

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / 882

Jahresbericht 2013

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	3
	Vorbemerkungen	5
I	Haushalt 2011	
	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011	9
	Steuern, Schulden und Zinsen	19
II	Kaufmännischer Jahresabschluss	
	Bremen bilanziert	25
III	Personal	
	Personalhaushalt	37
IV	Prüfungsergebnisse	
	Buchungsauffälligkeiten im Haushaltsjahr 2012	45
	Pilotprojekt „BASIS.bremen“ beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	47
	Justiz	
	Hinterlegungsstellen	53
	Wissenschaft	
	Werkstätten der Universität Bremen	57
	Drittmittelverwaltung bei zwei bremischen Hochschulen	63
	Bau	
	Wohnraumförderung in Bremen	71
	Wirtschaft, Finanzen	
	Finanzierung des Offshore-Terminals Bremerhaven	75
	Finanzen, Wissenschaft	
	Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung	81



Finanzen

Risikomanagementsystem in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West	87
--	----

Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der Fraktionsmittel	95
--------------------------------	----



Abkürzungsverzeichnis

ALDA-FEST	Allgemeine Dienstanweisung für das Festsetzungsverfahren
A/HaFA	Ausschussprotokoll der Haushalts- und Finanzausschüsse
AO	Abgabenordnung
BAB	Bremer Aufbau-Bank
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Doppik	Doppelte Buchführung
Drs.	Drucksache
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IT	Informationstechnologie
LFA	Länderfinanzausgleich
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
OTB	Offshore-Terminal Bremerhaven
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer



VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten
WE	Wohneinheit



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 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichmaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen - LHO -). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für Land und Stadt als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2011. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „I Haushalt 2011“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2011 dargestellt worden sind.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Sachverhalte finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen führt der Rechnungshof Nachschauprüfungen durch. Erfahrungen damit haben gezeigt, dass deren Wirkung nachhaltig sein kann. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft Restantenlisten, mit denen er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.

- 5 Der Rechnungshof hat die Verwaltung nach § 88 Abs. 2 LHO auch beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.
- 6 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 7 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 daraufhin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabewahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 9 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er nach § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 10 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 27. März 2013 wieder.



2 Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010

- 11 Die Entlastung des Senats durch die Bremische Bürgerschaft nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2010 war bei Redaktionsschluss noch nicht erfolgt.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12 Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bremische Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2011 am 20. Februar 2013 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 18/598).





I Haushalt 2011

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Dezember 2010 beschlossen (Brem.GBl. S. 678). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 5.182.684.460 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 4.977.387.140 €.
- 14 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.619 festgesetzt worden. Damit ist es um 183 Stellen höher kalkuliert worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,17 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 15 Für die Sonderhaushalte - z. B. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.869 festgesetzt worden, also auf den selben Wert wie im Vorjahr. Der Stellenindex hat 1,44 betragen. Dieser Index entspricht dem Wert für die Entgeltgruppe 13 bzw. für die Besoldungsgruppe A 13.
- 16 Das HG 2011 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 2.495.015.610 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2010 belief sich die Kreditermächtigung auf 2.525.035.620 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 17 Einnahmen aus Krediten dürfen nach Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 24. August 2011 über die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 entschieden. Danach ist eine gegenüber der Investitionssumme höhere Kreditaufnahme für das Jahr 2011 verfassungsrechtlich deshalb erlaubt, weil sich das Land Bremen in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und ein Instrument für die Bewältigung dieser Notlage einsetzt. Dieses

Instrument ist die mit dem Bund getroffene Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungspfad.

- 18 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 überschritten worden. Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2011, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	274.089	258.612	464.081
2	abzüglich Investitionseinnahmen	104.199	53.612	89.190
3	Nettoinvestition	169.890	205.001	374.891
4	Nettokreditaufnahme	422.302	489.566	911.869
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	252.412	284.565	536.978

- 19 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 252,4 Mio. € und für die Stadt um rd. 284,6 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von knapp 537 Mio. € ergeben.
- 20 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb 937 T€ Tilgungen der Obergruppe 58 bei der Berechnung für das Land Bremen einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.

- 21 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine deutlich geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2011, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	284.292	262.781	484.958
2	abzüglich Investitionseinnahmen	117.182	59.426	114.493
3	Nettoinvestition	167.110	203.355	370.466
4	Nettokreditaufnahme	159.814	352.638	512.453
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-7.296	149.283	141.987

- 22 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 7,3 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 149,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 142,0 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof 1.169.594,23 € Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist nicht in erster Linie auf Sparanstrengungen zurückzuführen, sondern hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen.

3 Haushaltsrechnung

- 23 Der Senat hat nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 durch Mitteilung vom 20. November 2012 (Drs. 18/667) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 24 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die

Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den sog. Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 25 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 26 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2011 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
 - Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,

- Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.
- 27 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 77 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2011. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im November 2012 vorgelegt worden ist.
- 28 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung S. 78 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 29 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 117 (Anlage 4) enthalten. Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2011 veröffentlicht worden.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 30 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 2. März 2012 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2011 (Vorlage 18/118 L, zugleich 18/136 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2008 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in

verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre 2006 und 2007 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die jeweiligen Abrechnungsergebnisse bei den Verlustvorträgen, Rücklagen und Resten entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2006 - in Mio. €, gerundet								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2010/2011	
Verlustvorträge	8,1	5,5	10,7	12,3	-6,6	8,1	14,7	223,5 %
Rücklagen/Reste insgesamt	93,4	99,1	92,8	102,9	106,0	110,4	4,4	4,2 %
Allg. Budgetrücklage	1,6	8,5	4,8	1,3	3,0	5,0	2,0	68,8 %
Altersteilzeitrücklage	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Ausgabereste	31,0	28,9	40,6	40,0	35,3	43,1	7,8	22,2 %
Investive Rücklagen	49,4	48,2	43,1	58,2	50,4	51,0	0,6	1,1 %
Sonderrücklagen	10,5	13,0	4,2	3,4	17,3	11,3	-6,0	-34,9 %

- 31 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2011 Verlustvorträge in Höhe von insgesamt rd. 8,1 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste hat insgesamt rd. 110,4 Mio. € betragen.
- 32 Unter den Rücklagen und Resten sind Ausgabereste von rd. 43,1 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 51,0 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 11,3 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist in diesen Fällen sicherzustellen, dass ein gleichhoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht verausgabt wird, um den mit dem Bund vereinbarten strukturellen Finanzierungssaldo aus der Verwaltungsvereinbarung einzuhalten.

- 33 Einnahmen aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes haben im Jahr 2011 zu Mehreinnahmen von rd. 14,8 Mio. € geführt, weil die Mittel aus diesem Programm vollständig im Jahr 2009 veranschlagt worden waren. Diese Mittel sind in der o. a. Tabelle nicht enthalten. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet, sie darzustellen, weil die Mittel des Konjunkturprogramms II des Bundes nur drei Haushaltsjahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit mit Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 34 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2011 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft worden sind - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 35 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2011 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 48 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 11.883.270.344,46 € für das Land und 3.409.317.748,84 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt 15.292.588.093,30 €.

7 Finanzierungssaldo

- 36 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2011 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

- 37 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2011 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 244.251.055,69 € (ohne Konsolidierungshilfe) ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 38 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2011 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2011). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 39 Für das Haushaltsjahr 2011 hat der Rechnungshof sieben Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 164.831,29 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er neun Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 953.645,70 € festgestellt. Zusammen sind das 16 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.118.476,99 €. Im Vorjahr sind es zusammen zehn Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.826.780,99 € gewesen.
- 40 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 6. Juli 2012 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 18/171 L, zugleich 18/196 S).

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschlüsse

- 41 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 enthält bei Haushaltsstelle 0950/974 99-0, Minderausgabe, einen Anschlag in Höhe von -350.000 €. Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie vollständig aufgelöst worden.
- 42 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüsse Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüsse haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Auf diese Weise haben die Ressorts für ihr Budget den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 43 Nach § 14 HG 2011 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 44 Es durften Kassenkredite bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 14 Abs. 4 HG); das sind 621.922.135,20 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 45 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 46 Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem. GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.

- 47 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 48 Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den Schuldenstand Bremens.
- 49 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2011 geprüft. Am 31. Dezember 2010 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 7.150 Mio. €. Durch acht Abgänge und sieben Zugänge im Jahr 2011, die im Saldo minus 100 Mio. € ausmachten, haben am 31. Dezember 2011 die Einträge im Staatsschuldbuch 7.050 Mio. € betragen.

12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“

- 50 Die Senatorin für Finanzen war nach § 19 Abs. 1 HG 2011 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 556 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr war nach § 19 Abs. 2 HG 2011 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.
- 51 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 32,1 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2010 um rd. 19,1 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2011 hat er 954.241.944,05 € betragen.
- 52 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 17,7 Mio. € auf rd. 1.010,8 Mio. € erhöht. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2011 sind nicht überschritten worden.



Steuern, Schulden und Zinsen

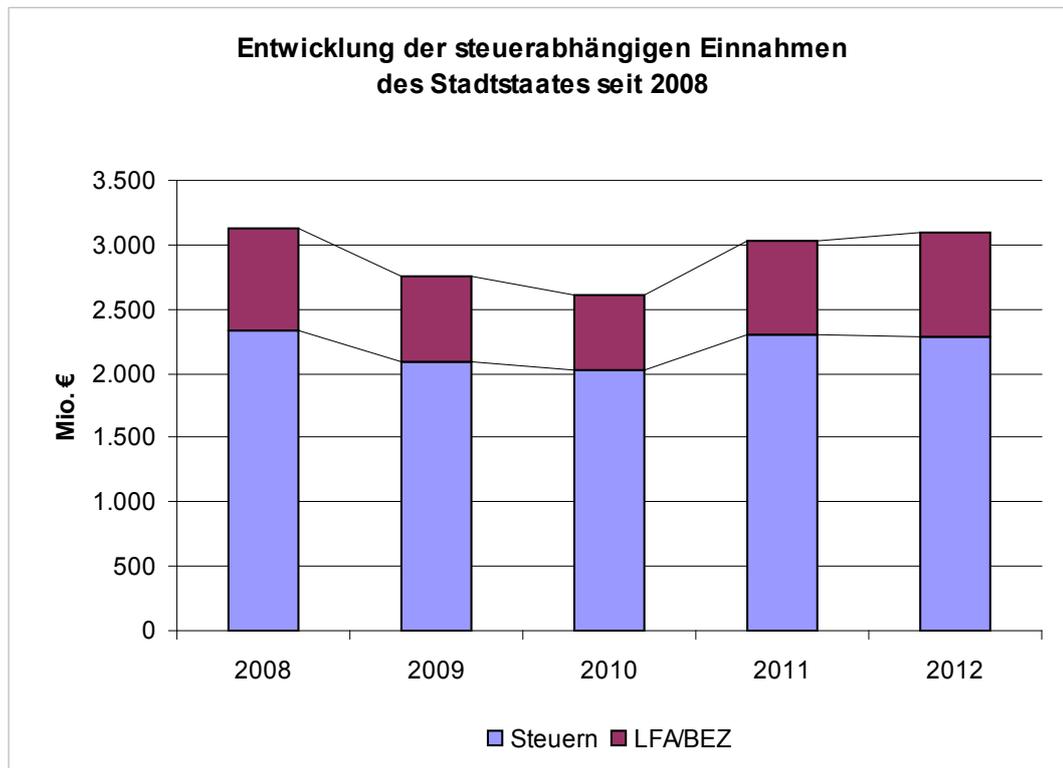
1 Vorläufige und endgültige Daten

- 53 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2011. Der Haushalt für das Jahr 2011 war seinerzeit noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb konnte der Rechnungshof für das Jahr 2011 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts darstellen. Die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen waren in der Darstellung nicht enthalten.
- 54 Für diesen Jahresbericht hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten des Jahres 2011 mit der vorgelegten Haushaltsrechnung 2011 verglichen. Abweichungen gegenüber den im letzten Jahresbericht dargestellten vorläufigen Daten haben sich für das Land und die Stadtgemeinde Bremen nicht ergeben. Zudem hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten der Stadtgemeinde Bremerhaven aus seinem letzten Jahresbericht den jetzt vorliegenden endgültigen Daten gegenübergestellt. Dabei hat er festgestellt, dass der Schuldenstand hätte höher ausgewiesen werden müssen.
- 55 Der Haushalt für das Jahr 2012 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof auch diesmal für das letzte Haushaltsjahr nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar. Die Konsolidierungshilfen sind nicht enthalten.

2 Steuern

- 56 Die Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben sich in Bremen in den letzten Jahren ungleichmäßig entwickelt.

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2008, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuerabhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2008	2.332		791		3.123	
2009	2.088	-10,4%	667	-15,7%	2.756	-11,8%
2010	2.031	-2,8%	573	-14,2%	2.604	-5,5%
2011	2.302	13,3%	736	28,4%	3.038	16,7%
2012	2.288	-0,6%	800	8,7%	3.088	1,6%



- 57 Nachdem die Einnahmen in den Jahren 2009 stark und 2010 weniger stark zurückgegangen waren, konnte im Jahr 2011 das Einnahmenniveau des Jahres 2008 fast wieder erreicht werden. Im Jahr 2012 sind die Steuereinnahmen jedoch gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,6 % auf rd. 2.288 Mio. € zurückgegangen. Nur durch den weiterhin starken Anstieg der Einnahmen aus LFA und BEZ (rd. 8,7 % gegenüber 2011) haben sich die Gesamteinnahmen noch einmal gegenüber dem Vorjahr erhöht, und zwar um rd. 1,6 % auf 3.088 Mio. €.
- 58 Die Steuereinnahmen der drei bremischen Gebietskörperschaften stellen sich wie folgt dar:

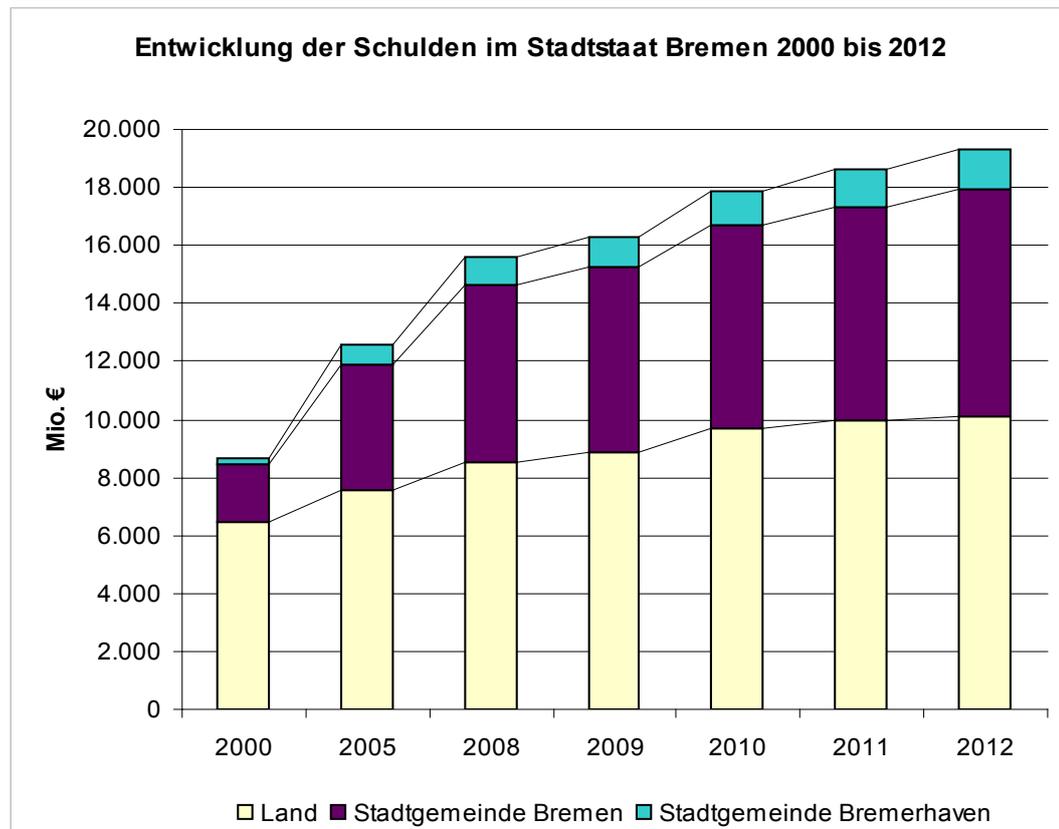
Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2008, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2008	1.531		711		89	
2009	1.405	-8,3 %	596	-16,3 %	88	-0,9 %
2010	1.370	-2,7 %	576	-3,3 %	85	-3,5 %
2011	1.548	13,0 %	658	14,2 %	96	12,9 %
2012	1.581	2,1 %	608	-7,6 %	99	3,1 %

- 59 Im Land Bremen sind die Steuereinnahmen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr nur leicht um rd. 2,1 % auf rd. 1.581 Mio. € gestiegen. Die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremerhaven sind gegenüber dem Jahr 2011 um 3 Mio. € gestiegen. Im Gegensatz dazu haben sich die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremen im selben Zeitraum verringert, und zwar um rd. -7,6 % auf rd. 608 Mio. €. Der Rückgang ist u. a. auf hohe einmalige Nachzahlungsbeträge bei der Gewerbesteuer im Jahr 2011 zurückzuführen.

3 Schulden

- 60 Die Schulden sind in den drei Gebietskörperschaften Bremens unterschiedlich stark gestiegen. Die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden sind nachstehend mit ihrer Entwicklung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr dargestellt. Sie addieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaates. Die Daten für 2011 basieren auf der vom Senat vorgelegten Haushaltsrechnung 2011 und auf den vom Magistrat Bremerhaven vorgelegten endgültigen Daten (s. Tz. 54). Der Schuldenstand der Stadtgemeinde Bremerhaven musste nach oben korrigiert werden.

Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2000, in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung
2000	6.442		2.033		216		8.691	
2001	6.336	-1,6%	2.457	20,9%	254	17,6 %	9.046	4,1 %
2002	6.520	2,9%	2.899	18,0%	314	23,6 %	9.734	7,6 %
2003	6.869	5,4%	3.519	21,4%	390	24,2 %	10.777	10,7 %
2004	7.022	2,2%	3.905	11,0%	487	24,9 %	11.414	5,9 %
2005	7.541	7,4 %	4.355	11,5 %	673	38,2 %	12.569	10,1 %
2006	7.947	5,4 %	4.949	13,6 %	789	17,2 %	13.685	8,9 %
2007	8.216	3,4 %	5.524	11,6 %	828	4,9 %	14.568	6,5 %
2008	8.518	3,7 %	6.102	10,5 %	957	15,6 %	15.576	6,9 %
2009	8.893	4,4 %	6.364	4,3 %	1.055	10,3 %	16.312	4,7 %
2010	9.692	9,0 %	6.987	9,8 %	1.201	13,8 %	17.880	9,6 %
2011	9.944	2,6 %	7.365	5,4 %	1.288	7,2 %	18.597	4,0 %
2012	10.112	1,7 %	7.827	6,3 %	1.370	6,4 %	19.309	3,8 %



- 61 Unter Berücksichtigung des korrigierten Gesamtschuldenstands für Bremerhaven von rd. 1.288 Mio. € haben die Gesamtschulden des Stadtstaates im Jahr 2011 rd. 18.597 Mio. € betragen.
- 62 Im Jahr 2012 hat sich der Schuldenanstieg des Stadtstaates aufgrund der weiterhin guten Einnahmeentwicklung erneut verlangsamt. Zwischen dem Jahr 2009 und dem Jahr 2010 erhöhten sich die Schulden um rd. 1.568 Mio. €. Im Jahr 2011 betrug der Schuldenanstieg 717 Mio. € und im Jahr 2012 noch 712 Mio. €. Während der Schuldenanstieg im Land Bremen und in der Stadtgemeinde Bremerhaven im Vergleich zum Vorjahr geringer ausfiel, nahm der Schuldenanstieg in der Stadtgemeinde Bremen wieder zu.
- 63 In der Vergangenheit hatte das Land die Stadtgemeinden massiv entschuldet. Beispielsweise hatte das Land die Stadtgemeinde Bremerhaven in den Jahren 1989, 1993 und 2000 um insgesamt nahezu 800 Mio. € entlastet. Bemerkenswert ist, dass sich in den letzten Jahren der prozentuale Anteil der Schulden zwischen den Gebietskörperschaften wieder stark verschoben hat. Im Jahr 2000 waren noch drei Viertel der Verbindlichkeiten des Stadtstaates Schulden des Landes Bremen. Die Stadtgemeinden trugen lediglich mit einem Viertel zu den Gesamtschulden bei. Im Jahr 2012 macht ihr Anteil

jedoch schon fast die Hälfte aus. Werden dazu noch die Schulden der städtischen Gesellschaften (s. Jahresbericht 2013 - Stadt -, Tz. 43) berücksichtigt, sind die Schulden der Stadtgemeinden höher als die Schulden des Landes.

4 Zinsen

- 64 Wegen des in den vergangenen Jahren niedrigen Zinsniveaus bei gleichzeitig mäßiger Inflation belasteten die Zinsausgaben die Haushalte nicht noch stärker. Teure Altkredite, die ausliefen, konnten in den letzten Jahren durch neue, i. d. R. zinsgünstigere Kredite ersetzt werden.
- 65 Die folgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen aufgliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden.

Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates seit 2008, in Mio. €, gerundet				
Jahr	Land	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven	Stadtstaat
2008	363,8	224,6	46,2	634,6
2009	347,8	250,9	44,5	643,2
2010	388,8	252,9	48,6	690,3
2011	334,4	240,3	54,8	629,5
2012	338,6	257,8	54,0	650,4

- 66 Trotz des weiterhin niedrigen Zinsniveaus haben sich die Zinsausgaben des Stadtstaates gegenüber dem Vorjahr um mehr als 3,3 % auf über 650 Mio. € im Jahr 2012 erhöht. Am stärksten sind die Zinsausgaben der Stadtgemeinde Bremen angestiegen, während die Stadtgemeinde Bremerhaven trotz gestiegener Schulden ihre Zinsausgaben im Vergleich zum Vorjahr leicht verringern konnte. Hier macht sich bereits positiv bemerkbar, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven seit dem Jahr 2011 mit dem Land und der Stadtgemeinde Bremen gemeinsam Kredite aufnimmt und so günstigere Konditionen erzielt als zuvor.





II Kaufmännischer Jahresabschluss

Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011

- 67 Nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Landeshaushaltsordnung kann in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches ergänzend zur kameralen Buchhaltung kaufmännisch Buch geführt und bilanziert werden. Die von Bund und Ländern entwickelten einheitlichen Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 30. November 2010 wurden bei der Erstellung des Geschäftsberichts 2011 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zugrunde gelegt. Weitere Vorschriften, z. B. zur Umsetzung der Standards oder Konsolidierungsrichtlinien, gibt es in Bremen nicht.
- 68 Am 20. November 2012 hat der Senat der Bremischen Bürgerschaft den Geschäftsbericht zum doppelten Jahresabschluss 31. Dezember 2011 vorgelegt. Die Senatorin für Finanzen hat den Geschäftsbericht als Ergänzung zur kameralen Haushaltsrechnung aufgestellt, die für die Entlastung des Senats durch die Bremische Bürgerschaft maßgeblich ist.
- 69 Der doppelte Jahresabschluss ist ein Indikator für den Ressourcenverbrauch des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Er kann neben dem kameralen Haushalt und dem Produktgruppenhaushalt zu einem weiteren Steuerungsinstrument entwickelt werden.
- 70 Da für Bremen eine Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 und Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2010 und zum 31. Dezember 2011 vorliegen, ist erstmals ein - allerdings noch kurzer - Zeitreihenvergleich über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge des Landes und der Stadtgemeinde Bremen möglich.
- 71 Wie im Vorjahr umfasst der doppelte Jahresabschluss nur die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Bremen will in einem weiteren Schritt die Bilanz zu einer Konzernbilanz ausbauen. Hierfür wird das Finanzressort ein Konzept entwickeln. Zunächst sollen - beginnend mit Sonderhaushalten, Sondervermögen, Eigenbetrieben und bremischen Gesellschaften - Konsolidierungskreise festgelegt werden.

- 72 Wie im Vorjahr sind auch im doppelischen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011 das Land und die Stadtgemeinde Bremen nicht getrennt bilanziert worden, weil der Kernhaushalt in einem gemeinsamen Buchungskreis bucht. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist noch nicht in die Bilanzierung einbezogen worden, weil sie bisher keinen politischen Beschluss herbeigeführt hat, der die Grundlagen dafür legt. Deshalb sollte das Finanzressort sich weiter dafür einsetzen, dass die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, so bald wie möglich ausgegliederte Einheiten und die Stadtgemeinde Bremerhaven in die Bilanz einzubeziehen.

2 Erneute Anpassung der Eröffnungsbilanz

- 73 Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wiedergeben. Dies setzt voraus, Vermögen und Verbindlichkeiten vollständig zu erfassen, zutreffend zu bewerten sowie Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß zu buchen.
- 74 Nach den Standards staatlicher Doppik sind die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Werte innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren erfolgsneutral zu korrigieren, wenn aufgrund von Bilanzierungsfehlern ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgewiesen wurde.
- 75 Das Finanzressort hat die Eröffnungsbilanz in folgenden Positionen erneut angepasst:
- Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen,
 - Beteiligungen,
 - Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen,
 - Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen und
 - sonstige Rückstellungen.
- 76 Die Grundstücksentwicklungsgesellschaft Klinikum Bremen-Mitte Beteiligungs GmbH war bisher nicht in der Vermögensrechnung berücksichtigt worden. Die Ergänzung hat zu einer Vermögenserhöhung um rd. 25 T€ geführt.
- 77 Ferner wurden erstmals die JadeWeserPort Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG mit dem bremischen Anteil am Eigenkapital von rd. 39,7 Mio. €

und die JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungsgesellschaft mbH mit dem bremischen Anteil am Eigenkapital von rd. 29 T€ erfasst. Durch die Berücksichtigung dieser beiden Gesellschaften hat sich das Vermögen um rd. 39,8 Mio. € erhöht.

- 78 Die Buchung einer Forderung aus der Auflösung des Eigenbetriebs für Justizdienstleistungen in Höhe von rd. 878 T€, die im Vorjahr in die Bilanzposition „Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen“ umgegliedert worden war, wurde im Berichtsjahr rückgängig gemacht und gegen die Bilanzposition „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ gebucht.
- 79 Das Finanzressort hatte bisher in der Bilanz die Wertansätze für Pensionsrückstellungen und ähnliche Verpflichtungen mit niedrigeren Steigerungsraten als in der Finanzplanung angesetzt. Die Erhöhung der Steigerungsraten führte zu einer Vergrößerung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um rd. 450,3 Mio. €. Ferner hat das Finanzressort die Rückstellung für Altersteilzeit um rd. 19,6 Mio. € erhöht, auch weil es bisher nicht berücksichtigte Tarifsteigerungen einbezogen hat.
- 80 Im Ergebnis haben diese Änderungen für das Jahr 2011 zu einer Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um rd. 430 Mio. € geführt. Trotz der erneuten Anpassungen der Eröffnungsbilanz hat das Finanzressort noch nicht alle bilanziellen Risiken berücksichtigt. Hierzu gehören im Wesentlichen Risiken für Personalaufwand wie Rückstellungen für Sabbatjahre oder Verpflichtungen aus Überstunden. Folglich sind weitere Korrekturen zu erwarten.

3 Vermögensrechnung

3.1 Bilanzsumme

- 81 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2011 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.284 Mio. € erhöht. Der Vermögenszuwachs hat lediglich rd. 309 Mio. € betragen, sodass sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um rd. 975 Mio. € erhöht hat.

3.2 Standards staatlicher Doppik

- 82 Wie im Vorjahr ist das Finanzressort bei der Erstellung des doppelischen Jahresabschlusses bei folgenden Positionen von den Standards staatlicher Doppik abgewichen (vgl. Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 73 ff.):
- Investitionszuweisungen und -zuschüsse,
 - Finanzanlagen,
 - Forderungen,
 - Bildung der aktiven Rechnungsabgrenzungsposten,
 - Rückstellungen und
 - Verbindlichkeiten.
- 83 Auch wenn die Standards dann noch nicht in einer bremischen Verwaltungsvorschrift verankert sein werden, will das Finanzressort ab dem Jahr 2014 die Vorgaben der Standards staatlicher Doppik vollständig einhalten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass bis dahin Verwaltungsabläufe verbessert worden sind, die in dezentraler Zuständigkeit stattfinden, z. B. das Forderungsmanagement und das Zuwendungsverfahren. Zuwendungen dürfen nur dann als Investitionen bilanziert werden, wenn die Zuwendungsbescheide Regelungen beispielsweise zur Zweckbindungsdauer enthalten. Um dies zu gewährleisten, sind Informationen über diese Regelungen aus der Zuwendungsdatenbank dem kaufmännischen Buchungssystem zur Verfügung zu stellen.

3.3 Finanzanlagen

- 84 Bei vielen Beteiligungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen an Unternehmen sowie bei Sondervermögen und Sonderhaushalten hat sich das Eigenkapital der Beteiligungen gegenüber dem Vorjahr insbesondere aufgrund laufender Verluste vermindert. Im aktuellen Jahresabschluss hat das Finanzressort die Beteiligungen allerdings weiterhin mit dem Wert angesetzt, der zum 1. Januar 2010 dem Anteil der Gebietskörperschaft am Eigenkapital entsprach.
- 85 Nach den Standards staatlicher Doppik gelten für die Bilanzierung die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Zu den Grundsätzen gehört das Vorsichtsprinzip, wonach bei der Bilanzierung alle Risiken und Verluste

angemessen zu berücksichtigen sind. Dies gilt auch für Risiken, die erst zwischen dem Abschlussstichtag und dem Redaktionsschluss für den Geschäftsbericht bekannt geworden sind. Das Vorsichtsprinzip findet seinen Niederschlag u. a. im Niederstwertprinzip. Nach dem Niederstwertprinzip muss die Position des Anlagevermögens, deren Wert voraussichtlich dauerhaft gemindert ist, mit dem niedrigeren Wert angesetzt werden.

- 86 Die globale Beibehaltung des Eigenkapitalansatzes zum Eröffnungsbilanzstichtag entspricht nicht dem Niederstwertprinzip. Das Finanzressort sollte die Entwicklung der einzelnen Beteiligungen bei der Bewertung berücksichtigen und ggf. Wertanpassungen vornehmen.
- 87 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass die vorliegende Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2011 die Entwicklung des Vermögens und der Schulden innerhalb von zwei Jahren darstelle. Es sei deshalb der Auffassung, dass eine voraussichtlich dauernde Wertminderung der Finanzanlagen nicht in einem derartig kurzen Zeitraum beurteilt werden könne.
- 88 Die Finanzanlagen werden seit vielen Jahren im Beteiligungsbericht erfasst. Damit liegen dem Finanzressort auch Daten für die Zeit vor dem 1. Januar 2010 vor. Aus diesen Daten ist ersichtlich, dass bei vielen Beteiligungen das Vermögen kontinuierlich abgenommen hat, sodass die Voraussetzungen für eine dauernde Wertminderung gegeben sind.
- 89 Das Finanzressort hat zugesagt, bei der Erstellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2012 die Wertansätze der Finanzanlagen nach den vorgegebenen Kriterien zu überprüfen und ggf. außerplanmäßig abzuschreiben.

3.4 Versorgungsverpflichtungen gegenüber Beteiligungen und sonstige Haftungsverhältnisse

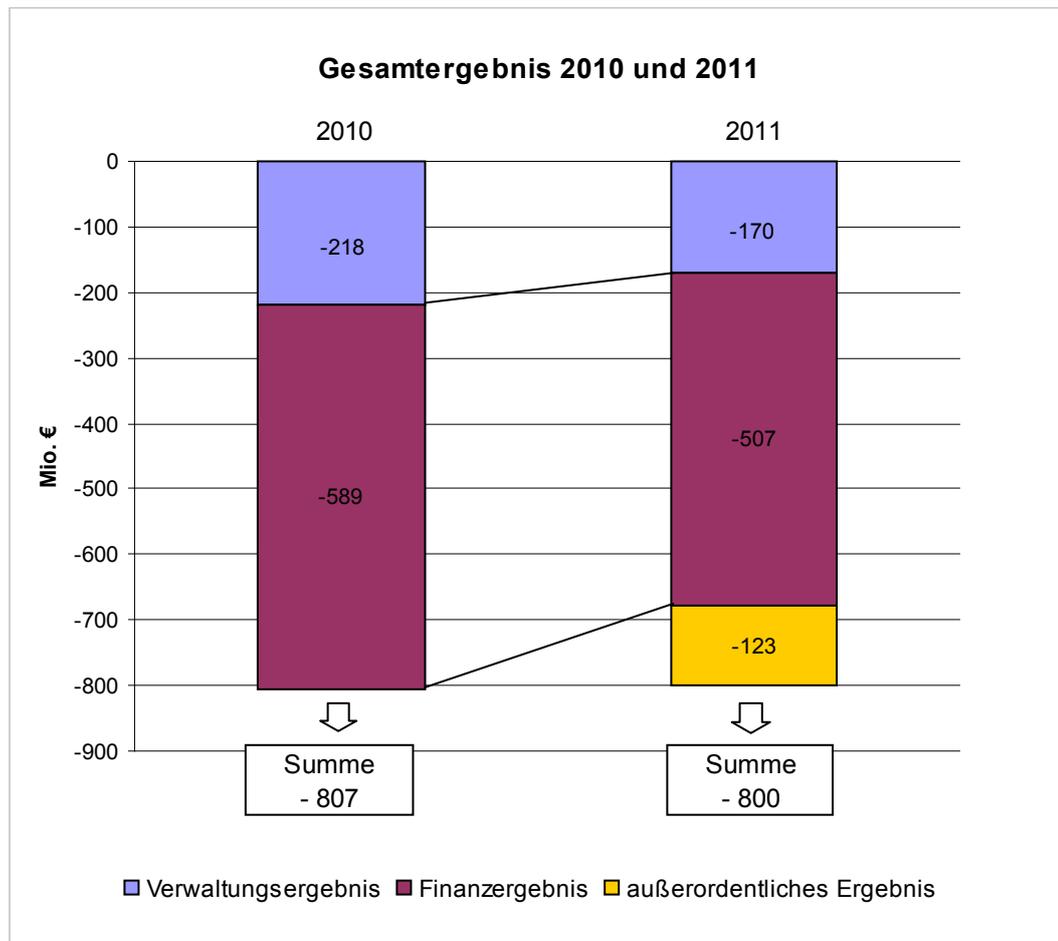
- 90 Nicht alle Verpflichtungen Bremens werden in Form von Verbindlichkeiten oder Rückstellungen innerhalb der Vermögensrechnung dargestellt. So hat Bremen beispielsweise für Beschäftigte von Beteiligungen Garantieerklärungen für den Fall abgegeben, dass die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber selbst nicht in der Lage ist, Versorgungsverpflichtungen zu erfüllen. Die Standards staatlicher Doppik sehen zwar nicht ausdrücklich vor, dafür Rückstellungen zu bilden. Sie verweisen aber auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Nach den Grundsätzen der Klarheit und Vollständigkeit sind alle Risiken zu benennen.

- 91 Abweichend von den Standards hat das Finanzressort im Geschäftsbericht 2011 lediglich Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften aufgeführt. Weitere Risiken hat es nicht berücksichtigt.
- 92 Um die Risiken möglichst vollständig darzustellen, sollte das Finanzressort sowohl über Verpflichtungen aus schwebenden Geschäften als auch über die sonstigen finanziellen Verpflichtungen berichten. Dazu gehören u. a. offene Verpflichtungen aus Bauprojekten sowie Verpflichtungen aus Dauerschuldverhältnissen, z. B. Miet-, Leasing- und Wartungsverträgen sowie Versorgungsverpflichtungen gegenüber ausgegliederten Bereichen.
- 93 Künftig sollte das Finanzressort solche Risiken als Eventualverbindlichkeiten berücksichtigen und im Geschäftsbericht erläutern, worin die Risiken im Einzelnen bestehen. Dies ist neben der Information über die finanziellen und sachlichen Ressourcen ein weiterer Baustein, um die Transparenz zu verbessern.
- 94 Das Finanzressort hat zugesagt, die Darstellung dieser Risiken zu prüfen. Um erheblichen Mehraufwand zu vermeiden, will es ebenfalls prüfen, ob die Festlegung von Wertgrenzen für diese Risiken sinnvoll ist.

4 Erfolgsrechnung

4.1 Gesamtergebnis

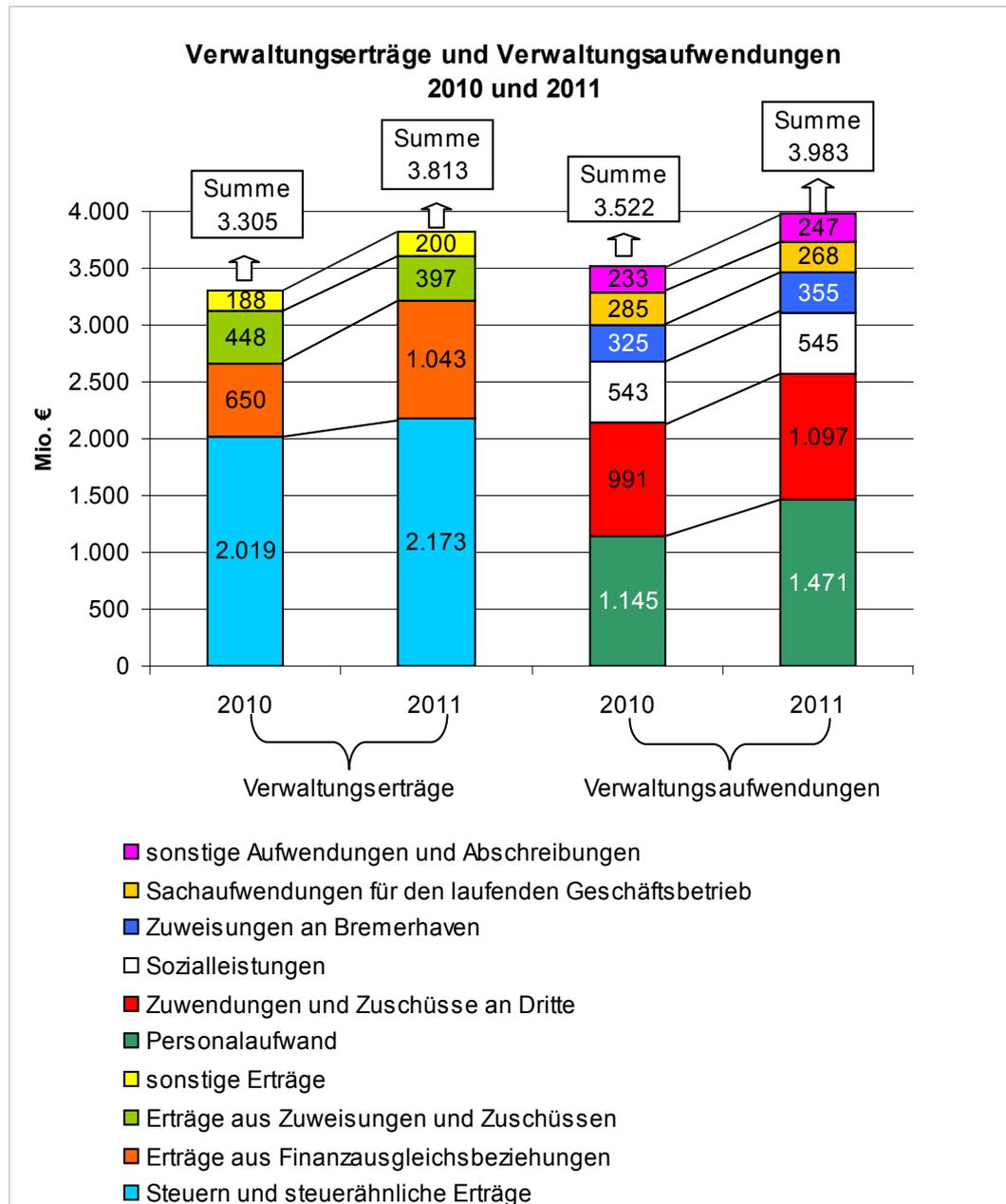
- 95 Die Erfolgsrechnung 2011 hat mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 800 Mio. € als Gesamtergebnis abgeschlossen. Das Gesamtergebnis setzt sich aus dem Verwaltungsergebnis, dem Finanzergebnis und dem außerordentlichen Ergebnis zusammen. Gegenüber dem Vorjahr weisen das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein um etwa 7 Mio. € verbessertes Ergebnis aus.



- 96 Das negative Ergebnis des laufenden Geschäftsbetriebs 2011 von 677 Mio. € setzt sich aus dem negativen Verwaltungsergebnis von rd. 170 Mio. € und dem negativen Finanzergebnis von rd. 507 Mio. € zusammen. Zusätzlich wird das Gesamtergebnis 2011 durch das negative außerordentliche Ergebnis von rd. 123 Mio. € belastet, das sich aus der Anpassung der Rückstellungen für Pensionen und für Altersteilzeit in der Eröffnungsbilanz ergeben hat. Auch im Jahr 2011 haben die Erträge nicht ausgereicht, die laufenden Verwaltungsaufwendungen zu decken.

4.2 Verwaltungsergebnis

97 Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Es hat sich im Berichtsjahr wie folgt entwickelt:



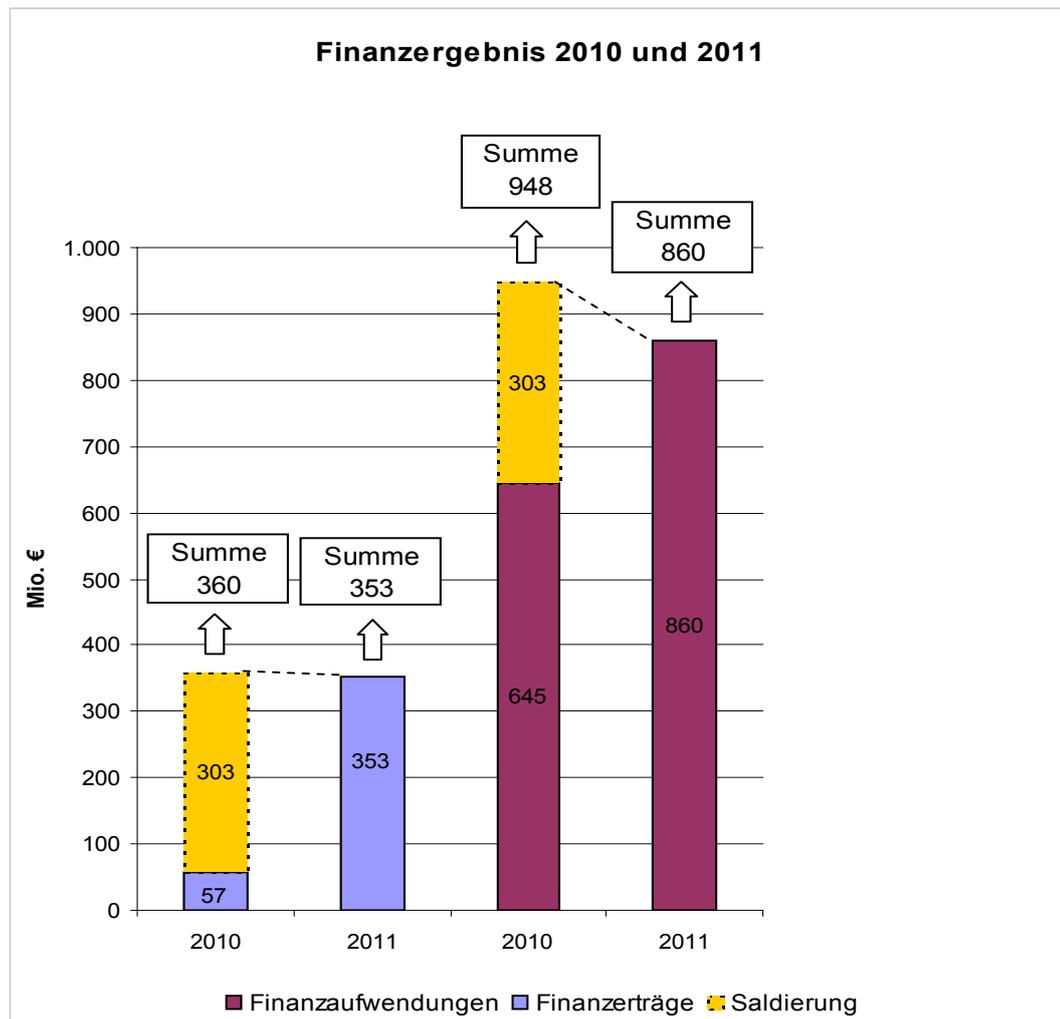
98 Die Verwaltungserträge haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 508 Mio. € (rd. 15 %) auf rd. 3,8 Mrd. € im Jahr 2011 erhöht. Dies ist insbesondere auf die um rd. 393 Mio. € höheren Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen zurückzuführen, die die Erträge aus den Konsolidierungshilfen in Höhe von

300 Mio. € enthalten. Ferner haben sich die Steuern und steuerähnlichen Erträge gegenüber dem Vorjahr um rd. 154 Mio. € erhöht. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sind mit rd. 51 Mio. € rückläufig gewesen. Die sonstigen Erträge wie Gebühren oder Geldstrafen, Erträge aus der ertragswirksamen Auflösung von Sonderposten sowie Mieteinnahmen haben sich um rd. 12 Mio. € erhöht.

- 99 Die Verwaltungsaufwendungen haben sich gegenüber 2010 um über 13 % (rd. 461 Mio. €) auf rd. 4,0 Mrd. € im Jahr 2011 erhöht. Dies liegt insbesondere daran, dass der Personalaufwand um knapp 29 % (rd. 326 Mio. €) gestiegen ist. Allein die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 278 Mio. € erhöht. Die Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte sind um fast 11 % (rd. 106 Mio. €) gestiegen. Die Sozialleistungen sind 2011 mit rd. 545 Mio. € gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert gewesen. Die Zuweisungen an Bremerhaven haben sich um etwa 9 % (rd. 30 Mio. €) auf rd. 355 Mio. € erhöht. Die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb sowie die sonstigen Aufwendungen und Abschreibungen sind um knapp 1 % reduziert worden. Die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb haben rd. 268 Mio. € betragen, die sonstigen Aufwendungen und Abschreibungen rd. 247 Mio. €.

4.3 Finanzergebnis

- 100 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo aus allen übrigen Finanzanlagen zusammen:



- 101 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben im Jahr 2011 Finanzerträge von rd. 353 Mio. € erzielt. Die Finanzaufwendungen haben rd. 860 Mio. € betragen. Mit den Vorjahresbeträgen lassen sich diese beiden Positionen aufgrund von Saldierungen im Vorjahresbericht nicht vergleichen. Im Jahr 2010 hat das Finanzressort Finanzerträge von rd. 303 Mio. € mit Finanzaufwendungen saldiert. Ohne diese Saldierungen hätten im Jahr 2010 die Finanzerträge rd. 360 Mio. € und die Finanzaufwendungen rd. 948 Mio. € betragen. Somit waren die Finanzerträge tatsächlich um rd. 7 Mio. € leicht rückläufig, während Bremen bei den Finanzaufwendungen einen Rückgang von rd. 88 Mio. € verzeichnen konnte.

5 Lagebericht

- 102 Nach den Standards staatlicher Doppik gliedert sich der Lagebericht einer Gebietskörperschaft in folgende Berichtsteile:
- Finanzpolitische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen,
 - Geschäftsverlauf und Lage der öffentlichen Gebietskörperschaft,
 - Nachtragsbericht,
 - Risiko- und Chancenbericht und
 - Prognosebericht.
- 103 Im Lagebericht wird auf ausgewählte Berichte hingewiesen, ohne inhaltlich vertiefend darauf einzugehen. Dies gilt z. B. für die Haushaltsrechnung, Berichte ausgewählter Beteiligungen, Jahresberichte zur Personalstruktur und zu Personalausgaben.
- 104 Einige der genannten Themenfelder sind für die Wirtschaftsführung Bremens von Bedeutung. Der Lagebericht sollte deshalb eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Informationen aus diesen Bereichen enthalten.
- 105 Ferner empfiehlt der Rechnungshof, künftig im Lagebericht Planungen und Entwicklungen schwerpunktmäßig zu behandeln. Besonders zu erwähnen sind sich abzeichnende Risiken. So sollten Haushaltsrisiken möglichst konkret dargestellt werden, die z. B. mit dem städtischen Klinikverbund, dem Bau des Hafentunnels und des Offshore-Terminals in Bremerhaven sowie der Beteiligung am Bau des JadeWeserPorts verbunden sind. Diese Risiken sollten nicht nur aufgezeigt, sondern auch bewertet werden, damit sich ein vollständiges und realistisches Bild der Lage ergibt.

6 Ausblick

- 106 Das Ziel, mit Informationen über Ressourcenverbrauch, Haftungsverhältnisse und Lage der Gebietskörperschaft politische Entscheidungen zu unterstützen, kann mit einem vollständigen Geschäftsbericht erreicht werden. Bilanzielle und finanzielle Auswirkungen werden damit transparenter. So können Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen unter dem Aspekt der Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage geplant und kontrolliert werden. Unerwünschte Entwicklungen können frühzeitig erkannt werden, um ein rechtzeitiges Gegensteuern zu ermöglichen.





III Personal

Personalhaushalt

Die Personalausgaben in der Kernverwaltung stiegen im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,8 % auf rd. 1.161 Mio. €. Das Beschäftigungsvolumen verringerte sich um 112 Vollzeiteinheiten. Damit wurde das Einsparziel des Senats von 223 Vollzeiteinheiten nicht erreicht. Im Jahr 2012 sind die Zielzahlen des Senats in mehreren Produktplänen überschritten worden.

1 Personalausgaben in der bremischen Verwaltung

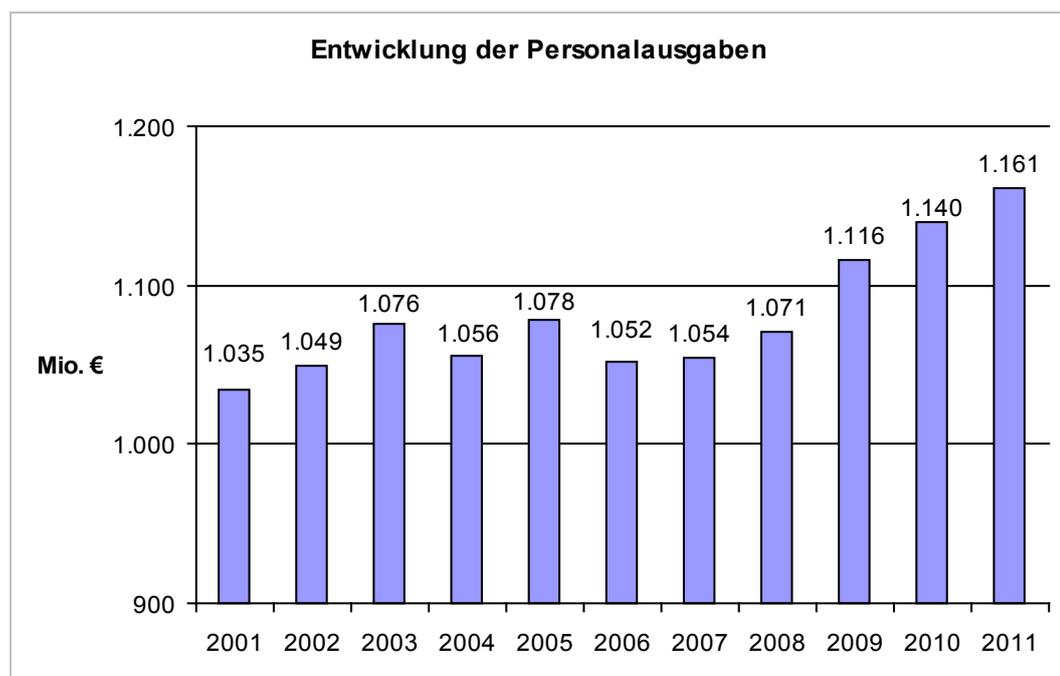
- 107 Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in
- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Bildung und Wissenschaft),
 - den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
 - den Eigenbetrieben sowie Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).
- 108 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen enthalten. Diese Ausgaben werden nicht aus dem Personalhaushalt, sondern aus dem sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert.
- 109 Nachstehend berichtet der Rechnungshof ausschließlich über die Kernverwaltung, da bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht die vom Finanzressort jährlich veröffentlichten darüber hinausgehenden Daten zur Personalstruktur und zu den Personalausgaben für das Jahr 2011 noch nicht vorlagen. Die Darstellungen basieren deshalb weitgehend auf dem vorläufigen Jahresabschluss des Finanzressorts vom Januar 2012. Dessen Daten sind für die Vorjahre nicht um Aus- und Eingliederungseffekte, z. B. aufgrund der Zuordnung des Raumpflegepersonals zu Immobilien Bremen im Jahr 2009, bereinigt. Die Daten sind aus diesem Grund mit denen der Vorjahre nicht vergleichbar.

- 110 Das Finanzressort hat die Daten zur Personalstruktur und zu den Personalausgaben auch über ein Jahr nach Abschluss des Haushaltsjahres 2011 noch nicht aufbereitet. Der Rechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren die späte Veröffentlichung kritisiert.
- 111 Das Finanzressort beabsichtigt, seinen Personalbericht künftig frühzeitiger zu erstellen. Um den damit verbundenen Aufwand zu reduzieren, erwägt es, jährlich nur noch einen vereinfachten Bericht vorzulegen. Um Aus- und Eingliederungseffekte würden die Daten dann nicht mehr bereinigt werden. Einen ausführlichen Personalbericht will das Ressort ggf. alle zwei Jahre veröffentlichen.
- 112 Der Rechnungshof hält die Veröffentlichung des Personalberichts in einem zweijährigen Zyklus für ausreichend. Ein solcher Bericht sollte Aus- und Eingliederungseffekte berücksichtigen.

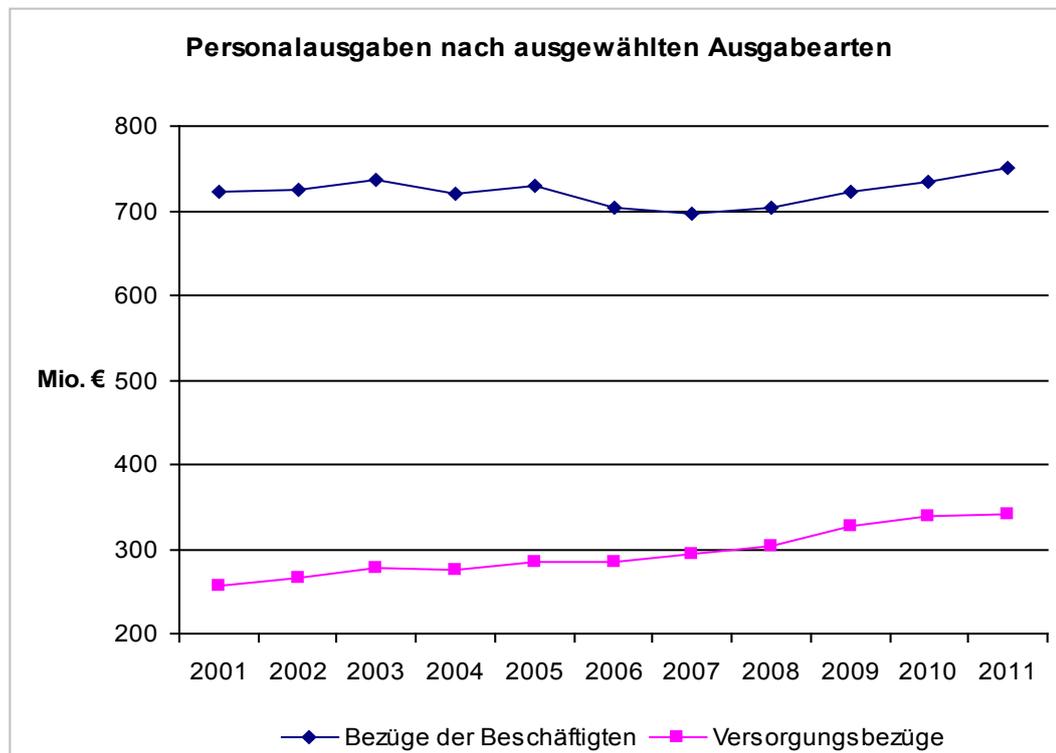
2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.1 Entwicklung

- 113 Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben in der Kernverwaltung von 2001 bis 2011 entwickelten.



- 114 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1.035 Mio. € im Jahr 2001 auf rd. 1.161 Mio. € im Jahr 2011. Das entspricht einer Zunahme um rd. 12,2 %. Allein im Jahr 2011 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,8 %. Dafür waren Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifierhöhungen ebenso ursächlich wie der Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um 131 Vollzeiteinheiten (VZE).
- 115 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2001 bis 2011 entwickelten.



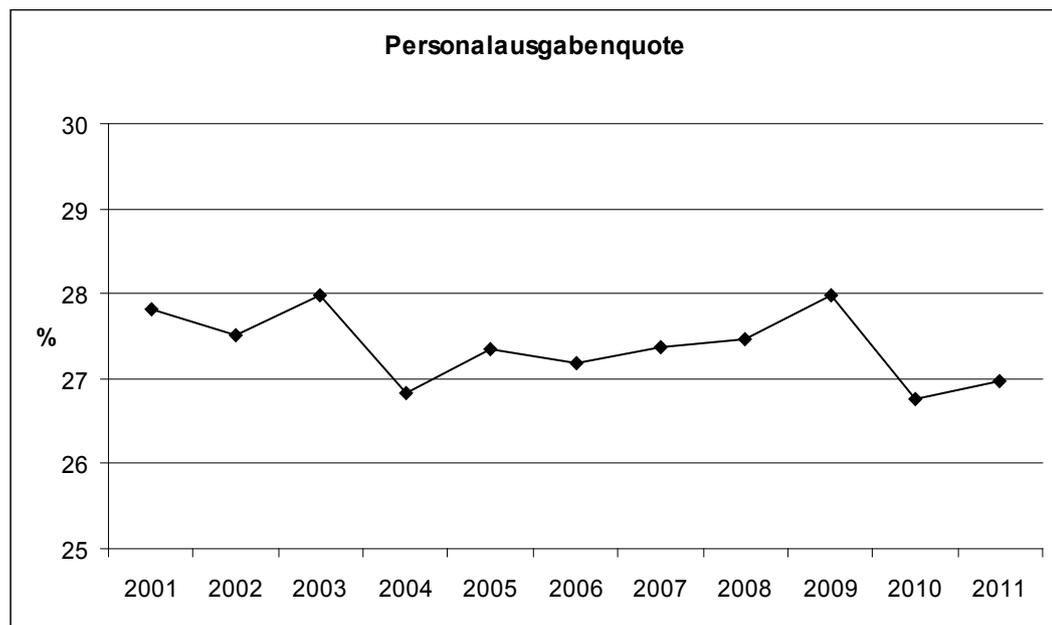
- 116 Die Bezüge der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2001 bis 2011 um rd. 4,1 % auf rd. 750,7 Mio. €. Von 2010 auf 2011 nahmen sie um rd. 17,3 Mio. € zu. Dies entspricht rd. 2,4 %. Die Steigerung resultiert im Wesentlichen aus der Eingliederung des ehemaligen Eigenbetriebs Geoinformation Bremen in die Kernverwaltung und aus Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifierhöhungen.
- 117 Zu den Versorgungsbezügen werden auch die Zuführungen an die Versorgungsrücklage gerechnet, die nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz gebildet wurde. Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2001 bis 2011 um über 86,7 Mio. € auf rd. 342,0 Mio. €, d. h. um rd. 33,9 %. Im Jahr 2011 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 Mio. € und damit

um rd. 1,0 %. Der relativ geringe Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2011 im Gegensatz zu 2010 der Versorgungsrücklage keine Mittel zugeführt wurden (vgl. Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 127). Wären auch im Jahr 2010 keine Zuführungen geleistet worden, wären die Versorgungsbezüge 2011 um rd. 9,0 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Dies entspräche einer Steigerung von rd. 2,7 %.

- 118 Die Versorgungsrücklage hatte Ende 2011 einen Bestand von rd. 74,2 Mio. €. Darüber hinaus hat Bremen eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge errichtet. Sie wird aus Einsparungen infolge der Verbeamtung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie aus Versorgungszuschlägen für von Dritten finanzierte Beschäftigte dotiert. Der von der Anstalt verwaltete Bestand belief sich Ende 2011 auf rd. 294,9 Mio. € und stieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 49,5 Mio. €.
- 119 Dem Geschäftsbericht zum doppelten Jahresabschluss des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2011 zufolge werden sich die Aufwendungen für Versorgungsbezüge jährlich erhöhen und voraussichtlich im Jahr 2020 rd. 390 Mio. € betragen. Die Bilanz weist „Pensionsrückstellungen und ähnliche Verpflichtungen“ in Höhe von rd. 6.207 Mio. € aus.
- 120 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2001 bis 2011 um rd. 37,5 % stiegen. Im Jahr 2011 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,0 % auf rd. 53,1 Mio. €.

2.2 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

- 121 Die Personalausgabenquote weist den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich die Personalausgabenquote in der Kernverwaltung von 2001 bis 2011 entwickelte.



- 122 Die Personalausgabenquote stieg im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Prozentpunkte auf rd. 27,0 %. Dies ist auf den im Vergleich höheren Anstieg der Personalausgaben (rd. 1,8 %) gegenüber den Gesamtausgaben (rd. 1,1 %) zurückzuführen.

2.3 Entwicklung des Beschäftigungsvolumens

- 123 Mit dem Personalentwicklungsprogramm hat der Senat Einsparvorgaben und Beschäftigungszielzahlen beschlossen. Maßgeblich für die Realisierung von Einsparvorgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich ohne die Berücksichtigung refinanzierter Beschäftigter. Das Beschäftigungsvolumen umfasst die Zahl der Beschäftigten in Vollzeit-einheiten. Für 2011 betrug die Einsparvorgabe 223 VZE und damit rd. 1,6 %.
- 124 Das Beschäftigungsvolumen verringerte sich im Jahr 2011 gegenüber 2010 unter Berücksichtigung der Eingliederung des ehemaligen Eigenbetriebs Geoinformation um 112 VZE bzw. rd. 0,8 % auf 13.597 VZE. Die Einsparvorgabe von 223 VZE wurde damit verfehlt.

2.4 Überschreitungen der Beschäftigungszielzahl im Haushaltsjahr 2012

- 125 Für Ende 2012 weist das Personalcontrolling für 8 von 19 Produktplänen eine Überschreitung der Beschäftigungszielzahl aus. Die folgende Tabelle zeigt die betroffenen Produktpläne.

Zielzahlüberschreitungen 2012 (gemessen am Zielwert)		
Produktplan	in VZE	in %
Inneres	28,0	0,8
Wirtschaft	13,0	14,8
Justiz	11,1	0,9
Häfen	7,3	6,9
Bundes- und Europaangelegenheiten	5,4	16,5
Datenschutz und Informationsfreiheit	2,5	22,5
Senat und Senatskanzlei	2,4	2,2
Hochschulen und Forschung	1,6	4,9

- 126 In den genannten Produktplänen sind die Zielzahlen um insgesamt 71,3 VZE verfehlt worden. Dieselben Produktpläne hatten die Zielzahlen bereits im Vorjahr überschritten.
- 127 Entgegen der erklärten Absicht des Finanzressorts (vgl. Jahresbericht 2011 - Land -, Tz. 240) wurden auch im Jahr 2012 Überschreitungen in den Produktplänen Bundes- und Europaangelegenheiten, Inneres sowie Hochschulen und Forschung durch zentral veranschlagte Mittel ausgeglichen. Obwohl nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2012 vorgesehen, haben die Verwaltungen für keinen der überschreitenden Produktpläne die fehlenden Mittel durch das sog. Umlageverfahren eingeworben. Bei diesem Verfahren sollten die benötigten Mittel aus unterschreitenden Produktplänen bereitgestellt werden.
- 128 Die höchsten prozentualen Zielzahlüberschreitungen weisen die Produktpläne Datenschutz und Informationsfreiheit sowie Bundes- und Europaangelegenheiten auf. Dahinter stehen kleine Dienststellen mit Personal im



Umfang von 13,6 bzw. 38,2 VZE. Für sie stellt sich in besonderem Maße die Frage, ob die Zielzahlvorgaben realisierbar sind.

- 129 Die Ermittlung realistischer Zielzahlen ist nur nach kritischer Bewertung der wahrgenommenen Aufgaben möglich. Dabei ist festzulegen, welche Aufgaben auch künftig und ggf. in welcher Weise wahrgenommen werden sollen und welcher Personalbedarf sich dadurch ergibt. Hierauf hat der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2011 - Land -, Tz. 271 hingewiesen.





IV Prüfungsergebnisse

Buchungsauffälligkeiten im Haushaltsjahr 2012

Die Verwaltung hat Mittel ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung ausgegeben. Damit hat sie gegen das Budgetrecht des Parlaments verstoßen.

- 130 Voraussetzung für die Bewirtschaftung von Ausgabemitteln ist eine Ausgabeermächtigung. Werden über- oder außerplanmäßige Ausgaben erforderlich, muss sich die Verwaltung die Mehrausgaben rechtzeitig von der oder dem zuständigen Produktverantwortlichen oder vom Haushalts- und Finanzausschuss nachbewilligen lassen. Die Bewilligung muss vorliegen, bevor die Verwaltung Verpflichtungen eingeht, die zu Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr führen. Sorgt die Verwaltung nicht für eine ausreichende Ausgabeermächtigung und gibt gleichwohl Mittel aus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments.
- 131 Ende Dezember 2012 und Anfang Januar 2013 hat das Finanzressort für das Haushaltsjahr 2012 Haushaltsmittel in erheblicher Höhe durch Umschichtung nachbewilligt und nachbewilligen lassen. Davon waren 18 Fälle innerhalb einer Produktgruppe mit Nachbewilligungen von insgesamt 339.483,29 € auffällig sowie zwei Fälle in einer weiteren Produktgruppe, in denen insgesamt 246.133,36 € nachbewilligt worden sind. In diesen 20 Fällen hat das Ressort unterjährig zentral veranschlagte Mittel ausgegeben, obwohl das Budget auf den Haushaltsstellen nicht ausreichte. Damit hat das Finanzressort die Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers überschritten. Es hat zwar im Nachhinein, hier nach dem 31. Dezember, aber vor Abschluss des Haushalts 2012, die Haushaltsstellen rechnerisch ausgeglichen. Das heißt den haushaltsrechtlichen Verstoß jedoch nicht. Überschreitungen sind ausschließlich dann zulässig, wenn sofortiges Handeln zur Abwendung einer Bremen drohenden, unmittelbar bevorstehenden Gefahr erforderlich ist, das durch die Notlage gebotene Maß nicht überschritten wird und die Einwilligung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann (§ 116 Abs. 2 LHO). Solche Gründe lagen nicht vor.
- 132 Bei zentral verwalteten Mitteln besteht die Gefahr von Überschreitungen in besonderem Maße, weil verschiedene Stellen darauf zugreifen können. Zwar ist es möglich, mit zentral in den Haushalten eingestellten Mitteln die Bewirtschaftung einheitlich zu steuern, um Synergieeffekte zu erzielen. Aber gerade in diesen Fällen sind die Anforderungen an eine zielorientierte



Mittelplanung und an das Controlling hoch, damit es nicht aufgrund dezentraler Zugriffe zu Überschreitungen kommt.

- 133 In einigen Fällen hat das Finanzressort unter dem Namen anderer Dienststellen Nachbewilligungen unterzeichnet. Das hätte es nicht tun dürfen, weil nach dem Haushaltsgesetz nur die zuständigen Produktverantwortlichen dazu befugt sind.
- 134 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es plane einen weiteren Ausbau des Controllings. Außerdem hat es zugesagt, dass es in seiner Funktion als Produktgruppen- bzw. Produktplanverantwortlicher für die zentral veranschlagten Mittel die Ressorts erneut eindringlich auf die Notwendigkeit der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben hinweisen werde. Dabei werde es insbesondere auf die Notwendigkeit der rechtzeitigen Bereitstellung von Deckungsmitteln eingehen.



Pilotprojekt „BASIS.bremen“ beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Planungsmängel verteuern die Umstrukturierung der Informationstechnik. Die Doppelstruktur aus Eigen- und Fremdbetreuung der Informationstechnik führt zu Mehrausgaben und entspricht nicht den Projektzielen. Auch die angestrebte umfassende Standardisierung und ein einheitliches Sicherheitsniveau sind ebenso wenig erreicht worden wie die erwartete Einsparung von Personal.

1 Projekt „BASIS.bremen“

- 135 Der Senat hat im November 2011 u. a. beschlossen, die IT-Sicherheit in den Dienststellen Bremens zu erhöhen und die IT-Unterstützung zu zentralisieren sowie weiter zu professionalisieren (Projekt „BASIS.bremen“). Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Arbeitsplätze in der Verwaltung mit einheitlicher und standardisierter Informationstechnik ausgestattet werden. Einrichtung und Betreuung der Arbeitsplätze übernimmt die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport als externe Dienstleisterin. Das Projekt „BASIS.bremen“ wird von einer beim Finanzressort angesiedelten Arbeitsgruppe gesteuert.
- 136 Mit der IT-Standardisierung wurde 2012 in drei Pilotbereichen begonnen - den senatorischen Behörden der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen sowie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr und im Referat 02 der Senatorin für Finanzen. Die in den Pilotbereichen gewonnenen Erkenntnisse sollen als Grundlage dafür dienen, die Standardisierung auf die gesamte Kernverwaltung auszuweiten.
- 137 Der Rechnungshof hat mit einem Soll-Ist-Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2012 geprüft, wie „BASIS.bremen“ im Pilotbereich des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr bisher umgesetzt worden ist. Der vorgesehene Zeitraum für die Umsetzung hat sich aus verschiedenen Gründen um mehr als sieben Monate verlängert, sodass noch nicht alle Faktoren abschließend bewertet werden konnten.

2 Zusätzliche Kosten

- 138 Da nicht alle vorhandenen IT-Arbeitsplätze die erforderlichen technischen Voraussetzungen für die Betreuung durch Dataport erfüllten, mussten neue Rechner beschafft werden. Teilweise werden auch zusätzliche Netzwerkkomponenten benötigt, die in der Planung nicht berücksichtigt

worden waren. Dies führt zu zusätzlichen Ausgaben für die Beschaffung von Hardware und für die Betreuung von Netzwerkkomponenten.

- 139 Wegen der externen Betreuung durch Dataport dürfen Arbeitsplatzrechner außerhalb der Arbeitszeiten künftig nicht mehr abgeschaltet werden. Nach Angaben von Dataport ist für die Fernwartung eine zwar geringe, doch ständige Stromversorgung nötig (vgl. A/HaFA (Land), 18. Januar 2013, S. 388). Der damit verbundene Stand-by-Betrieb verursacht vergleichsweise höhere Energiekosten.

3 Doppelstruktur aus Eigen- und Fremdbetreuung

- 140 Die vor Projektbeginn geschätzten Dienstleistungsentgelte für die zu betreuenden Fachverfahren stellten sich als zu gering heraus. Angebote von Dataport wiesen erheblich höhere Kosten aus. Das Ressort hat daher entschieden, die kostenintensivsten Fachverfahren weiter von eigenem Personal sowie auf eigener IT-Infrastruktur zu betreiben und den Betrieb von lediglich vier von zehn Fachverfahren auszulagern. Dies bedeutet gegenüber der ursprünglichen Planung zwar eine Reduzierung der Dienstleistungsentgelte. Einsparungen von Ausgaben für den Betrieb mit eigenem Personal, für Server- und Netzhardware, für Wartung und Pflege der Server sowie für Schulungen können jedoch nicht im erwarteten Umfang realisiert werden.
- 141 Ursprünglich waren 105 IT-Arbeitsplätze mit besonderen Modelllinien vorgesehen. Es handelt sich dabei um Rechner, bei denen entweder die nutzende Person oder die IT-Administration im Ressort zusätzlich zu Dataport Administrationsrechte besitzt. Die Zahl hat sich mittlerweile auf 226 erhöht, sodass mehr als 40 % aller IT-Arbeitsplätze im Ressort mit solchen besonderen Modelllinien ausgestattet sein werden. Ursächlich dafür sind die Entscheidungen, Fachverfahren weiter selbst zu betreiben und viele bereits eingesetzte Softwareprodukte auch künftig zu nutzen. Vor Beginn des Projekts waren im Ressort etwa 150 unterschiedliche Softwareprodukte im Einsatz, deren Zahl im Zuge des Projekts reduziert worden ist. Von den weiterhin benötigten Softwareprodukten sind nur zwölf Produkte im sog. Kunden Warenkorb enthalten, der von Dataport betreut wird. 52 andere, nicht von Dataport betreute Produkte erfordern allerdings Arbeitsplätze mit eigenen Administrationsrechten und damit die Ausstattung mit einer besonderen Modelllinie. Eine Standardisierung findet insoweit nicht statt, es entsteht eine Doppelstruktur aus Eigen- und Fremdbetreuung. Damit ist auch ein einheitliches Sicherheitsniveau nicht gewährleistet.



- 142 Das Ressort hat eingewandt, dies stelle keine Doppelstruktur dar, Strukturen blieben lediglich komplexer als erhofft. Die Standardisierung des BASIS-PC greife vollständig. Der Kundenwarenkorb sei vereinheitlicht.
- 143 Dies überzeugt den Rechnungshof nicht. Vor der Umstellung auf „BASIS.bremen“ war die IT-Administration vor Ort für die Betreuung aller IT-Arbeitsplätze zuständig. Nun betreut Dataport jedoch nicht alle IT-Arbeitsplätze vollständig. In mehr als 40 % der Fälle richtet Dataport in einem ersten Schritt die Arbeitsplätze lediglich erstmalig ein. Anschließend wird die IT-Administration im Ressort tätig, um diese Rechner an die besonderen Erfordernisse des Ressorts anzupassen. Danach betreuen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit sowohl das Ressort als auch Dataport die Arbeitsplätze. Zudem wird ein Teil der Fachverfahren und der zugehörigen Hardware bei Dataport betreut, ein anderer Teil im Ressort. Es wird keine Aufgabe doppelt wahrgenommen, aber es entstehen künftig Doppelstrukturen. Zwar verfügt das Ressort über einen einheitlichen Standard- und Kundenwarenkorb, die IT-Arbeitsplätze und die in Eigenadministration verbleibenden Server werden aber von verschiedenen Stellen betreut, sodass nicht von einer vereinheitlichten und standardisierten Informationstechnik gesprochen werden kann.

4 Weniger Einsparung von IT-Fachpersonal

- 144 Von den vorhandenen 11,5 Vollzeiteinheiten (VZE) für IT-Fachpersonal sollten nach der Planung ab dem Jahr 2012 nur noch 5 VZE benötigt werden. Im Jahr 2012 sind im Ressort 2 VZE eingespart worden. Die Aufgaben, die mit einer dieser VZE zu erfüllen waren, wurden im Jahr 2012 durch einen externen Dienstleister erledigt. Zu den verbliebenen 9,5 VZE kommen somit noch Sachausgaben für den externen Dienstleister hinzu. Ob vor diesem Hintergrund künftig das ursprüngliche Ziel von 5 verbleibenden VZE erreicht werden kann, hält der Rechnungshof für fraglich.

5 Erwartete Produktivitätssteigerungen

- 145 In der vor Projektbeginn vom Finanzressort erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird angenommen, dass die Beschäftigten durchschnittlich rd. 7,5 Minuten ihrer täglichen Arbeitszeit mit IT-bezogenen Tätigkeiten verbrachten (z. B. Einstellungen am Rechner ändern, Programme installieren, Probleme mit der IT lösen). Durch die Verlagerung der IT-Unterstützung zu Dataport sollten hier 25 Stunden pro Jahr und Anwenderin oder Anwender eingespart werden. Diese Annahme hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 441 angezweifelt.

Das Ressort hat bestätigt, dass diese Einspareffekte bisher nicht eingetreten sind und sich auch künftig nicht im Haushalt werden darstellen lassen.

- 146 Das Ressort hat sich allerdings darauf berufen, die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterstellten Effekte seien in der Haushaltsveranschlagung bereits über die Einhaltung der Personalentwicklungsquote berücksichtigt worden. Dies überzeugt den Rechnungshof nicht. Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruht auf Wirkungen, die das Projekt „BASIS.bremen“ auslösen soll. Es muss somit ein Kausalzusammenhang zwischen Personaleinsparungen im Haushalt und den Auswirkungen aus dem Projekt bestehen, um Personaleinsparungen dem Projekt zuschreiben zu können. Dieser Kausalzusammenhang bestand im Ressort bislang nicht und müsste für die Jahre ab 2013 ggf. noch nachgewiesen werden.

6 Projektziele nicht erreicht

- 147 Die längere Umsetzungsdauer und die nicht geplanten Zusatzinvestitionen haben zu höheren Projektkosten geführt. Mit der Doppelstruktur von Eigen- und Fremdbetreuung
- hat sich gegenüber der Planung der Bedarf an eigenem IT-Personal erhöht,
 - lässt sich ein einheitliches Sicherheitsniveau nicht erreichen und
 - gehen Vorteile der Standardisierung verloren.
- 148 Somit sind die gesteckten Ziele des Projekts im Pilotbereich nicht vollständig erreicht worden. Mehrkosten drohen auch in der Zukunft. Der Rechnungshof hält es für fraglich, ob die Ziele des Gesamtprojekts ohne Umsteuerung erreichbar sind.
- 149 Durch die IT-Standardisierung sollte das Ressort im Jahr 2012 rd. 1,7 Mio. € haushaltswirksam einsparen. Diese Einsparungen konnten nicht realisiert werden. Auch für die Folgejahre werden sich die geplanten Einsparungen nicht wie erwartet erzielen lassen. Die Gründe hierfür liegen zwar auch, aber nicht maßgeblich in der zeitlichen Verzögerung. Vielmehr ist absehbar, dass sich die Planungsannahmen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch im laufenden Betrieb überwiegend nicht erfüllen werden.
- 150 Das Ressort hat hierzu ausgeführt, es sei selbstverständlich, dass mangels Umsetzung des Projekts keine Haushaltseinsparungen im Jahr 2012 erzielt werden konnten. Allerdings seien auch keine liquiditätswirksamen

Einsparungen in Höhe von rd. 1,7 Mio. € im Haushalt erwartet worden, da hinsichtlich der Einspareffekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht von einer nachweisbaren Liquiditätswirksamkeit im Haushalt ausgegangen worden sei. Das Finanzressort hatte die Wertansätze in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allerdings als haushaltswirksam klassifiziert. Es ist widersprüchlich, dass das geprüfte Ressort die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einerseits als stimmig anerkennt, andererseits aber keine haushaltswirksamen Einsparungen erwartet.

- 151 Außerdem hat das Ressort eingewandt, der Soll-Ist-Vergleich sei verfrüht, da noch nicht alle Daten nach der Umstellung der Pilotbereiche vorlägen. Zudem wäre eine breitere Basis für Erkenntnisse möglich, wenn alle Pilotbereiche ausgewertet worden wären.
- 152 Auch wenn zum Prüfungszeitpunkt noch kein Pilotbereich vollständig umgestellt war, hat die Prüfung zu Erkenntnissen geführt, die für andere Dienststellen von Bedeutung sind. Weitere Ressorts haben bereits Ende des Jahres 2012 mit der Einführung von „BASIS.bremen“ begonnen. Gerade weil die IT-Struktur im geprüften Ressort vielfältig und komplex ist, lassen sich aus der Einführung dort Erfahrungen sammeln und Anregungen für andere Verwaltungsbereiche entwickeln.

7 Empfehlungen

- 153 In der Planungsphase bedarf es einer hinreichend detaillierten Bestandsaufnahme, um beurteilen zu können,
- in welchem Umfang Endgeräte und Netzwerkkomponenten ausgetauscht werden müssen,
 - welche Fachverfahren unter Berücksichtigung des notwendigen Leistungsumfangs und der Marktüblichkeit von Preisen ausgelagert werden können und
 - in welchem Umfang Beschäftigte mit IT-Fachaufgaben befasst sind, auch wenn sie nicht als IT-Beschäftigte gelten.
- 154 Einige der ursprünglich getroffenen Annahmen sind zu überprüfen. So liegt es nach den Prüfungsfeststellungen nahe, dass auch in anderen Dienststellen nicht alle IT-Beschäftigten entbehrlich sein werden. Von besonderem Gewicht ist zudem die Vermeidung von Doppelstrukturen. Dies betrifft sowohl die eigene Betreuung von Fachverfahren als auch die Nutzung von



Arbeitsplätzen mit Administrationsrechten. Durch die eigene Betreuung von Fachverfahren sinkt zwar die Summe der Dienstleistungsentgelte, aber dafür verbleiben die Ausgaben für Personal und IT-Infrastruktur. Je höher der Anteil der ausgelagerten Fachverfahren und der sonstigen Softwareprodukte im Kundenwarenkorb ist, desto geringer ist der Einsatz eigenen Personals und die Anzahl der IT-Arbeitsplätze mit besonderen Modelllinien, aber desto höher ist auch das Dienstleistungsentgelt. Diese Aspekte sind schon in der Planungsphase bei einer detaillierten Zeit-, Maßnahme- und Finanzierungsplanung zu berücksichtigen.



Justiz

Hinterlegungsstellen

Die Amtsgerichte bearbeiten Hinterlegungsgeschäfte sachgerecht und im Wesentlichen fehlerfrei. Vereinfachungen in den Arbeitsabläufen sind allerdings möglich.

1 Amtsgerichte als Hinterlegungsstellen

- 155 Das geltende Recht ermöglicht es, Wertsachen und Wertpapiere sowie Bargeld bei einer dafür bestimmten öffentlichen Stelle zu hinterlegen. Eine Hinterlegung ist z. B. zulässig, wenn ungewiss ist, wem die hinterlegten Gegenstände zustehen oder wenn in einem Gerichtsverfahren Sicherheit zu leisten ist.
- 156 Das Bremische Hinterlegungsgesetz, das seit dem 1. Dezember 2010 die zuvor geltende Hinterlegungsordnung des Bundes ersetzt, bestimmt die Amtsgerichte (Bremen, Bremen-Blumenthal, Bremerhaven) als Hinterlegungsstellen.
- 157 Der Rechnungshof hat die Abwicklung der Hinterlegungsgeschäfte an den drei Amtsgerichten geprüft. Sie führen die Hinterlegungsgeschäfte sachgerecht, wesentliche Mängel hat der Rechnungshof nicht festgestellt. Allerdings lassen sich Arbeitsabläufe vereinfachen und verbessern.

2 Abwicklung der Hinterlegungsgeschäfte

- 158 Die Hinterlegungsstellen übergeben hinterlegte Wertpapiere, wie gesetzlich vorgeschrieben, an ein Kreditinstitut zur Verwahrung und Verwaltung. Dafür entstehende Kosten können sie sich bei der Herausgabe der hinterlegten Wertpapiere von den Berechtigten erstatten lassen.
- 159 Der Rechnungshof hat dem Justizressort empfohlen, eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank zu prüfen. Andere Länder nutzen die Möglichkeit, hinterlegte Wertpapiere von der Deutschen Bundesbank unentgeltlich verwahren und verwalten zu lassen. Das reduziert Verwaltungsaufwand und Kosten sowohl für die Hinterlegungsstellen als auch für die Berechtigten. Nach Auffassung des Justizressorts spricht nichts dagegen, dass die Amtsgerichte zukünftig die Bundesbank mit der Verwahrung und Verwaltung von hinterlegten Wertpapieren betrauen.

- 160 Die Hinterlegungsstellen der drei Amtsgerichte setzen für die Aktenführung und -verwaltung unterschiedliche IT-gestützte Anwendungen ein. Der Rechnungshof hat dem Justizressort empfohlen, einheitliche Systeme einzuführen, um Daten besser auswerten und vergleichen zu können. Das Justizressort hat mitgeteilt, die zuständige IT-Stelle setze diesen Vorschlag bereits um.
- 161 Geldhinterlegungen ab 10 T€ sind nach dem Gesetz vom Land ab einer Hinterlegungsdauer von drei Monaten mit 1 % jährlich zu verzinsen. Gebühren für Geldhinterlegungen erhebt Bremen nicht. Länder, deren Hinterlegungsgesetze keine Verzinsung vorsehen, begründen dies damit, dass im Gegenzug keine Gebühren für Geldhinterlegungen erhoben werden. Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, die Verpflichtung Bremens zu Zinszahlungen aufzuheben und hat eine entsprechende Änderung des Hinterlegungsgesetzes angeregt.
- 162 Das Justizressort befürwortet den Wegfall der Verzinsungspflicht. Es plant, die Initiative für eine solche Gesetzesänderung bei passender Gelegenheit zu ergreifen.
- 163 Von der im Bremischen Hinterlegungsgesetz eröffneten Möglichkeit, ein Amtsgericht als Hinterlegungsstelle mehrerer Amtsgerichtsbezirke zu bestimmen, hat das Justizressort keinen Gebrauch gemacht. In den Hinterlegungsstellen der drei Amtsgerichte fallen Hinterlegungsgeschäfte aber in sehr unterschiedlicher Zahl an. Während am Amtsgericht Bremen in den vergangenen Jahren rd. 640 Fallzugänge jährlich zu bearbeiten waren, fielen am Amtsgericht Bremerhaven nur rd. 110 und am Amtsgericht Bremen-Blumenthal nur rd. 80 neue Fälle im Jahr an. Am Amtsgericht Bremen werden die Hinterlegungsgeschäfte - gemessen am Verhältnis des eingesetzten Personalvolumens zum Fallzahlaufkommen - effizienter abgewickelt als an den beiden anderen Amtsgerichten. Der Rechnungshof hält es angesichts der geringen Fallzahl am Amtsgericht Bremen-Blumenthal nicht für erforderlich, dort den spezialisierten Sachverstand für Hinterlegungen vorzuhalten. Er hat deshalb beim Justizressort angeregt, von der im Gesetz eröffneten Möglichkeit Gebrauch zu machen und das Amtsgericht Bremen auch als Hinterlegungsstelle für den Amtsgerichtsbezirk Bremen-Blumenthal zu bestimmen.
- 164 Das Justizressort hat noch nicht entschieden, ob es den Vorschlag aufnehmen wird. Die vom Rechnungshof angeführten Argumente seien gegen die Ortsnähe von Hinterlegungsmöglichkeiten abzuwägen. Ein deutlicher Effizienzgewinn sei mit dem Vorschlag des Rechnungshofs nicht zu erreichen,



da jeweils nur ein geringes Personalvolumen für Hinterlegungsgeschäfte vorgehalten werde. Es müsse dafür eher über eine Konzentration aller drei Hinterlegungsstellen nachgedacht werden.

- 165 Der Rechnungshof hält die Position des Justizressorts für vertretbar. Er hat aber darauf hingewiesen, dass auch geringe Optimierungspotenziale - z. B. im Rahmen künftiger organisatorischer oder personalwirtschaftlicher Veränderungen - erschlossen werden sollten.





Wissenschaft

Werkstätten der Universität Bremen

Die Universität Bremen kann keine fundierten Angaben über die Auslastung ihrer Werkstätten machen, da die Beschäftigten keine Stundennachweise führen müssen. Sie kann daher nicht belegen, dass der Betrieb eigener Werkstätten im Vergleich mit der Vergabe von Aufträgen an Dritte wirtschaftlich ist.

1 Werkstätten der Universität Bremen

166 Die Universität Bremen benötigt zur Durchführung ihrer Aufgaben unterstützende technische Dienstleistungen, die überwiegend neun hauseigene Werkstätten erbringen. Fünf dieser Werkstätten sind als Zentralwerkstätten für die Betriebstechnik der universitären Gebäude in den folgenden Bereichen zuständig:

- Heizung, Lüftung und Klima,
- Schlosserei, Mechanik, Schweißerei,
- Elektrotechnik und Ausbildung,
- Feinmechanik, Mess- und Regeltechnik sowie
- Holztechnik.

Im Jahr 2005 hat die Universität Bremen die Zentralwerkstätten neu organisiert. Ihr Ziel war es, den stetigen Aufgabenzuwachs für den technischen Betrieb mit gleichbleibenden personellen Ressourcen bewältigen zu können.

167 Die übrigen vier Werkstätten sind wissenschaftliche Werkstätten, die vorrangig Leistungen für Forschung und Lehre erbringen. Davon gehören eine Elektronikwerkstatt und die glastechnische Werkstatt zum Fachbereich 2 (Biologie/Chemie). Eine weitere Elektronikwerkstatt ist dem Fachbereich 4 (Produktionstechnik) zugeordnet. Die metalltechnische Werkstatt besteht aus den Teilwerkstätten des Fachbereichs 1 (Physik/Elektrotechnik) und des Fachbereichs 2.

168 Im Jahr 2011 hat die Universität Bremen für die neun Werkstätten Mittel in Höhe von rd. 3,4 Mio. € aufgewendet. Zum Ende des Jahres hat sie Personal

im Umfang von insgesamt 47,71 Vollzeiteinheiten (VZE) in den Werkstätten beschäftigt. Die Personalausstattung der einzelnen Werkstätten reichte von 0,71 bis 9 VZE. Drei Werkstätten wurden von nur einer Person betrieben.

- 169 Der Rechnungshof hat die einzelnen Werkstätten mit dem Ziel geprüft, einen Überblick über deren Organisation und Finanzierung zu gewinnen.

2 Personalausstattung und Auslastung

- 170 Die Universität Bremen hat mit der Neuorganisation eine bessere Auslastung der Zentralwerkstätten angestrebt, um die Zahl der Fremdvergaben zu verringern. Die Aufträge sollten nicht mehr ausschließlich nach Eingang, sondern nach Dringlichkeit abgearbeitet werden. Außerdem sollten planbare Wartungs- und Erneuerungsaufgaben bereits in der Jahresplanung der Zentralwerkstätten berücksichtigt werden.

- 171 Da die Universität Bremen den Umfang der Fremdvergaben des Jahres 2005 nicht festgehalten hatte, ist nicht feststellbar, ob deren Zahl zurückgegangen ist. Darüber hinaus konnte sie weder die ursprüngliche Auslastung noch die Auslastung nach der Neustrukturierung erheben, weil die Beschäftigten der Zentralwerkstätten keine Stundennachweise führen mussten und bis heute nicht müssen.

- 172 In den wissenschaftlichen Werkstätten führen lediglich die Beschäftigten der metalltechnischen und der glastechnischen Werkstatt Stundennachweise. Die Nachweise sind jedoch nur bedingt aussagekräftig:

- Die Beschäftigten der metalltechnischen Werkstatt erfassen ausschließlich die Stunden, die den einzelnen Aufträgen direkt zugeordnet werden können. Arbeitszeiten, die für Maschinenwartung und -reparaturen, für Werkstatt- und Werkzeugpflege sowie für die Erfüllung der gesetzlichen Auflagen zur Arbeitssicherheit, -hygiene und zum Umweltschutz anfallen, werden nicht erfasst.
- Die Beschäftigte der glastechnischen Werkstatt erfasst ihren Zeitaufwand für Beratungen nicht. Die Beratungen sind sehr zeitintensiv, da die Werkstatt häufig Spezialanfertigungen für die Forschung herzustellen hat.

- 173 Stundennachweise in allen Werkstätten zu führen und auszuwerten, ist für die Planung und Steuerung der Arbeitsabläufe unerlässlich. Nur so kann die Universität Bremen die Auslastung ihrer Werkstätten feststellen,

Leerlaufzeiten vermeiden und personelle Einsparmöglichkeiten erkennen. Die Daten ermöglichen darüber hinaus einen Kostenvergleich von Eigen- und Fremdleistungen. Derzeit hat die Universität Bremen keine Kenntnis darüber, ob der Betrieb eigener Werkstätten wirtschaftlicher ist als die Vergabe von Aufträgen an Dritte.

- 174 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, bis Ende des Jahres 2015 in allen Werkstätten verpflichtend aussagefähige Stundennachweise führen zu lassen. Mithilfe der Nachweise werde sie prüfen, ob Eigen- oder Fremdleistungen wirtschaftlicher sind.

3 Verteilung der Kosten

- 175 Eine der Zentralwerkstätten ist seit mehreren Jahren - mit wenigen Ausnahmen - nur für den Fachbereich 4 tätig. Bei einer zweiten Zentralwerkstatt fallen rd. 85 % der Arbeiten ebenfalls nur für diesen Fachbereich an. Die Personal- und Raumkosten von insgesamt rd. 930 T€ (im Jahr 2011) dieser Zentralwerkstätten werden dagegen von allen Fachbereichen anteilig getragen.
- 176 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Fachbereich 4 bisher lediglich rd. 100 T€ (im Jahr 2011) an Sachkosten und Abschreibungen trägt. Da der Fachbereich 4 aber die Aufträge vergibt, sollte er auch die gesamten Kosten dafür übernehmen.
- 177 Die Universität Bremen hat zugesagt, der Forderung des Rechnungshofs kurzfristig nachzukommen und die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen.

4 Ein-Personen-Werkstätten

- 178 In den drei wissenschaftlichen Werkstätten, in denen jeweils nur eine Person beschäftigt ist, richten sich die Öffnungszeiten nach der Anwesenheit der Beschäftigten. In deren Urlaubs- oder Krankheitszeiten vergibt die Universität Bremen dringende Arbeiten an Fremdfirmen.
- 179 In den Ein-Personen-Werkstätten werden teilweise gefahrgeneigte Tätigkeiten ausgeführt. Die an solchen Arbeitsplätzen nach den berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften erforderlichen erhöhten Schutzmaßnahmen sind sehr kostenintensiv. Die Universität Bremen sollte daher anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen prüfen, ob die Ein-Personen-Werkstätten erhalten werden können.

- 180 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie werde zwei der drei Ein-Personen-Werkstätten nach dem altersbedingten Ausscheiden der beiden Beschäftigten schließen. Die glastechnische Werkstatt zu erhalten, sei jedoch unabdingbar. Es wäre kostenintensiv und würde für das wissenschaftliche und technische Personal einen erhöhten Abstimmungsaufwand bedeuten, wenn Aufträge an Dritte vergeben würden. Für die besonderen technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen in dieser Werkstatt werde Sorge getragen.
- 181 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Frage, ob die glastechnische Werkstatt erhalten bleiben soll, anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden ist.

5 Werkstattleistungen für das Studentenwerk Bremen

- 182 Die Universität Bremen hat mit dem Studentenwerk einen Vertrag über die Nutzung von Räumlichkeiten für zwei Mensen und Cafeterien abgeschlossen. In dem Vertrag ist u. a. festgelegt, dass das Studentenwerk alle Kosten für Dienstleistungen der Zentralwerkstätten zu erstatten hat. Abweichend von dieser Vereinbarung stellt die Universität Bremen dem Studentenwerk lediglich die Leistungen der Heizungs-, Lüftungs- und Klima-Werkstatt in Rechnung. Die Universität Bremen konnte dem Rechnungshof keine Angaben darüber machen, in welchem Umfang das Studentenwerk Leistungen der übrigen Zentralwerkstätten in Anspruch nimmt.
- 183 Der Rechnungshof hat die Universität Bremen gebeten, zu erheben, welche Dienstleistungen die Zentralwerkstätten für das Studentenwerk erbringen und diese künftig vollständig abzurechnen. Die Universität Bremen will die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen.

6 Anlagenbestand

- 184 Die Werkstätten verfügen über einen relativ alten Anlagenbestand. Rund 70 % der Anlagen waren zum Zeitpunkt der Prüfung mehr als 15 Jahre alt. Der Rechnungshof hat auf die Gefahr hingewiesen, dass die Werkstätten aufgrund knapper Investitionsmittel ihre Aufträge - vor allem für die Forschung - nicht mehr angemessen werden erfüllen können. Fremdvergaben können das Problem nur bedingt lösen, da zum einen die konsumtiven Mittel ebenfalls begrenzt sind und zum anderen die Personalkosten der Werkstätten für einen gewissen Zeitraum weiter anfallen werden.
- 185 Die Universität Bremen teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, hat aber darauf verwiesen, dass sie den vorhandenen Investitionsstau mit

den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht lösen kann. Sie werde ihre Investitionsplanung mit dem Wissenschaftsressort abstimmen.

7 Ausbildung in Werkstätten

- 186 Die Universität Bremen bildet im Auftrag des Landes und der Stadtgemeinde Bremen Jugendliche in technischen Berufen aus. Zum 31. Dezember 2011 waren in den Werkstätten 48 Beschäftigte und 40 Auszubildende tätig. Während die Vergütungen der Auszubildenden vom Finanzressort gezahlt werden, trägt die Universität Bremen die sonstigen Kosten der Ausbildung. Der Rechnungshof hat den Personalaufwand für die Betreuung der Auszubildenden durch die Meisterinnen und Meister der Werkstätten auf jährlich rd. 90 T€ geschätzt.
- 187 Die Universität Bremen kann lediglich vier Auszubildenden nach bestandener Abschlussprüfung - auf zwei Jahre befristet - die Möglichkeit bieten, erste Berufserfahrungen zu sammeln. Sie bildet somit weit über ihren eigenen Bedarf hinaus aus.
- 188 Der Rechnungshof hat auf das Risiko hingewiesen, dass die Ausbildung aufgrund des relativ alten Anlagenbestands in den Werkstätten nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik entsprechen wird. Er hat die Universität Bremen gebeten zu prüfen, ob sie in Anbetracht dieser Rahmenbedingungen den Umfang der Ausbildungstätigkeit beibehalten will.
- 189 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie untersuche derzeit die Struktur der Berufsausbildung und werde diese in Abhängigkeit von den Untersuchungsergebnissen anpassen.





Wissenschaft

Drittmittelverwaltung bei zwei bremischen Hochschulen

Hochschulen haben nach den Vorgaben der Europäischen Kommission nachzuweisen, dass sie ihre Leistungen für private Unternehmen kostendeckend abrechnen und Private nicht subventionieren. Dieser Nachweispflicht sind die Universität Bremen und die Hochschule Bremerhaven verspätet nachgekommen.

Die geprüften Hochschulen haben häufig mehr eigene Mittel für Forschungsprojekte aufgewendet als geplant. Um Mehrausgaben zu vermeiden, sind finanzielle Risiken durch Drittmittelprojekte regelmäßig zu bewerten.

1 Zusätzliche Mittel für Forschungs- und Entwicklungsprojekte

- 190 Die bremischen Hochschulen werben von öffentlichen und privaten Institutionen Mittel zur Kofinanzierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten (Drittmittel) ein. Öffentliche Institutionen, insbesondere die Europäische Union und die Bundesministerien, finanzieren Forschungsprojekte vorrangig mit dem Ziel, das gesellschaftliche Wissen zu erhöhen. Private Institutionen, z. B. Unternehmen, erwarten von den Hochschulen Ergebnisse, die sie unmittelbar für ihre eigenen unternehmerischen Zwecke verwenden können.
- 191 In den Jahren 2009 bis 2011 führte die Universität Bremen insgesamt 3.427 Drittmittelprojekte mit einem Ausgabevolumen von rd. 276 Mio. € durch. Die Hochschule Bremerhaven realisierte im gleichen Zeitraum 348 Projekte mit einem Ausgabevolumen von rd. 3,2 Mio. €. Bei beiden Hochschulen ist die Drittmittelverwaltung jeweils dem Dezernat für Haushalt und Finanzen zugeordnet. Verfahrensabläufe und Kalkulationsgrundlagen für die Projekte haben die Hochschulen in ihren Ordnungen zur Durchführung von Forschungsvorhaben mit Mitteln Dritter (Drittmittelordnungen) geregelt.
- 192 Der Rechnungshof hat die Verwaltung von Drittmittelprojekten bei der Universität Bremen und der Hochschule Bremerhaven schwerpunktmäßig für die Jahre 2009 bis 2011 geprüft.

2 Unzulässige Außenvertretung durch Projektleitungen

- 193 Nach § 81 Abs. 3 Bremisches Hochschulgesetz vertreten die Rektorin bzw. der Rektor die Hochschule nach außen. Entgegen dieser Vorschrift haben Projektleitungen Drittmittelverträge unterzeichnet: in der Universität Bremen in etwa einem Viertel und in der Hochschule Bremerhaven in zwei Drittel der geprüften Fälle. Die Hochschulleitungen hatten somit von Vertragsabschlüssen keine Kenntnis, obgleich damit erhebliche finanzielle Verpflichtungen verbunden waren.
- 194 Beide Hochschulen wollen sicherstellen, dass künftig die Regelungen zur Außenvertretung beachtet werden.

3 Trennungsrechnung konsequent umsetzen

- 195 Seit dem 1. Januar 2009 haben die Hochschulen bei Drittmittelaufträgen privater Institutionen die Vorgaben des Beihilferahmens der Europäischen Kommission zu beachten. Diese Vorgaben verbieten den Hochschulen, private Dritte zu subventionieren. Die Hochschulen sind verpflichtet, die Kosten und Erträge ihrer Tätigkeiten im nicht-wirtschaftlichen (hoheitlichen) und im wirtschaftlichen Bereich getrennt auszuweisen (Trennungsrechnung). Sie müssen nachweisen können, dass sie mit ihrer Auftragsforschung sowie ihren Dienstleistungen nicht nur ihre Kosten vollständig decken, sondern auch einen angemessenen Gewinn erwirtschaften. Andernfalls geht die Europäische Kommission davon aus, dass alle staatlichen Zuschüsse einschließlich der Grundfinanzierung durch das Land Bremen eine unzulässige Subvention privater Dritter darstellen. Das Land müsste ggf. seine Zuschüsse von den Hochschulen zurückfordern.
- 196 Bis Ende des Jahres 2010 sind die Hochschulen im Land Bremen ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, den Beihilferahmen umzusetzen. Die Einführung der Trennungsrechnung erforderte nach Auskunft der Hochschulleitungen aufwendige Vorarbeiten. Im März 2010 starteten sie - unterstützt durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft - gemeinsam ein Projekt zur Entwicklung eines hochschulübergreifenden Konzepts für die Trennungsrechnung. Die Hochschulen beschlossen, ab dem 1. Januar 2011, also mit zweijähriger Verspätung, nach dem Konzept zu verfahren und so die Vorgaben der Europäischen Union für wirtschaftliche Vorhaben umzusetzen. Die Hochschulleitungen informierten die Beschäftigten vorab über die von ihnen zu berücksichtigenden neuen Regelungen.



- 197 Die meisten trennungsrechnungsrelevanten Drittmittelprojekte wies die Universität Bremen auf. Bei der Abwicklung verschiedener Projekte hat sie gegen Vorgaben zur Trennungsrechnung verstoßen: Sie hatte langfristige Projektverträge mit privaten Institutionen abgeschlossen, die nicht kostendeckend waren. Obwohl diese Verträge jährlich kündbar waren, hat die Universität Bremen es versäumt, sie mit dem Ziel einer Kostendeckung neu zu verhandeln. Daneben hat sie häufig geringere Gemeinkosten als erforderlich vereinbart, sodass ihre Kosten für die Drittmittelverwaltung nicht gedeckt waren, z. B. für die rechtliche Prüfung von Verträgen oder für das Controlling. Oftmals lagen Kalkulationen vor, die nicht den Grundsätzen der Trennungsrechnung entsprachen. In einem Fall bot die Universität Bremen ihre Leistung zu einem geringeren als dem ermittelten Preis an.
- 198 Die Universität Bremen hat die Vorgaben der Trennungsrechnung nicht konsequent umgesetzt und im Ergebnis Projekte privater Dritter subventioniert. Sie hat in Kauf genommen, dass sie einen Teil der Projektkosten von mindestens 149 T€ aus eigenen Mitteln tragen musste (Eigenbeiträge).
- 199 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie habe Übergangslösungen zugelassen, um im Jahr 2010 abgeschlossene oder kurz vor dem Abschluss stehende Vertragsverhandlungen über Drittmittelprojekte nicht zu gefährden. Künftig werde sie aber für alle wirtschaftlichen Projekte die korrekten Gemeinkostensätze verwenden. Ebenso werde sie sicherstellen, dass vor Abschluss von Drittmittelverträgen eine durch die Drittmittelverwaltung geprüfte Kalkulation vorliegt.
- 200 Die Hochschule Bremerhaven hat bei einem von sechs Projekten gegen die Vorgaben der Trennungsrechnung verstoßen, da sie für dieses Projekt keine vorschriftsmäßige Kalkulation erstellt hat.
- 201 Die Hochschule Bremerhaven hat mitgeteilt, sie werde die Vorgaben der Trennungsrechnung künftig konsequent umsetzen.

4 Ausfallbürgschaften überwachen

- 202 Die Universität Bremen ermöglicht es Projektleitungen in Ausnahmefällen, Drittmittelprojekte zu beginnen, bevor eine verbindliche Finanzierungszusage der potenziellen Mittelgeberinnen bzw. Mittelgeber vorliegt. Wenn nachvollziehbare Gründe dargelegt werden, bewilligt der Kanzler der Universität Bremen eine sog. Ausfallbürgschaft. Damit verpflichtet sich die Universität Bremen gegenüber den Projektleitungen, eigene Mittel für den Fall bereitzustellen, dass vorvertraglich erbrachte Leistungen nicht vergütet



werden oder ein Vertrag nicht zustande kommt. Für die Übernahme solcher Ausfallbürgschaften gibt es keine schriftliche Richtlinie.

- 203 In den fünf geprüften Projekten mit Ausfallbürgschaften war eine betragliche Begrenzung für den Fall der Inanspruchnahme nicht vorgesehen. Soweit Ausfallbürgschaften unter Auflagen übernommen wurden, ist deren Einhaltung nicht überwacht worden. Die Universität Bremen hat sich bisher keine Übersicht darüber verschafft, für welche Projekte, Beträge und Zeiträume Ausfallbürgschaften übernommen worden sind und wie hoch ihr finanzielles Risiko aus Ausfallbürgschaften insgesamt ist.
- 204 Bei allen geprüften Projekten mit Ausfallbürgschaften ist die Universität Bremen in Anspruch genommen worden. Ihr sind daraus Kosten von insgesamt rd. 253 T€ entstanden. Der Rechnungshof hat die Universität Bremen aufgefordert, Ausfallbürgschaften betraglich und zeitlich zu begrenzen, eine Übersicht über alle laufenden Ausfallbürgschaften zu erstellen und ihr finanzielles Risiko zu ermitteln.
- 205 Die Universität Bremen hat zugesagt, künftig das Risiko zu prüfen, bevor sie eine Ausfallbürgschaft übernimmt. Die Beschäftigung von Personal aufgrund einer Ausfallbürgschaft werde künftig auf drei Monate befristet, die Höhe der möglichen Sachausgaben auf 10 T€ begrenzt.

5 Finanzielle Projektrisiken regelmäßig bewerten

- 206 Öffentliche Drittmittelgeber knüpfen die Vergabe von Fördermitteln an Bedingungen, die festlegen, in welchem Umfang geplante Kosten übernommen werden. Bei den geprüften hoheitlichen Forschungsprojekten haben danach die Förderquoten zwischen 50 % und 100 % betragen.
- 207 Nach den Drittmittelordnungen der Universität Bremen und der Hochschule Bremerhaven sind den Auftraggeberinnen und Auftraggebern grundsätzlich sämtliche Personal-, Sach- und Gemeinkosten in Rechnung zu stellen. Davon kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn ein dringendes Interesse an der Durchführung des Drittmittelprojekts besteht. Diese Regelung gilt aufgrund der Vorgaben der Europäischen Kommission allerdings nur noch für Projekte, die den hoheitlichen Bereich betreffen.
- 208 Die Universität Bremen und die Hochschule Bremerhaven haben ihre Drittmittelordnungen bisher nicht an diese Vorgaben angepasst. Beide Hochschulen haben zugesagt, dies alsbald nachzuholen.



- 209 Wenn Hochschulen bei Projekten für öffentliche Institutionen von der vollständigen Erstattung der Projektkosten absehen wollen, haben sie ihre Ermessensentscheidung zu begründen und zu dokumentieren. Darüber hinaus haben sie ihre finanziellen Projektrisiken bis zum Projektabschluss regelmäßig zu bewerten. Beide Hochschulen haben das nicht konsequent getan. Sofern Eigenbeiträge nicht durch Überschüsse aus anderen Drittmittelprojekten ausgeglichen werden können, belasten sie die Haushalte der Hochschulen.
- 210 Bei der Universität Bremen haben sich in 18 der 55 geprüften Projekte, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, finanzielle Projektrisiken realisiert und zu höheren Eigenbeiträgen geführt. Statt geplanter rd. 276 T€ betragen diese letztlich rd. 702 T€. Der Rechnungshof hat die Universität Bremen gebeten, die Projektleitungen aufzufordern, die finanziellen Risiken der Forschungsaufträge fortlaufend zu bewerten. Nur so lässt sich vermeiden, dass Eigenbeiträge mehr als doppelt so hoch ausfallen wie ursprünglich geplant.
- 211 Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie habe die Eigenbeiträge in den meisten Fällen aufgrund der nach der Drittmittelordnung zulässigen Reduzierung der Gemeinkostenpauschalen übernommen. So hätten u. a. die Lehrenden ein hohes Eigeninteresse an der Bearbeitung oder den Ergebnissen der Drittmittelprojekte geltend gemacht. Im Übrigen lasse sich nicht vollständig vermeiden, dass Drittmittelprojekte teurer würden als geplant. Durch engen Kontakt zwischen Drittmittelverwaltung und Projektleitungen werde sie aber künftig versuchen, das finanzielle Risiko zu minimieren.
- 212 Der Rechnungshof erwartet, dass die Universität Bremen die Ausübung ihres Ermessens dokumentiert und darlegt, aus welchen Gründen und in welchem Umfang sie darauf verzichtet, ihre Gemeinkosten geltend zu machen.
- 213 Auch die Hochschule Bremerhaven hat höhere Eigenbeiträge als geplant erbracht. Bei 20 Projekten mit öffentlichen Auftraggebern hatte sie Eigenbeiträge in Höhe von rd. 580 T€ in Kauf genommen. Da die Projektleitungen jedoch anfallende Gemeinkosten i. d. R. nicht vollständig in die Kalkulationen aufgenommen haben, werden die Eigenbeiträge dieser Projekte bis zu deren Abschluss mindestens rd. 673 T€ betragen.
- 214 Der Rechnungshof hat die Hochschulleitung gebeten, die Projektleitungen auf die Verpflichtung hinzuweisen, die projektbezogenen Personal- und Sachausgaben vollständig in die Kalkulation einzubeziehen. Dies ist in der

Vergangenheit versäumt worden und hat dazu geführt, dass die Eigenbeiträge höher ausfallen, als nach der Projektplanung zu erwarten gewesen wäre.

- 215 Die Hochschule Bremerhaven will durch verbesserte Kostenpläne, die der Hochschulleitung als Teil der Projektanträge vorzulegen sind, Abhilfe schaffen. Darüber hinaus will sie künftig bei der Ausübung ihres Ermessens dokumentieren, aus welchen Gründen und in welchem Umfang sie auf ihre Gemeinkosten verzichtet.

6 Informationsfluss verbessern

- 216 Die Vereinbarungen mit den Drittmittelