlauf des Projekts reduziert wurden.
- 244 Verzichtet das Ressort darauf, Bedarfe und Möglichkeiten unter Einbeziehung aller verfügbaren Daten genau zu untersuchen, ist es kaum möglich, eine realistische Zielsetzung zu entwickeln. Auch kann dann im Verlauf des Projekts nur eingeschränkt auf veränderte Bedingungen reagiert werden. Überlegungen dazu sind ebenfalls erforderlich, um den notwendigen Zuwendungsbedarf festlegen zu können.
- 245 Das Ressort stand zu den verschiedenen Fragestellungen zwar stets in engem Austausch mit dem Trägerverbund, aber es fehlte an einem regelmäßigen und strukturierten Berichtswesen über die Projektentwicklung, etwa zu erreichten Zwischenzielen und Gründen für Abweichungen von ursprünglichen Projektansätzen. So erkannte das Ressort zunächst nicht, dass die Personalausstattung des Trägerverbunds im Jahr 2022 unter dem abgestimmten Stellenumfang blieb. Von weiteren Defiziten, wie etwa der nicht ordnungsgemäßen Falldokumentation und der nach wie vor unvollständigen Organisation der Prozesse des Projekts, erhielt es erstmalig im Mai 2023 durch den Zwischenbericht des Instituts Kenntnis (s. Tz. 239).



- 246 Ohne ein gesondertes - mit dem Trägerverbund - vereinbartes Berichtswesen, verzichtete das Ressort auf ein wesentliches Steuerungsinstrument. Es wäre notwendig gewesen, neben der fortlaufenden wissenschaftlichen Begleitung des Projekts dessen operative Umsetzung und die Qualität der Arbeit zu bewerten, um rechtzeitig Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.
- 247 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, vor einer Fortführung des Projekts die relevanten und bedarfsbezogenen Anforderungen zu konkretisieren, damit sich im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüfen lässt, ob die Projektziele erreicht werden. Die personellen und fachlichen Standards für das Projekt sind gegenüber dem Trägerverbund zu definieren und ihre Einhaltung einzufordern. Es ist geboten, dass der Trägerverbund dies über ein Berichtswesen gegenüber dem Ressort belegt.
- 248 Das Ressort hat dargelegt, es sehe gerade wegen der Veränderungen in der Struktur der Zielgruppe weiterhin die Notwendigkeit für ein derart niedrigschwelliges Projekt. Inzwischen habe es aber für das Jahr 2024 vom Trägerverbund einzuhaltende veränderte Anforderungen an personelle und fachliche Standards gestellt und die Zielzahl neu festgelegt. Zudem sei neben der wissenschaftlichen Begleitung ein zusätzlicher Jour fixe mit den Verantwortlichen des Trägerverbunds eingerichtet worden, um das Projekt und dessen Umsetzung enger zu begleiten.
- 249 Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Ressorts, bleibt aber bei seiner Forderung, sich die Einhaltung der fachlichen und personellen Standards über ein regelmäßiges Berichtswesen nachweisen zu lassen.

3 Zuwendungen für das Projekt

3.1 Zuwendungshöhe

- 250 Das Projekt Housing First wird mit Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Für das Jahr 2021 gewährte das Ressort dem Trägerverbund eine Zuwendung in Höhe von rd. 232 T€. Aus dem Verwendungsnachweis des Trägerverbunds gingen jedoch deutlich geringere Ausgaben hervor als beantragt. Grund dafür war u. a. der späte Projektbeginn (s. Tz. 241). Die dadurch entstandene Überzahlung der Zuwendung in Höhe von rd. 72 T€ ließ sich das Ressort mit zwei Teilbeträgen im Frühjahr 2022 sowie im Frühjahr 2023 erstatten.
- 251 Für das Jahr 2022 bewilligte das Ressort eine Zuwendung in Höhe von 400 T€, die in vorab festgelegten monatlichen Raten gezahlt wurden. Der Trägerverbund beantragte im Dezember 2022, im Jahr 2022 nicht benötigte Mittel anteilig auf das Jahr 2023 übertragen zu dürfen, um damit zusätzliche Stellen

zu finanzieren. Das Ressort genehmigte dies und zahlte die letzte für das Jahr 2022 vorgesehene Zuwendungsrate aus, obwohl ihm bekannt war, dass der Trägerverbund die Mittel für das Zuwendungsjahr 2022 nicht benötigte. Tatsächlich lagen die Gesamtausgaben des Trägerverbunds ausweislich des Verwendungsnachweises wegen verringerter Personal- und Sachausgaben im Jahr 2022 deutlich unterhalb der gewährten Zuwendung. Somit war es erneut zu einer erheblichen Überzahlung gekommen, wie das Ressort bei einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung im Herbst 2023 auch abschließend feststellte.

- 252 Allein wegen unbesetzter Stellen beim Trägerverbund besteht auch für das Jahr 2023 das Risiko einer Überzahlung, weil mit den Zuwendungen vorrangig Personalkosten gedeckt werden. Informationen über die tatsächliche personelle Ausstattung im Projektzeitraum hatte der Trägerverbund jeweils erst auf Nachfrage des Ressorts übermittelt. Wegen der dadurch entstandenen Verzögerungen und parallel laufender Verhandlungen zur künftigen Personalausstattung des Trägers erstellte das Ressort zunächst nur vorläufige Bescheide, bevor es Ende 2023 den Zuwendungsbescheid für das gesamte Jahr erließ.
- 253 Nach den VV-LHO zu § 44 LHO darf eine Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird. Sind Ausgaben nicht in erwartetem Umfang entstanden oder werden Zahlungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet, z. B. weil Stellen nicht besetzt sind, ist die Zuwendung zu erstatten. Auch besteht die Pflicht, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn sich eine wesentliche Ermäßigung der Gesamtausgaben oder eine wesentliche Änderung der Finanzierung ergibt. Am Jahresende verbliebene Mittel sind grundsätzlich zurückzuzahlen.
- 254 In den Jahren 2021 und 2022 hatte der Trägerverbund die vom Ressort ausgezahlten Mittel nicht in vollem Umfang benötigt. Außerdem kam er seiner Pflicht nicht nach, dem Ressort Änderungen, die sich auf die vorgesehene monatliche Ratenzahlung auswirkten, zeitnah anzuzeigen. Das Ressort hätte die nicht verbrauchten Zuwendungsmittel unverzüglich zurückfordern müssen.
- 255 Dem Ressort fehlten wichtige Informationen, um die unterjährig auf der Grundlage des Zuwendungsantrags vorgegebenen Auszahlungsraten anzupassen. Zudem versäumte es, die nicht benötigten Zuwendungsmittel für das Jahr 2021 mit einem Aufhebungs- und Erstattungsbescheid zeitnah zu sichern sowie einschließlich auf den Erstattungsanspruch erhobener Zinsen zurückzufordern. Außerdem zahlte das Ressort dem Trägerverbund die letzte



Zuwendungsrate Ende 2022 in Kenntnis des Umstands aus, dass diese Mittel für das Zuwendungsjahr 2022 nicht mehr benötigt würden. Geplante Veränderungen für das Jahr 2023 hätten im dazu vorzulegenden Finanzierungsplan des Trägerverbands dargestellt und mit für diesen Zeitraum gewährten Zuwendungen finanziert werden müssen.

- 256 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, unverzüglich den Verwendungsnachweis für das Jahr 2022 zu prüfen und ggf. überzahlte Beträge einschließlich Zinsen zurückzufordern. Das Ressort hat erwidert, es habe die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung inzwischen abgeschlossen und eine Rückforderung der überzahlten Zuwendungsmittel für das Jahr 2022 veranlasst.

3.2 Wissenschaftliche Begleitung

- 257 Für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts (s. Tz. 239) legte der Trägerverbund dem Ressort das Angebot eines Instituts aus dem Sommer 2021 vor. Aus dem Vergabevermerk des Trägerverbands ist ersichtlich, dass auch bei zwei weiteren Forschungsinstituten telefonisch nachgefragt worden war, ob Interesse an einer Beauftragung bestanden hätte. Beide hätten die Anfragen jedoch wegen fehlender Kapazitäten abgelehnt. Nach Zustimmung des Ressorts nahm der Trägerverbund das Angebot des Instituts an.
- 258 Sofern - wie vorliegend geschehen - unter Verwendung einer Zuwendung von mehr als 50 T€ Dritte mit der Erbringung einer Leistung beauftragt werden, ist nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung das Vergaberecht zu beachten. Deshalb war der Trägerverbund verpflichtet, den Auftrag unter den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung auf der Grundlage mehrerer dokumentierter Angebote zu vergeben.
- 259 Der Trägerverbund und in der Folge das Ressort konnten die Wirtschaftlichkeit des Angebots ohne entsprechende Vergleichsangebote nicht prüfen. Eine nur telefonische Anfrage ist grundsätzlich nicht ausreichend, um Angebote einzuholen, die auf nachweislich gleichen Informationen zum Leistungsgegenstand beruhen. Der Trägerverbund versäumte es, weitere infrage kommende Institute zu kontaktieren und Angebote anzufordern. Der damit verbundene Verstoß gegen das Vergaberecht hätte vermieden werden können, wenn das Ressort das Vorgehen des Trägerverbands frühzeitig, spätestens jedoch bei näherer Prüfung des vorgelegten Angebots bemängelt hätte.
- 260 Der zwischen Trägerverbund und Institut geschlossene Vertrag über eine wissenschaftliche Begleitung sah vor, das Honorar vor Erbringung der Beratungsleistung zu zahlen. Die für die Zahlung des Honorars erforderlichen Mittel hatte das Ressort mit den Zuwendungen für das Jahr 2021 bewilligt. Mit der

gewählten Vertragsgestaltung wich der Trägerverbund von der üblichen Praxis ab, die vollständige Vergütung erst nach Erhalt der Leistung zu zahlen. Das Ressort räumte ein, einer Vorleistung nur zugestimmt zu haben, damit noch vorhandene Mittel aus dem Haushaltsjahr 2021 ausgeschöpft werden konnten.

- 261 Auf besondere Umstände, die ausnahmsweise eine Vorleistung hätten rechtfertigen können, kann sich das Ressort nicht berufen. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung liegt ein besonderer Umstand insbesondere dann nicht vor, wenn am Ende eines Haushaltsjahres Ausgaben nur geleistet werden, um zu verhindern, dass sonst Mittel verfallen. Indem es die vertragliche Konstruktion des Trägerverbunds unterstützte und Zuwendungen für Ausgaben bewilligte, die bei üblicher Vertragsgestaltung erst im nächsten Haushaltsjahr fällig geworden wären, verstieß das Ressort somit gegen Haushaltsrecht.
- 262 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Vorgehen des Trägerverbunds rechtlich enger zu begleiten und sicherzustellen, dass vergabe- sowie haushaltsrechtliche Vorgaben eingehalten werden. Das Ressort hat mitgeteilt, eine engere Begleitung des Trägerverbunds sei über den regelmäßigen Jour fixe beabsichtigt. Darüber hinausgehend hat es sich nicht zu den vergabe- und haushaltsrechtlichen Verstößen geäußert.

Jugend

Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII

Trotz individuellen Anspruchs auf Schulbegleitung bleibt eine erhebliche Anzahl von Kindern und Jugendlichen mit bestehender oder drohender seelischer Behinderung unversorgt.

1 Grundlagen

- 263 Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstständigen, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Für Kinder und Jugendliche mit bestehender oder drohender seelischer Behinderung gibt es deshalb nach § 35a Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - einen individuellen Anspruch auf Schulbegleitung, um eine Teilhabe an Bildung zu ermöglichen. Als Teil der Eingliederungshilfe erstreckt sich die Schulbegleitung auf eine lebenspraktische Unterstützung wie Hilfen zur Mobilität, Unterstützung im sozialen und emotionalen Bereich sowie Vorbeugung und Hilfestellung bei Krisen.
- 264 Die Schulbegleitung nach dem SGB VIII umfasst nicht die pädagogische Arbeit wie die Lernstoff- und Wissensvermittlung. Sie ist nachrangig zu entsprechenden Leistungen der Schulen, die im Rahmen der Inklusion erbracht werden. Das gilt insbesondere für inklusiv ausgerichtete Schulen nach § 3 Abs. 4 Bremisches Schulgesetz, die auch Schulbegleitungen anbieten. In solchen Fällen wird die Hilfe vorrangig durch die Schulen in der Verantwortung der Senatorin für Kinder und Bildung (Bildungsressort) erbracht.
- 265 Seit dem Schuljahr 2019/2020 ist das Jugendressort bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration zuständig für die fachliche Ausgestaltung und Steuerung der Leistungen zur Schulbegleitung nach dem SGB VIII. Die Schulbegleitung lässt das Jugendressort Träger der freien Wohlfahrtspflege (Träger) auf vertraglicher Grundlage gegen Entgelt durchführen. Das Jugendamt im Amt für Soziale Dienste (AfSD) legt den individuellen Bedarf der Kinder und Jugendlichen anhand von Hilfeplänen fest und ist zuständig für die Bezahlung der Träger.

2 Ausgaben, Fallzahlen und Konzept

- 266 In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für die Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII kontinuierlich gestiegen. Lagen sie im Jahr 2019 bei

rd. 11,7 Mio. €, erhöhten sie sich bis Ende des Jahres 2022 auf rd. 16,9 Mio. €. Die Anzahl der durchgeführten Schulbegleitungen stieg im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls deutlich von 357 auf 437 und damit um rd. 22 % an. Im Jahr 2022 fiel sie geringfügig auf 414.

- 267 Auch die Anzahl der bewilligten Anträge auf Schulbegleitung lag in den vergangenen Jahren erheblich über der Zahl durchgeführter Hilfemaßnahmen. Erstmals und bislang allein für das Jahr 2021 berichtete das Fachcontrolling des Jugendressorts darüber, dass lediglich ca. 73 % der bewilligten Schulbegleitungen in tatsächliche Maßnahmen mündeten. Der darüber hinausgehende Bedarf konnte aufgrund des Fachkräftemangels bei den Trägern nicht erfüllt werden.
- 268 Mit der Schulbegleitung wurden zunächst nur pädagogische Fachkräfte wie Erzieherinnen oder Erzieher und Sozialassistentinnen oder Sozialassistenten betraut. Dem Fachkräftemangel geschuldet können seit dem Sommer 2021 auch geeignete Personen ohne pädagogische Formalqualifikation eingesetzt werden, die als sozial erfahrene Personen bezeichnet werden.
- 269 Im Dezember 2018 hatte der Senat das Jugendressort gebeten, ein mit dem Bildungsressort abgestimmtes Konzept zur Begrenzung der Ausgabensteigerung bei der Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII zu erarbeiten. Außerdem hatte er beide Ressorts beauftragt, einen Bericht zum Stand der Teilhabe seelisch behinderter Schülerinnen und Schüler an Bildung sowie zu den damit verbundenen Ausgaben zur Haushaltsaufstellung 2020/2021 vorzulegen. Vom Schuljahr 2018/2019 an hatte er um jährliche Sachstandsberichte und einen Gesamtbericht zum 4. Quartal 2022 gebeten, um die Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen. Der Senat verfolgte damit das Ziel, die Schulbegleitung in den Verantwortungsbereich inklusiver Schulen zu überführen.
- 270 Im August 2022 legten die beiden Ressorts dem Senat ein „Konzept zur Pilotphase der Erprobung neuer Modelle zur Unterstützung von Kindern mit Beeinträchtigungen an Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen ab dem Schuljahr 2022/2023“ vor. Das Konzept zielt darauf ab, die systemische Inklusion an Grundschulen so auszubauen, dass mit einer verbesserten Personalausstattung alle für die Teilhabe an Bildung notwendigen Unterstützungsleistungen - wie auch Schulbegleitungen - durch die Grundschulen bereitgestellt werden (sog. systemische Lösung). Die ohnehin grundsätzlich nachrangigen individuellen Hilfen nach dem SGB VIII würden dann zumindest reduziert werden können. Dieses Modell wird seit dem Schuljahr 2022/2023 an drei Grundschulen erprobt und ausgewertet. Seit dem Schuljahr 2023/2024 hat das Ressort zwölf weitere Grundschulen in die systemische Schulbegleitung einbezogen.



- 271 Im Verlauf der Prüfung wurden folgende Feststellungen getroffen.
- Aufgrund der steigenden Fallzahlen und des Fachkräftemangels blieben leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche auch nach dem Jahr 2021 im erheblichen Umfang unversorgt. Ob die betroffenen Kinder und Jugendlichen dennoch zum Schulunterricht kamen und an ihm teilnehmen konnten, war dem Jugendressort nicht bekannt.
 - Das Jugendressort konnte nicht belegen, dass die Maßnahme - sozial erfahrene Personen für Schulbegleitungen einzusetzen - Wirkung gezeigt und zu zusätzlichen Stellenbesetzungen bei den Trägern geführt hätte. Die entsprechende Personengruppe war in der Praxis selten ausgewählt worden und Träger hatten nur wenig Interesse gezeigt, solches Personal für die Schulbegleitung einzusetzen.
 - Den Senatsbeschluss vom Dezember 2018 setzte das Jugendressort nicht im erforderlichen Umfang um. Es erarbeitete weder das Konzept zur Begrenzung weiterer Ausgabensteigerungen noch kam es den Berichtsbiten nach.
 - Das Konzept zur Pilotphase beschreibt lediglich den Ausbau der Inklusion an Grundschulen. Ein Konzept für weiterführende Schulen fehlt.
- 272 Die erheblich gestiegenen Fallzahlen sowie die zurzeit noch nicht ausreichenden Möglichkeiten, seelisch behinderte oder von seelischer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche durch systemische Lösungen an Schulen zu fördern, machen deutlich, dass das Jugendressort zunächst dafür verantwortlich bleiben muss, den Rechtsanspruch auf eine Schulbegleitung zu erfüllen. Erst wenn es gelingt, an Grundschulen und weiterführenden Schulen ausreichende systemische Unterstützungsangebote zu schaffen, wird es möglich sein, die Schulbegleitung ganz in die Verantwortung des Bildungsressorts zu überführen.
- 273 Bedarfsgerechte Kapazitäten für Schulbegleitungen werden erst dann erreicht werden können, wenn der Fachkräftemangel bei den Trägern nicht mehr so ausgeprägt ist. Mit der Möglichkeit, auch sozial erfahrene Personen ohne pädagogische Formalqualifikation für eine Schulbegleitung einzusetzen, ist ein erster Schritt getan, um die Personalsituation bei den Trägern zu verbessern. Damit diese Maßnahme jedoch auch tatsächlich Wirkung erzielen kann, ist es notwendig, die Träger stärker von einem Einsatz sozial erfahrener Personen zu überzeugen.

- 274 Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert, sicherzustellen, dass anerkannte Bedarfe von leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen hinsichtlich einer Schulbegleitung nach dem SGB VIII gedeckt werden. Dazu ist es notwendig, mit den Trägern Maßnahmen zu entwickeln, um deren Kapazitäten zu erhöhen. Für den weiteren Ausbau der Inklusion an Schulen und der dortigen Einbindung der Schulbegleitung ist es erforderlich, dass beide Ressorts eng zusammenarbeiten, um systemische Lösungen voranzutreiben.
- 275 Das Jugendressort hat dazu mitgeteilt, die Versäumnisse in der Berichterstattung seien zwischenzeitlich unbesetzten Stellen geschuldet gewesen. Trotz der angespannten Personalsituation hätte es jedoch - mit wechselndem Erfolg - Steuerungsmaßnahmen eingeleitet. Auch bemühe es sich, bei den Leistungserbringern die Akzeptanz zum Einsatz sozial erfahrener Personen zu erhöhen. Die dazu geführten Gespräche seien allerdings mühsam und mit großen finanziellen sowie fachlichen Forderungen belastet.
- 276 Die hohe Anzahl bewilligter Schulbegleitungen und der Fachkräftemangel stellen die Ressorts vor große Herausforderungen. Nur wenn die im Senat abgestimmte Vorgehensweise auch eingehalten wird, lässt sich das Ziel erreichen, die Schulbegleitung in den Verantwortungsbereich inklusiver Schulen zu überführen und damit eine für alle Kinder und Jugendlichen ausreichende Hilfe sicherzustellen.

3 Steuerung und Controlling

- 277 Bis zum Jahr 2021 hatte das AfSD Daten zur Steuerung sowie zum Controlling der Schulbegleitung händisch erhoben und an das Jugendressort weitergeleitet. Vom Sommer 2021 an sollte das gesamte Controlling mit einem verbesserten IT-Fachverfahren unterstützt werden, was aufgrund noch ausstehender Softwareänderungen jedoch nicht gelang.
- 278 So konnten zum Zeitpunkt der Prüfung keine Zahlen zu den Kapazitäten der Träger sowie den nicht versorgten Kindern und Jugendlichen ermittelt werden. Auch war es nicht möglich, die aktuellen Fallzahlen den einzelnen Schulen verlässlich zuzuordnen. Vereinzelt vorhandene Daten waren teilweise nicht ausreichend gepflegt worden und deshalb nur bedingt aussagekräftig. Damit verfügten weder AfSD noch Jugendressort über geeignete Informationen, um die Schulbegleitung angemessen steuern zu können.
- 279 Ohne ein ausreichendes Controlling fehlt dem Jugendressort nicht nur ein Überblick über die Situation, sondern auch ein zentrales Steuerungsinstrument, um seine Ziele zu erreichen. Da bereits seit längerer Zeit Rechtsansprüche von Kindern und Jugendlichen auf eine Schulbegleitung nicht erfüllt



werden können, liegt es in der dringenden Verantwortung des Jugendressorts, zeitnah Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

- 280 Der Rechnungshof erwartet, dass das Jugendressort zu Steuerungszwecken nunmehr umgehend ein effektives Controlling einrichtet. Dafür sind die erforderlichen Auswertungsinhalte festzulegen, das IT-Fachverfahren zu verbessern und eine verlässliche Dateneingabe sowie -pflege sicherzustellen.
- 281 Das Jugendressort hat erwidert, inhaltliche Anforderungen an ein verbessertes Controlling seien bereits kommuniziert. Es gelte aber abzuwägen, ob der Aufbau eines umfassenden Controllings für den Themenkomplex Schulbegleitung, der finanzielle und personelle Ressourcen erfordere, vor dem Hintergrund einer perspektivisch angestrebten schulsystemischen Lösung vertretbar wäre.
- 282 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass ein schulsystemischer Ausbau der Schulbegleitung jedenfalls mittelfristig nicht zu erwarten ist, weil die angestrebten Lösungen weder umgesetzt noch abschließend erprobt sind. Außerdem erfassen die ersten Erprobungen lediglich wenige Grundschulen. Der überwiegende Teil der Schulbegleitungen wird daher auch weiterhin als individuelle Hilfen nach dem SGB VIII zu gewähren sein.

4 Abläufe in der Fallbearbeitung

4.1 Regelungen

- 283 Das Jugendressort hat gemeinsam mit dem AfSD eine Verwaltungsanweisung zum Verfahren Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII entwickelt und regelmäßig veränderten Umständen angepasst. Sie beschreibt u. a. die Zuständigkeiten und die Ablauforganisation.
- 284 So ist in der Verwaltungsanweisung beispielsweise vorgesehen, dass die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle zu § 35a SGB VIII im AfSD erforderliche Gutachten einholt, das Casemanagement fachlich berät und eine Empfehlung zur Entscheidung über den Antrag abgibt. Außerdem sucht diese Stelle geeignete Träger. Das Casemanagement hat u. a. die Aufgabe, über den Umfang des Bedarfs und die erforderliche Qualifikation der Schulbegleitung zu entscheiden. Dabei ist differenziert zu bewerten, bei welchen Aufgaben und Tätigkeiten in der Schule eine Unterstützung notwendig ist.
- 285 Das AfSD erstellte darüber hinaus zum Juni 2021 in Abstimmung mit dem Jugendressort einen Kernprozess zu § 35a SGB VIII. Er benennt Handlungsschritte, Schnittstellen sowie Prozessbeteiligte und zu verwendende Formulare. Der Prozess beschreibt die Notwendigkeit, einzelne Handlungsschritte fristgebunden durchzuführen, macht hierfür jedoch keine Vorgaben.

- 286 Die Interessenvertretungen im AfSD stimmten der Einführung des Kernprozesses nur unter der Voraussetzung zu, dass für eine Übergangszeit nach sog. Mindeststandards gearbeitet werde. Gründe dafür waren, dass im Casemanagement die fachliche Qualifikation zur Beurteilung von medizinischen Gutachten fehlte und die Personalressourcen nicht ausreichten, um den komplexen Kernprozess ausführen zu können. Die Mindeststandards traten im Juni 2022 in Kraft und sollten Anfang des Jahres 2023 neu bewertet werden.
- 287 Mit den Mindeststandards wurde die Bearbeitungstiefe reduziert. So wurden Arbeitsschritte zusammengefasst und die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle unterstützte das Casemanagement nicht mehr in jedem Fall bei der Bedarfsermittlung. Auch gab die Fachberatungs- und Koordinierungsstelle keine Empfehlung zur Entscheidung über den Antrag ab, unterstützte das Casemanagement aber im Bedarfsfall bei der Auswertung medizinischer Gutachten. Ebenso wie in der Verwaltungsanweisung und im Kernprozess wurde auch in den Mindeststandards darauf verzichtet, Fristen für die einzelnen Bearbeitungsschritte festzulegen. Von der Bedarfsfeststellung bis zur Auswahl eines geeigneten Leistungserbringers vergingen so häufig sechs bis zwölf Monate.
- 288 Bis zum April 2023 hatten AfSD und die Interessenvertretungen die Mindeststandards nicht wie vorgesehen neu bewertet. Damit wich die Sachbearbeitung zumindest bis dahin von den Vorgaben der Verwaltungsanweisung und des Kernprozesses ab. Insbesondere die fehlende fachliche Expertise im Casemanagement zur Beurteilung von medizinischen Gutachten birgt das Risiko von Entscheidungen, welche die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen nicht ordnungsgemäß abbilden. Auch in Zeiten des Fachkräftemangels ist ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Dazu gehört, im Casemanagement tätiges Personal durch Organisationsmaßnahmen effizient einzusetzen und möglichst schnell, z. B. durch Qualifizierungen oder - wie vom AfSD vorgesehen - durch Spezialisierung der Sachbearbeitung, in die Lage zu versetzen, auch anspruchsvolle Aufgaben zu erledigen.
- 289 Der Rechnungshof hat das AfSD und das Jugendressort aufgefordert, gemeinsam die Verwaltungsanweisung und den Kernprozess so zu überarbeiten, dass eine daran orientierte Bearbeitung der Schulbegleitung rechtssicher, in angemessener Zeit und mit der notwendigen fachlichen Tiefe stattfinden kann. Darüber hinaus gilt es, Organisations- und Qualifikationsmaßnahmen zu prüfen, um vorhandenes Personal effektiv sowie effizient einzusetzen.
- 290 Das Jugendressort hat zugesagt, den Kernprozess zu überarbeiten und dabei auch entsprechende Fristen zu hinterlegen. Die Umsetzung des Kernprozesses sei noch nicht vollumfänglich gelungen, was insbesondere an einer



ausstehenden Personalbemessung und an fehlenden organisatorischen Veränderungen sowie Fortbildungsangeboten liege. Aus diesen Gründen habe es die Mindeststandards bislang nicht neu bewertet. Der Rechnungshof erwartet vom Jugendressort, dass es die erforderlichen Maßnahmen nunmehr zeitnah umsetzt.

4.2 Sachbearbeitung

291 Die Akten im Casemanagement sind derzeit in Papierform zu führen. Das IT-Fachverfahren und der Kernprozess geben zudem eine klare Bearbeitungsstruktur und zu nutzende Formulare vor. Der Rechnungshof hat stichprobenartig Akten des Casemanagements sowie Auszahlungen an die Träger im IT-Fachverfahren geprüft. Zusammengefasst hat er Folgendes festgestellt.

- Häufig war nicht nachvollziehbar, wie das Casemanagement den Bedarf an Stunden oder die erforderliche Qualifikation der Schulbegleitung ermittelt hatte. In einigen Fällen wich die tatsächlich mit Trägern vereinbarte Stundenzahl oder die Qualifikation des gewählten Personals von der ursprünglichen Entscheidung des Casemanagements ab. Einheitliche Bewertungsmaßstäbe zur Bemessung des Bedarfs gab es nicht.
- Einige Kostenzusicherungen wurden für mehrere Monate rückwirkend ausgestellt. Daraus resultierende Auszahlungsbeträge im fünfstelligen Bereich waren keine Seltenheit.
- Teilweise fehlten Hilfepläne, Aufzeichnungen zu Hilfeplangesprächen, Protokolle über Entscheidungen in Wochen- oder Fallkonferenzen, Entwicklungsberichte und Kostenzusicherungen oder Bescheide. Gelegentlich waren Unterlagen nur im IT-Fachverfahren hinterlegt.
- Das IT-Fachverfahren stellte beispielsweise Formulare nur zum Ausdruck bereit, sodass keine unmittelbare Dateneingabe möglich war.

292 Bedarfe sind plausibel zu ermitteln. Andernfalls besteht das Risiko, dass Kinder und Jugendliche nicht im notwendigen Umfang begleitet werden. Versäumt das Casemanagement, einen von seiner Bedarfsermittlung abweichenden Stundenumfang oder die gewählte Qualifikationsgruppe zu begründen, ist nicht ersichtlich, dass die getroffene Entscheidung gerechtfertigt ist. Fehlende einheitliche Kriterien für die Bedarfsbemessung erschweren eine zuverlässige und vergleichbare Bewertung der Einzelfälle.

293 Verspätet ausgestellte Kostenzusicherungen und in der Folge für mehrere Monate rückwirkende Zahlungen der Entgelte führen dazu, dass Träger ggf.

monatelang mit der Schulbegleitung in Vorleistung gehen, was ihre Liquidität beeinträchtigen kann. Die zum Teil unzureichende Aktenführung erschwert es, Vorgänge nachzuvollziehen sowie Fälle miteinander zu vergleichen. Werden Hilfeplangespräche und zahlungsbegründende Unterlagen nicht ordnungsgemäß in den Akten dokumentiert, ist unklar, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte zur Bedarfsermittlung überhaupt stattgefunden hatten. Hierdurch besteht das Risiko, dass Ressourcen in der Familie sowie im Umfeld der Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt bleiben. Das kann zu fehlerhaften Entscheidungen und zu nicht erforderlichen Ausgaben führen.

- 294 Der Bewilligungsprozess enthält viele Medienbrüche. Müssen Formulare ausgedruckt und wieder eingescannt werden, verkompliziert dies die Sachbearbeitung und die Dokumentation. Um die Abläufe medienbruchfrei zu gestalten, wäre eine Aktualisierung des IT-Fachverfahrens erforderlich.
- 295 Der Rechnungshof hat das AfSD aufgefordert, die Bedarfe sorgfältig, nachvollziehbar sowie vergleichbar zu ermitteln und zu dokumentieren. Er hat ferner gefordert, dass vom Jugendressort in Zusammenarbeit mit dem AfSD einheitliche Bewertungsmaßstäbe für eine zuverlässige Ermittlung der Bedarfe entwickelt werden. Der Rechnungshof erwartet vom AfSD, Kostenzusicherungen unverzüglich zu erstellen und Leistungen der Träger innerhalb angemessener Fristen zu vergüten sowie Akten ordnungsgemäß und nachvollziehbar zu führen. Er hat darum gebeten, zu prüfen, wie das IT-Fachverfahren aktualisiert werden kann, um Abläufe medienbruchfrei zu gestalten.
- 296 Das Jugendressort hat mitgeteilt, im Rahmen der Softwarepflege und -weiterentwicklung sei die medienbruchfreie Gestaltung des Verfahrens vorgesehen. Zu den weiteren Forderungen hat es sich nicht geäußert.

Sport

Projekt Kids in die Clubs

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn der Förderzweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

1 Inhalt und Finanzierung des Projekts

- 297 Die Bremer Sportjugend (BSJ) ist als Jugendorganisation unselbstständiger Teil des Landessportbundes Bremen, eines eingetragenen Vereins. Um Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien im Alter von 3 bis unter 18 Jahren einen Einstieg in den Vereinssport zu ermöglichen, entwickelte die BSJ das Projekt „Kids in die Clubs“. Danach können die Kinder und Jugendlichen Anträge auf Übernahme der Mitgliedsbeiträge eines Sportvereins stellen.
- 298 Das zunächst allein spendenfinanzierte Projekt wird seit dem Haushaltsjahr 2020 von der Stadtgemeinde Bremen mit Zuwendungen gefördert. Seit 2021 können auch Sportvereine bei der BSJ Förderungen beantragen, um Kinder und Jugendliche zu unterstützen. Die BSJ leitet hierzu Zuwendungen an die Sportvereine weiter. Welche Zwecke förderfähig sind, legte die BSJ mit eigenen Kriterien fest.
- 299 Die BSJ erhielt im Jahr 2020 Zuwendungen in Höhe von 70 T€ und in den beiden Folgejahren von jeweils 150 T€. Verantwortlich für die Zuwendungsgewährung sowie die Überprüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung ist das Sportamt Bremen beim Senator für Inneres und Sport (Ressort).

2 Abgrenzung zum Bildungs- und Teilhabepaket

- 300 Kinder und Jugendliche aus Familien, die z. B. Bürgergeld oder Leistungen der Sozialhilfe erhalten, haben einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT). Hierzu gehören auch Leistungen, die eine Freizeitgestaltung in der Gemeinschaft fördern, wie etwa Mitgliedschaften in Sportvereinen. Die BuT-Leistungen werden aus dem Haushalt der Stadtgemeinde finanziert. Der Bund beteiligt sich prozentual an den Aufwendungen. Der dafür in den gesetzlichen Regelungen vorgesehene monatliche Bedarf entspricht derzeit der bei „Kids in die Clubs“ höchstmöglichen Förderung von Mitgliedsbeiträgen.
- 301 Wird im Rahmen von „Kids in die Clubs“ die Förderung einer Vereinsmitgliedschaft beantragt, ist die Höhe des Familieneinkommens nachzuweisen.

Obwohl der überwiegende Teil der Antragstellenden den Lebensunterhalt mit Hilfe von Sozialleistungen bestritt und folglich einen Anspruch auf BuT-Leistungen besaß, sah die BSJ auch in diesen Fällen die Fördervoraussetzungen regelmäßig als erfüllt an.

- 302 Nach der Landeshaushaltsordnung dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung nur veranschlagt und gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erledigung bestimmter Aufgaben gerade durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann. Ist es möglich, den Förderzweck auch durch andere finanzielle Leistungen zu erreichen, dürfen Zuwendungen nicht gewährt werden.
- 303 Für Kinder und Jugendliche, die einen Anspruch auf BuT-Leistungen hatten, fehlte es schon an der Notwendigkeit einer Förderung. Der mit „Kids in die Clubs“ verfolgte Zweck konnte für diesen Personenkreis bereits durch die BuT-Leistungen erreicht werden. Die Vereinsmitgliedschaften hätten daher aus dem BuT-Paket finanziert werden müssen. Die davon abweichende Förderpraxis von Ressort und BSJ verstieß nicht nur gegen Haushaltsrecht, sondern führte auch zu einer Besserstellung von BuT-Leistungsberechtigten gegenüber anderen Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien ohne BuT-Anspruch, wenn zusätzlich eine weitere Vereinsmitgliedschaft aus anderen Mitteln finanziert worden war.
- 304 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, mit Zuwendungen nur Vereinsmitgliedschaften von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien zu fördern, die keine Ansprüche auf BuT-Leistungen haben. Vor dem Hintergrund, dass damit eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Antragsberechtigten verbunden sein dürfte, wäre zusätzlich zu prüfen, ob und in welcher Höhe bremische Mittel für das Projekt überhaupt noch erforderlich wären oder ob die eigenen finanziellen Mittel der BSJ - etwa aus Spenden - zur Finanzierung ausreichen. Das Sportressort hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu prüfen.

3 Zuwendungsbearbeitung durch das Sportamt

- 305 Die Zuwendungsbearbeitung des Sportamts entsprach nicht immer den gesetzlichen Vorgaben. So erstattete es Ausgaben außerhalb des Bewilligungszeitraums und nahm keine vertieften Verwendungsnachweisprüfungen vor. Auch bewilligte es neue Förderungen zu Zeitpunkten, an denen vorangegangene Förderzeiträume noch nicht abgelaufen und die Mittel der Vorjahre noch nicht vollständig verbraucht waren. Dadurch überschritten sich



Bewilligungszeiträume, wodurch sich für das Projekt zwei parallel laufende Förderungen ergaben. Der Rechnungshof hat die Mängel kritisiert und das Sportamt aufgefordert, die rechtlichen Anforderungen für die Gewährung von Zuwendungen einzuhalten.

- 306 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme angegeben, örtliche Prüfungen bei der BSJ anzustreben sowie die festgestellten Mängel zu beheben bzw. bereits behoben zu haben. In Bezug auf sich überschneidende Bewilligungszeiträume hat es jedoch entgegnet, sie in den Jahren 2020 und 2021 verlängert zu haben, da pandemiebedingt verschiedene Angebote nicht oder erst verspätet durchgeführt werden konnten.
- 307 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Verlängerungen erforderlich waren, weil durch die Einschränkungen im Vereinssport Mittel nicht wie geplant verwendet werden konnten. Jedoch war es weder notwendig noch wirtschaftlich, neue Zuwendungen zu bewilligen, obwohl noch Fördermittel für denselben Zweck vorhanden waren. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Kritik.

4 Sportvereine als weitere Zuwendungsempfänger

- 308 Seit dem Jahr 2021 fördert das Sportamt im Rahmen des Projekts „Kids in die Clubs“ Vereinsmitgliedschaften sowie andere Zwecke auch über die Sportvereine. Die Vereine sollen ihr Netzwerk vor Ort nutzen, um anspruchsberechtigte Kinder und Jugendliche auf das Projekt aufmerksam zu machen und Antragshürden zu reduzieren. Hierzu wurden Zuwendungen durch die BSJ als Zuwendungsempfängerin an die Vereine weitergeleitet, die zuvor einen Antrag gestellt sowie einen Vertrag über die Verwendung der öffentlichen Mittel mit der BSJ geschlossen hatten.
- 309 Zuwendungen dürfen nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung nur dann an Dritte weitergeleitet werden, wenn dies im Zuwendungsbescheid vorgesehen ist. Die vom Sportamt in den Jahren 2021 und 2022 gegenüber der BSJ erlassenen Bescheide enthielten jedoch keine solche Befugnis. Somit war keine haushaltsrechtliche Grundlage zur Weitergabe der Zuwendungen gegeben.
- 310 Daneben stellte der Rechnungshof fest, dass für die BSJ nicht immer ersichtlich war, ob vereinbarte Förderhöchstgrenzen für den jeweiligen Zweck von den Vereinen eingehalten worden waren. Auch erkannte die BSJ in mehreren Einzelfällen Ausgaben an, die auf nicht förderfähige Zwecke schließen ließen. Regelungen der BSJ für stichprobenartige Belegprüfungen gab es nicht. Innerhalb des Erhebungszeitraums forderte sie in keinem Fall Belege von den Vereinen an.

- 311 Um eine ordnungsgemäße sowie wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen, hat der Rechnungshof vom Sportamt gefordert, die Voraussetzungen für eine Weiterleitung der Zuwendungen zu schaffen und sicherzustellen, dass die BSJ ihren Prüf- und Kontrollverpflichtungen gegenüber den Vereinen ausreichend nachkommt. Die BSJ hat er u. a. aufgefordert, die Verwendung der Mittel durch die Vereine zu überprüfen und in Abstimmung mit dem Sportamt Regelungen für eine stichprobenartige Belegprüfung zu treffen. Das Sportamt hat zugesagt, die Voraussetzungen für die Weiterleitung der Zuwendung durch Ergänzung des Bewilligungsbescheids zu schaffen. Die BSJ hat mitgeteilt, sie habe die Prüf- und Kontrolltätigkeiten bereits intensiviert und verlange nun Nachweise für die eingesetzten Mittel. Es seien in einigen Fällen auch bereits Mittel wegen nicht ordnungsgemäßer Verwendung zurückgefordert worden.

Mobilität

Fahrradroute Wallring

Wirtschaftliches Bauen erfordert vollständige Planungen sowie ordnungsgemäße Preisprüfungen von Angeboten. Gremien sind zutreffend und rechtzeitig über finanzielle Mehrbelastungen sowie Risiken zu informieren.

1 Vorhaben und Finanzierung

- 312 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) ist eine der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Ressort) zugeordnete Dienststelle. Es plant, baut, erhält und betreibt öffentliche Straßen, Wege, Plätze sowie Brücken im Bremer Stadtgebiet. In den vergangenen Jahren realisierte das ASV verschiedene Projekte zur Förderung des Radverkehrs. Hierzu gehört auch die sog. Fahrradroute Wallring, eine in mehreren Teilabschnitten umgesetzte Ringverbindung um die Bremer Innenstadt. Das umfangreichste und flächenmäßig größte Maßnahmenpaket „Am Wall“, das entlang der Straßen Altenwall und Am Wall zwischen Osterdeich und Doventor verläuft, wurde als letztes Teilstück der Wallringroute Ende September 2023 fertiggestellt.
- 313 Im Frühjahr 2019 stimmte der Senat einer Finanzierung aller Abschnitte der Wallringroute zu. Es war vorgesehen, über das Förderprogramm des Bundes „Wettbewerb Klimaschutz durch Radverkehr“ rd. 90 % der investiven Baukosten abzudecken, also ein Volumen in Höhe von insgesamt rd. 3,83 Mio. €. Für den verbleibenden Anteil der Kosten waren bremische Mittel in Höhe von etwa 0,4 Mio. € eingeplant. Der Bewilligungszeitraum für die Förderung sollte zunächst im September 2022 enden und wurde schließlich bis 30. September 2023 verlängert. Aufgrund von Mehrkosten im Verlauf der Umsetzung beabsichtigte die Verwaltung im Jahr 2022, ein weiteres Bundesprogramm in Anspruch zu nehmen. Nachdem sie feststellte, dass dies nicht möglich war, bedurfte es zusätzlicher bremischer Mittel und eines neuen Finanzierungsmodells.

2 Vollständige Planung

- 314 Es muss fachgerecht und sorgfältig geplant werden, damit Baumaßnahmen wirtschaftlich sind. Schon in frühen Planungsphasen werden Weichen für die späteren Arbeiten gestellt. Deshalb müssen Rahmenbedingungen umfassend sowie zutreffend ermittelt und Planungen vollständig abgeschlossen werden. Nur so ist es möglich, die gewünschten Bauleistungen präzise und vergaberechtskonform zu beschreiben, sodass Bietende zielgerichtete

Angebote einreichen können. Nachträgliche Planungen und Änderungen können den Wettbewerb einschränken und bergen damit immer das Risiko unnötiger Mehrkosten.

- 315 Das Ressort ließ bereits im Jahr 2017 eine Machbarkeitsstudie zu der sog. Fahrradpremiumroute D.15 erstellen, die von Bremen-Nord durch die Innenstadt - auch über den Abschnitt „Am Wall“ - bis Hemelingen verlaufen soll. Danach war geplant, den straßenbegleitenden Radweg entlang der Wallanlagen zwischen Ostertorstraße und Herdentorsteinweg zu verbreitern, was zu Eingriffen in die Grünanlage geführt hätte. Als auf Grundlage der Machbarkeitsstudie die Planung für die Ausführung konkretisiert wurde, stellte sich heraus, dass eine Radwegverbreiterung mit den Belangen des Denkmal- und Baumschutzes für die angrenzenden Wallanlagen nicht zu vereinbaren war. Die Machbarkeitsstudie hatte sich mit diesen Belangen nicht befasst und daher eine nicht umsetzbare Streckenführung vorgeschlagen. Das ASV musste deshalb eine neue Variante erarbeiten. Dies führte zu einer Zeitverzögerung von mindestens sechs Monaten und nahm zusätzliche personelle Kapazitäten in Anspruch. Zudem war dadurch der für die Förderung einzuhalten- de Zeitplan gefährdet.
- 316 Eine Machbarkeitsstudie, deren Ergebnisse nicht umsetzbar sind, verfehlt ihren eigentlichen Zweck. Daher hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, sach- und fachgerechte Planungsprozesse sicherzustellen, um kostensparendes sowie zielführendes Handeln zu gewährleisten. Relevante Planungsbedingungen, wie in diesem Fall die Belange des Denkmal- und des Baumschutzes, sind stets zu beachten.
- 317 Die Baumaßnahme „Am Wall“ musste spätestens im April 2022 ausgeschrieben werden, um den vom Fördermittelgeber vorgegebenen Fertigstellungstermin Ende September 2023 einhalten zu können. Die Planung für den Teilbereich zwischen Herdentorsteinweg und Bischofsnadel konnte allerdings bis April 2022 nicht abgeschlossen werden. Die Ausschreibung wurde dennoch auf Grundlage des bereits überholten Planungsstands veröffentlicht, ohne dass die für die Vergabe erforderliche Ausschreibungsreife gegeben gewesen wäre. Die endgültige Planung dieses Teilabschnitts konnte erst während der Bauarbeiten fertiggestellt werden. Die zusätzlichen Bauleistungen wurden im bereits bestehenden Bauvertrag über Nachträge eingekauft. Mittel für die Änderungen in Höhe von 400 T€ musste Bremen zusätzlich zur Verfügung stellen.
- 318 Der Rechnungshof erwartet vom ASV, Vergaberecht zu beachten. Planungen für Baumaßnahmen müssen abgeschlossen sein, damit Ausschreibungsunterlagen zielgerichtet erstellt werden können. Andernfalls wird der Wettbewerb



beeinträchtigt und es besteht ein erhebliches Risiko für Mehrkosten. Der Rechnungshof hat den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln angemahnt.

3 Preisprüfung

- 319 Öffentliche Auftraggebende einer Baumaßnahme müssen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) einhalten. Im Teil A der VOB ist dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung folgend vorgeschrieben, Leistungen nur zu angemessenen Preisen zu vergeben. Auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Der Maßstab zur Beurteilung der Preise ist die eigene Schätzung des Auftragswerts. Anlass zur Prüfung, ob ungewöhnlich hochpreisige Angebote auszuschließen sind, besteht in der Regel dann, wenn die Angebote von der eigenen Schätzung um mehr als 20 % abweichen. In solchen Fällen haben Auftraggebende vertieft zu prüfen, ob bei einem zu hohen Angebotspreis gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen wird. Dabei ist auch die eigene Schätzung zu kontrollieren.
- 320 Das ASV schrieb im April 2022 die Leistungen für den Bau des Radwegs "Am Wall" öffentlich aus. Seine Schätzung des Auftragswerts hatte es bereits kurz zuvor aufgrund der Preisentwicklung im Frühjahr 2022 wegen des Kriegs in der Ukraine um knapp 20 % auf rd. 2,14 Mio. € brutto angehoben. Gegenüber diesem aktualisierten Wert überstieg das einzig eingereichte Angebot in Höhe von rd. 3,12 Mio. € die Kostenschätzung um mehr als 45 %.
- 321 Das ASV führte bei seiner Preisprüfung die schlecht kalkulierbare Marktsituation aufgrund des Ukraine-Kriegs an. Es stellte selbst fest, für einzelne Leistungen seien die Preise der Bieterin unangemessen hoch und unter anderen Rahmenbedingungen wäre eine Zuschlagserteilung vergaberechtlich nicht möglich. Es befürchtete jedoch, nach einer Aufhebung der Ausschreibung könne die Maßnahme nicht im vorgegebenen Zeitraum realisiert werden und es zu einem Verlust der Bundesförderung kommen. Das ASV folgerte daraus, eine Vergabe wäre möglich und die aktuell sehr hohen Baukosten müssten akzeptiert werden. Eine nachvollziehbare, differenzierte Bewertung des vorliegenden Angebots und der eigenen Auftragswertschätzung durch das ASV unterblieb jedoch. Es zog ebenfalls nicht in Erwägung, dass die einzige Bieterin eine überhöhte Gewinnmarge hätte angesetzt haben können.
- 322 Der Rechnungshof verkennt nicht die erschwerte Preisprüfung aufgrund der damaligen Marktlage. Dennoch erachtet er das Vorgehen des ASV als unzureichend, um ein wirtschaftliches Handeln bei der Wertung des einzigen

Angebots sicherzustellen. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass eine nachvollziehbare und differenzierte Prüfung der angebotenen Preise sowie der eigenen Schätzung und eine ergebnisoffene Abwägung fehlen. Zudem hat er die Verwaltung darauf hingewiesen, dass sie selbst das Förderprojekt in dem vorgesehenen Zeitplan und Umfang beantragt hatte. Sie hatte sich schließlich durch das eigene Handeln den knappen zeitlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt, nicht zuletzt durch falsche Planungsansätze aus der Machbarkeitsstudie (s. Tz. 315) sowie durch die nachträgliche Umplanung des Teilbereichs zwischen Herdentorsteinweg und Bischofsnadel (s. Tz. 317). Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, ordnungsgemäße Preisprüfungen durchzuführen, um ein wirtschaftliches Handeln sicherzustellen.

4 Finanzierungsmodell und Gremienbefassung

- 323 Das im April 2022 begonnene Vergabeverfahren zu der Teilmaßnahme „Am Wall“ ergab unerwartete Mehrkosten. Der bis dahin aufgestellten und gesicherten Finanzierung des Gesamtvorhabens Fahrradroute Wallring drohte eine erhebliche Überschreitung. So ging die Verwaltung von Mehrkosten in Höhe von etwa 3,5 Mio. € aus. Wegen der fehlenden Mittel musste vor der Erteilung des Zuschlags zum Umbau des Teilabschnitts „Am Wall“ die Gesamtfinanzierung neu aufgestellt und abgesichert werden. Obwohl eine weitere Zuwendung durch den Bund aufgrund der Förderbedingungen des zuvor in Anspruch genommenen Bundesförderprogramms ausgeschlossen war, stellten Ressort und ASV in den Gremienbefassungen im Juni 2022 die Deckung von 90 % der Mehrkosten über ein ebenfalls vom Bund gefördertes Sonderprogramm in Aussicht.
- 324 Die Fachdeputation stimmte dem auf einer zusätzlichen Bundesförderung beruhenden Finanzierungsmodell Anfang Juni 2022 unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Senatsbeschlusses zu, der wenige Tage später vorbehaltlich der Bereitstellung der Bundesmittel erging. Kurz danach stimmte auch der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) dieser Finanzierungsvariante zu. Das ASV erteilte schließlich am 20. Juni 2022 den Zuschlag auf das Angebot.
- 325 Die Möglichkeit einer zweiten Förderung durch den Bund war von Anfang an ausgeschlossen gewesen. Aufgrund dessen konnte der Vorbehalt einer weiteren Bereitstellung von Bundesmitteln nicht erfüllt werden. Es kam daher nie zu einer wirksamen Zustimmung von Senat und Fachdeputation zur weiteren Finanzierung der Maßnahme. Der Beschluss des HaFA wurde ebenfalls auf der Grundlage unzutreffender Informationen herbeigeführt.



-
- 326 Obwohl der Verwaltung spätestens im September 2022 klar war, dass die Finanzierung des Gesamtprojekts mangels einer weiteren Bundesförderung nicht zu realisieren sein würde, hielt sie diese Information gegenüber den Gremien zurück. Die Verwaltung präsentierte erst im Februar 2023 ein neues Finanzierungsmodell. Aufgrund der Änderungen wird sich voraussichtlich die ursprünglich eingeplante Fördersumme aus dem Bundesprogramm „Wettbewerb Klimaschutz durch Radverkehr“ letztlich um knapp 1 Mio. € auf etwa 2,87 Mio. € reduzieren. Zugleich wird der Bedarf an bremischen Mitteln für investive Baukosten von ursprünglich gut 0,4 Mio. € auf rd. 3,73 Mio. € ansteigen, also etwa neunmal so hoch sein.
- 327 Der Rechnungshof hat die unzutreffende, unvollständige sowie letztlich verspätete Unterrichtung der Gremien und die haushaltsrechtlich risikobehaftete Vorgehensweise der Verwaltung gerügt. Ressort und ASV haben zu sämtlichen Kritikpunkten auf eine Stellungnahme verzichtet.



Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude

Immobilien Bremen kommt seinen Aufgaben bei der Betriebsführung und -überwachung öffentlicher Gebäude nicht vollumfänglich nach. Dadurch bleiben Energieeinsparpotenziale ungenutzt.

1 Energiesparen in öffentlichen Gebäuden

- 328 Der öffentlichen Hand kommt eine besondere Vorbildfunktion zu, Klimaschutzziele zu erreichen. Ein sparsamer Umgang mit Energie in öffentlichen Gebäuden ist verpflichtend. Der Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB) hat die Aufgabe, zahlreiche öffentliche Gebäude Bremens zu verwalten. Dazu gehört es, die technischen Anlagen dieser Gebäude nach den Grundsätzen der Sicherheit, der technischen Zuverlässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Energieverwendung zu betreiben sowie zu überwachen.

2 Betriebsführung

- 329 Die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) schreiben verschiedene Aufgaben der Betriebsführung und -überwachung vor, um einen wirtschaftlichen sowie sparsamen Betrieb von technischen Anlagen der Gebäude zu gewährleisten. Die Betriebsführung umfasst insbesondere, die Anlagen zu bedienen und monatlich Verbrauchsdaten sowie Betriebsstunden aufzuzeichnen. Dokumentationen und Auswertungen der Verbräuche sowie der Betriebsstunden sind erforderlich, um den Energieverbrauch zu analysieren und daraufhin energiesparende Maßnahmen umsetzen zu können.
- 330 In den Jahren 2018 bis 2022 zeichnete IB in 5 der 22 vom Rechnungshof geprüften Liegenschaften Verbräuche von Wasser, Strom und Heizenergie nicht oder nur lückenhaft auf. Betriebsstunden dokumentierte IB in keiner der 22 Liegenschaften. Somit fehlten ihm Erkenntnisse darüber, ob und in welchem Umfang technische Anlagen unnötigerweise betrieben wurden. Darüber hinaus wurde die jeweilige Ursache für vier ungewöhnlich hohe Strom- bzw. Wasserverbräuche in drei Liegenschaften nicht ermittelt. Einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb konnte IB im geprüften Zeitraum folglich für keine der von der Stichprobe erfassten Liegenschaften sicherstellen.
- 331 Der Rechnungshof hat die unvollständige Datenerfassung gerügt und außerdem empfohlen zu prüfen, ob eine verstärkte Nutzung von Gebäudeautomation

sowie einheitlicher EDV-Geräte zur Datenerfassung ermöglicht werden kann. Auch hat er gefordert, die Ursachen für auffällig hohe Verbrauchswerte zu ermitteln und zu beseitigen.

- 332 IB hat daraufhin eingeräumt, für einige Immobilien keine oder nur unzureichende Verbrauchsdaten erfasst zu haben. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die Gebäude entweder im Leerstand befänden, nur geringfügig genutzt würden oder IB bei der Datenerfassung auf die Gebäudenutzenden angewiesen wäre. In einem Fall solle die irrtümlich unterbliebene Datenerfassung kurzfristig wiederaufgenommen werden. Der Grund für unklare Verbräuche ließe sich nicht in jedem Fall ohne weiteres und kurzfristig herausfinden. Betriebsstunden würden derzeit durch IB nicht systematisch erhoben. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Nutzung von Gebäudeautomation zu prüfen, werde aufgenommen.
- 333 Der Rechnungshof hat fehlende Erhebungen zu Verbräuchen nur bei solchen Gebäuden bemängelt, die zum Prüfungszeitpunkt nicht leer standen. Darüber hinaus entstehen auch bei nur geringfügiger Nutzung von Gebäuden kostenrelevante Energieverbräuche. Die Betriebsführung weitestgehend einzustellen, ist daher nicht gerechtfertigt. Es obliegt zudem IB, die Erhebung von Verbrauchsdaten und ihre Analyse sicherzustellen. Auf eine Unterstützung der Gebäudenutzenden kann sich der Eigenbetrieb somit nicht verlassen. Der Rechnungshof hält die Forderung nach vollständiger Erfassung der Energieverbräuche sowie der Betriebsstunden aufrecht und erwartet von IB, die Ursachen von ungewöhnlich hohen Verbräuchen zu dokumentieren und nach Möglichkeit zu beseitigen. Er fordert IB auf, die angekündigte Prüfung, Gebäudeautomation zur Datenerfassung einzusetzen, zeitnah vorzunehmen.

3 Betriebsüberwachung

3.1 Aufgaben

- 334 Die Betriebsüberwachung hat sicherzustellen, dass die Betriebsführung ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommt. Sie soll auch Erfahrungen aus dem Gebäudebetrieb verwerten. Daher hat sie,
- die Tätigkeiten der Betriebsführung u. a. durch Begehungen der Gebäude zu überprüfen und dies in Berichten zu dokumentieren,
 - den Energieverbrauch der einzelnen Gebäude zu kontrollieren,
 - jährlich einen objektübergreifenden Bericht mit energieverbrauchsrelevanten Daten aller betreuten Gebäude anzufertigen sowie



- die Gebäudenutzenden hinsichtlich eines sparsamen Verbrauchsverhaltens zu beraten und zu informieren.

3.2 Überprüfung der Betriebsführung

- 335 Die erforderlichen Berichte zur Überprüfung der Betriebsführung erstellte IB im gesamten Zeitraum zu keiner der Liegenschaften. Ohne solche Berichte fehlt ein Überblick über Mängel im Gebäudebetrieb und mögliche Verbesserungspotenziale. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, wie es sich auswirkt, wenn Veränderungen an den technischen Anlagen vorgenommen werden. Erfahrungen aus dem Gebäudebetrieb gehen damit verloren. Auch entfällt die disziplinierende Funktion der Berichte.
- 336 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Dienstanweisung zu erstellen, die nach den RLBAu vorgegebene Tätigkeiten der Betriebsüberwachung präzise beschreibt und ein standardisiertes Muster eines Begehungsberichts mit Checkliste enthält. Zudem hat er angeregt, den Dienststellenleitungen die Begehungsberichte zu übermitteln, um sie für Energieeinsparungen zu sensibilisieren.
- 337 IB hat eingewandt, die Gebäude zwar regelmäßig begangen, dies seit etwa 2015 aber nicht mehr systematisch dokumentiert zu haben. Grund seien Umstrukturierungen und damit einhergehende Personalwechsel sowie knappe Bauunterhaltungsmittel. Deshalb habe insbesondere bei kleineren Liegenschaften keine umfassende und vorausschauende Betriebsführung stattgefunden. IB hat aufgrund der Defizite aber auch zugesichert, in der Zukunft wieder regelmäßig dokumentierte Begehungen der energierelevanten Gebäude durchzuführen sowie eine entsprechende Anweisung zur Betriebsüberwachung zu erstellen.
- 338 Dies befürwortet der Rechnungshof. An seiner Anregung, die Berichte den Dienststellenleitungen zu übermitteln, hält er aber fest und betont, dass die Berichte vor dem Hintergrund der knappen Haushaltsmittel sorgsam zu erstellen sind, weil sie mögliche Sparmaßnahmen im Gebäudebetrieb aufzeigen.

3.3 Objektbezogene Kontrolle

- 339 Um den Energieverbrauch eines Gebäudes zu kontrollieren, ist dessen ermittelter Energiebedarf mit dem tatsächlichen Verbrauch zu vergleichen. Dieser Soll-Ist-Abgleich ermöglicht es, Energieeinsparpotenziale zu erkennen. Werden sie den Gebäudenutzenden mitgeteilt, kann energiesparsames Verbraucherverhalten gefördert werden.

- 340 IB erstellte hierzu Verbrauchs- und Kosteninformationen (VKI), übersandte sie den Nutzenden allerdings nur auf deren Anforderung. Die darin ausgegebenen Sollwerte bildete IB aus einem Mittelwert der Verbrauchswerte der drei Vorjahre. Die tatsächlichen Verbräuche stellte IB grafisch und tabellarisch in den VKI dar. In den grafischen Darstellungen wurden eigens errechnete Toleranzbereiche für die Verbrauchswerte abgebildet. Darüber hinaus waren in den VKI Kostenangaben zu den Verbräuchen enthalten.
- 341 Die VKI wiesen allerdings nicht aus, wie IB die Sollwerte sowie Toleranzbereiche berechnet hatte und wie diese zu interpretieren waren. In einigen Fällen lagen die Sollwerte sogar außerhalb des angegebenen Toleranzbereichs. Zudem verwendete IB keine aktuellen Preise zur Berechnung der Kosten. Insgesamt waren die Angaben aus den VKI daher für die Nutzenden nur bedingt aussagekräftig und somit kaum geeignet, energiesparsames Verhalten zu bewirken.
- 342 Der Rechnungshof hat von IB gefordert, die Gebäudenutzenden regelmäßig eigeninitiativ und umfassend zu informieren. Zudem hat er beanstandet, wie IB die Sollwerte ermittelte, und gefordert, dabei einen Bezug zum jeweiligen Gebäude herzustellen. Die Sollwerte dürfen nicht ausschließlich durch das Verbrauchsverhalten beeinflusst werden. Darüber hinaus hat er empfohlen, den Sollwerten eine erhöhte Verbindlichkeit beizumessen, beispielsweise durch eine schriftliche Zielvereinbarung von Verbrauchswerten oder durch eine Berichtspflicht der Gebäudenutzenden bei Sollwertüberschreitungen und besonders hohen Verbrauchswerten.
- 343 IB hat angekündigt, die Datenstruktur der VKI neu aufzubauen. Der Rechnungshof sieht es als dringlich an, dass IB seine Absicht baldmöglichst umsetzt, den Gebäudenutzenden verbesserte Information zu ihrem Energieverbrauch zur Verfügung zu stellen. Er hält zugleich seine Forderung aufrecht, dem Sollwert eine größere Verbindlichkeit zuzuschreiben und dazu die Dienststellenleitungen einzubeziehen.

3.4 Objektübergreifende Auswertung

- 344 Jährliche Berichte über den Energieverbrauch, die Energiekosten, die CO₂-Emissionen sowie die Betriebsführung der öffentlichen Gebäude schaffen Transparenz und bieten eine objektive Grundlage für Entscheidungen zu Gebäudesanierungsmaßnahmen. Ebenso ist zu erwarten, dass dadurch öffentliche Stellen für einen sparsamen Umgang mit Energie sensibilisiert werden.
- 345 In den Jahren 2018 bis 2022 erstellte IB keine objektübergreifenden Jahresberichte. Ohne jährliche Berichte entfallen Informationsangebote und es bleiben folglich mögliche Einsparpotenziale ungenutzt. Der Rechnungshof hat die



fehlenden Jahresberichte angemahnt und angeregt, ein einheitliches Muster für die jährliche Berichterstattung zu entwickeln. Überdies hat er empfohlen, in den Berichten Portfolioanalysen des Gebäudebestands sowie Entwicklungen der Verbräuche - auch unterschieden nach Ressortzugehörigkeit - aufzunehmen.

- 346 IB hat darauf verwiesen, objektübergreifende Jahresberichte zum Thema Energie würden durch den Senator für Finanzen erstellt. Der Eigenbetrieb würde dafür lediglich die Datengrundlage zuarbeiten. Im Jahr 2019 hätte ein Personalengpass bestanden, sodass Daten aus dem Jahr 2018 nicht aufbereitet worden wären. Von 2020 bis 2022 wäre die Aufbereitung der Daten pandemiebedingt unterblieben. Für das Jahr 2022 sei der Bericht derzeit in Vorbereitung.
- 347 Der Rechnungshof hält seine an IB gerichtete Forderung aufrecht. Nach den RLBau obliegt dem Eigenbetrieb die Verantwortung zur objektübergreifenden Berichterstattung für die von ihm betreuten öffentlichen Liegenschaften.

3.5 Informationen zur Gebäudenutzung

- 348 IB hat die Gebäudenutzenden hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit Energie zu informieren und zu beraten. Der Rechnungshof erwartet von IB daher entsprechende Angebote.
- 349 Zusammenfassend hat IB ausgeführt, die durch den Rechnungshof festgestellten Mängel im Gebäudebetrieb seien bereits erkannt worden. Dies habe zu der Entscheidung geführt, ein Energiemanagementsystem einzuführen sowie ein begleitendes Projekt zur Digitalisierung des Energiemanagements einzusetzen. Mit der Einführung des Energiemanagements seien auch die Ziele verbunden, Gebäudenutzende zu beraten und für eine effiziente Nutzung von Energie zu sensibilisieren.
- 350 Der Rechnungshof betont, dass die Gebäudenutzenden umfassend zu informieren und zu beraten sind. Darüber hinaus sind auch die weiteren Vorgaben der RLBau zur Betriebsführung und Betriebsüberwachung konsequent sowie zügig umzusetzen, wozu ein Energiemanagementsystem beitragen kann. Andernfalls bleiben Energieeinsparpotenziale ungenutzt und es können unnötige Ausgaben für Bremen sowie überflüssige CO₂-Emissionen nicht vermieden werden.



Finanzen

Verfahrensvereinfachungen Sofortprogramme Mobilbau

Ob die Verfahrensvereinfachungen beim Bau von Schulen und Kindertagesstätten Beschleunigungseffekte erzielt haben, ist nicht nachgewiesen. Kostenrisiken werden damit jedenfalls ungeprüft in Kauf genommen.

1 Geänderte Vorgaben zur Beschleunigung von Bauverfahren

- 351 Die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zielen auf eine wirtschaftliche Umsetzung öffentlicher Baumaßnahmen und enthalten verschiedene Kontrollmechanismen, um Kostensicherheit zu gewährleisten. Zuständig für die Fortschreibung der RLBau ist der Senator für Finanzen (Ressort).
- 352 Aufgrund des hohen Bedarfs an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen sowie Klassenraumkapazitäten wurden von 2016 an zur Beschleunigung der Bauverfahren von Mobilbauten von den ursprünglichen Regelungen der RLBau abweichende Verfahrensvereinfachungen beschlossen. Diese Vereinfachungen sehen u. a. die Aussetzung desjenigen Teils der RLBau vor, der die Voraussetzungen für den Baubeginn definiert. Danach müssen vor Baubeginn der Mobilbauten nicht mehr vorliegen:
- öffentlich-rechtliche Genehmigungen,
 - sämtliche Pläne sowie Berechnungen für die Ausführung der Rohbauarbeiten und für die technische Ausrüstung,
 - ein mit den Nutzenden abgestimmter Terminplan und
 - die Eröffnung von Angeboten für mindestens 60 % des Werts der zu vergebenden Bauleistungen.

Mit den Baumaßnahmen darf vielmehr schon begonnen werden, wenn sie schriftlich bestellt und Startergespräche durchgeführt wurden sowie ein abgestimmtes Raumprogramm und eine abgeschlossene Standort- sowie Grundrissplanung vorliegen.

- 353 Die Verfahrensvereinfachungen bergen Kostenrisiken und die Gefahr von Zeitverzögerungen. Wird eine Baumaßnahme ohne vollständige Ausführungsunterlagen und ohne Vorliegen aller erforderlichen Genehmigungen begonnen,

steigt das Risiko für Planungsänderungen, die häufig mit unwirtschaftlichen Nachträgen und Zeitverzögerungen in der Bauausführung einhergehen. Fehlt ein zwischen allen am Bau Beteiligten abgestimmter Terminplan, kommt es erfahrungsgemäß ebenfalls zu Bauablaufstörungen und damit zu Verzögerungen. Entfällt die Anforderung, dass mit einem Bau erst nach Submission von 60 % der Bauwerkskosten begonnen werden darf, erhöht sich das Risiko für Kostensteigerungen während der Bauausführung.

2 Wirtschaftlichkeitskontrolle der Verfahrensvereinfachungen

2.1 Wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln

- 354 Die Landeshaushaltsordnung schreibt in § 7 angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Verwaltung vor. Darunter fallen auch Maßnahmen zur Änderung der RL Bau. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in der Planungsphase (Planungsrechnung) durchzuführen und dienen während sowie nach der Durchführung der Maßnahmen als Instrument der Erfolgskontrolle. In der Planungsrechnung sind Aussagen u. a. zu Zielen, Zielkonflikten, Kosten, Handlungsalternativen, der Eignung sowie einem Zeitplan von geplanten Maßnahmen zu treffen.

2.2 Planungsrechnungen des Ressorts

- 355 Für die Verfahrensvereinfachungen hatte das Ressort keine Planungsrechnungen erstellt. Erst nachdem die Vereinfachungen bereits mehr als zwei Jahre lang praktiziert worden waren, schätzte das Ressort den mit ihnen erhofften Zeitvorteil grob auf vier Wochen pro Baumaßnahme. Weitere Aspekte einer Planungsrechnung benannte das Ressort jedoch nicht. Auf Nachfrage vermochte es auch keine Unterlagen vorzulegen, aus denen Details einer möglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hervorgegangen wären.
- 356 Der Rechnungshof rügt das Fehlen der Planungsrechnungen zu den weitreichenden Verfahrensvereinfachungen. Obwohl das Ressort selbst von möglichen Kostensteigerungen durch die Verfahrensvereinfachungen ausgegangen war, legte es anfangs weder erwartete Zeiteinsparungen fest noch Zielkennzahlen, welche die Grenzen in Kauf zu nehmender etwaiger Mehrkosten der in Mobilbauweise errichteten Kindertagesstätten und Schulen beschrieben hätten. Mit möglichen Zielkonflikten zwischen erreichbaren Zeiteinsparungen und höheren Baukosten befasste sich das Ressort ebenfalls nicht. Es ist zweifelhaft, dass die erst lange nach Inkrafttreten der Verfahrensvereinfachungen formulierte Erwartung, pro einzelner Baumaßnahme vier Wochen Zeitersparnis zu erreichen, geeignet gewesen wäre, ein unbeziffertes Kostenrisiko zu rechtfertigen.



- 357 Auch die fehlende Betrachtung der Handlungsalternativen in der Planungsphase birgt finanzielle Risiken. Die gewählten Verfahrensvereinfachungen wurden vom Ressort als alternativlos dargestellt. Angesichts des später lediglich mit vier Wochen angesetzten Zeitvorteils als Wirkung der Verfahrensvereinfachungen wäre aber zumindest die Einhaltung der Regelverfahren der RL-Bau und die damit verbundene vergleichsweise höhere Kostensicherheit eine Handlungsvariante gewesen, die den Entscheidungsgremien zur Wahl hätte gestellt werden müssen.
- 358 Im Übrigen hätte in einer Planungsrechnung auch dargelegt und überprüft werden müssen, inwieweit sich die einzelnen Verfahrensvereinfachungen überhaupt dafür eignen, eine Zeitersparnis bei Baumaßnahmen zu erreichen. Nennenswerte Zeitersparnisse durch die Aussetzung der Vorgabe, einen Terminplan mit den späteren Gebäudenutzenden abzustimmen, sind nicht ersichtlich.
- 359 Wird eine Eignung für die Zielerreichung nicht schon in der Planungsphase überprüft, besteht das Risiko, dass wirkungslose Regelungen beschlossen werden und Bremen daraus finanzielle Nachteile entstehen. Angesichts des fehlenden Zeitplans für die Umsetzung der Verfahrensvereinfachungen ist auch nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage in den Jahren 2019 und 2020 ihre Geltung bis zum Ende des Jahres 2025 verlängert wurde. Damit besteht die Gefahr, dass sich das in den Vereinfachungen liegende Risiko länger als notwendig hinzieht.
- 360 Das Ressort hat angeführt, dass trotz der beschlossenen Verfahrensvereinfachungen bei allen errichteten Mobilbauten die Anforderungen der RL-Bau an den Baubeginn weitestgehend erfüllt worden wären. Die Aussetzung der Regelungen der RL-Bau zu den Anforderungen für den Baubeginn hätte sich darauf bezogen, das Ausschreibungsverfahren früher beginnen zu können.
- 361 Der Rechnungshof hält fest, dass nahezu wirkungslose Verfahrensvereinfachungen beschlossen wurden, wenn - wie behauptet - in allen betroffenen Baumaßnahmen die Anforderungen der RL-Bau an den Baubeginn weitestgehend eingehalten worden wären. Auch vor Beginn von Ausschreibungsverfahren müssen regelmäßig dazu notwendige Ausführungsplanungen sowie Terminpläne vorliegen, sodass durch auf diesen Zeitpunkt abstellende Verfahrensvereinfachungen ebenfalls kaum Beschleunigungseffekte hätten erzielt werden können.

2.3 Vom Ressort erstellte Auswertungen

- 362 Die vom Ressort in den Jahren 2021 und 2022 vorgelegten Auswertungen zu den Verfahrensvereinfachungen stellen keine ordnungsgemäße sowie belastbare Erfolgskontrolle dar, die eine Wirtschaftlichkeit der Regelungen nachweisen und deren zeitliche Verlängerung rechtfertigen könnte. Bei Einführung der Verfahrensvereinfachungen hatte das Ressort keine Zielvorstellung über die angestrebten Zeiteinsparungen festgelegt. Wie das mehr als zwei Jahre später benannte Ziel einer Zeiteinsparung von vier Wochen errechnet worden wäre, vermochte das Ressort nicht zu belegen. Ebenfalls konnte es nicht darstellen, ob und in welchem Umfang die Verfahrensvereinfachungen überhaupt zeitliche Vorteile erbracht hätten.
- 363 Auch die im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu betrachtenden Wirkungen der praktizierten Verfahrensvereinfachungen überprüfte das Ressort nicht. So wertete es weder aus, welche Zeitersparnisse mit der Aufhebung der Anforderungen an den Baubeginn möglicherweise erreicht werden konnten, noch, welche Zeitverzögerungen, insbesondere in der Bauausführung, durch nachträgliche Umplanungen eingetreten waren. Das Ressort unterließ es ebenfalls, die in den Baumaßnahmen angefallenen Nachträge auf vermeidbare Mehrkosten zu untersuchen. Auch nach Umsetzung von über 40 Baumaßnahmen für ca. 35 Mio. € ist die Wirksamkeit der Verfahrensvereinfachungen nicht auf Grundlage belastbarer Fakten nachgewiesen. Die Behauptung, es sei durch die Verfahrensvereinfachungen nicht zu signifikanten Kostensteigerungen gekommen, vermochte das Ressort ebenfalls nicht zu belegen.
- 364 Der Rechnungshof rügt, dass das Ressort die Verfahrensvereinfachungen für die Erstellung von Mobilbauten ohne jegliche belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Anwendung kommen lässt. Der darin liegende Verstoß gegen § 7 LHO wirkt wegen der Verlängerung der Verfahrensvereinfachungen bis zum Jahr 2025 ebenso fort wie das damit verbundene Kostenrisiko.

3 Empfehlungen

- 365 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle für die Verfahrensvereinfachungen durchzuführen. Zwar hat das Ressort eingeräumt, eine Erfolgskontrolle nicht ausreichend dokumentiert zu haben. Es hat sich aber nicht dazu geäußert, dass es aufgrund der zeitlichen Verlängerung der Verfahrensvereinfachungen einer Neubewertung der erreichbaren Ziele und des finanziellen Risikos bedarf. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Inhaltlich sind die einzelnen Vereinfachungen auf ihre zeiteinsparende Wirkung zu



untersuchen. Hinsichtlich durch die Verfahrensvereinfachungen aufgetretener möglicher Mehrkosten sind die in den Baumaßnahmen angefallenen Nachträge vom Ressort auszuwerten. Das Ergebnis der Erfolgskontrolle kann dann sowohl als Entscheidungsgrundlage für eine vorzeitige Beendigung der Verfahrensvereinfachungen dienen als auch für Entscheidungen über etwaige künftige Verfahrensvereinfachungen.

- 366 Wirtschaftlich umgesetzte Baumaßnahmen ermöglichen es, einen mit den vorhandenen Haushaltsmitteln und personellen Ressourcen möglichst großen Bedarfsdeckungsgrad bei Kindertagesstätten- und Schulklassenkapazitäten zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mobilbaumaßnahmen lediglich zeitlich begrenzt Räumlichkeiten schaffen. Eine langfristige Bedarfsdeckung durch Massivbauten ist parallel zu planen. Der Rechnungshof hält es daher für notwendig, die Ressorts, auf deren Initiative öffentliche Baumaßnahmen durchgeführt werden, für eine vollständige Bedarfsbeschreibung zu sensibilisieren und ausdrücklich darauf hinzuweisen, ihre Bedarfe rechtzeitig anzumelden.
- 367 Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich den Ausbau risikoarmer Maßnahmen, mit denen Baumaßnahmen beschleunigt werden können. Darunter fallen etwa gestraffte Genehmigungsverfahren ohne Abweichung von den RLBau. Bei der Straffung des Verfahrens könnte auch erwogen werden, das bauordnungsrechtliche Zustimmungsverfahren nach § 64a der Bremischen Landesbauordnung zu nutzen. Mit diesem Verfahren könnte unter der Verantwortung der zuständigen Baudienststelle die bauordnungsrechtliche Konformität planungsbegleitend geprüft werden, um Schnittstellen zu verringern und den Baugenehmigungsprozess zu beschleunigen.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2024

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg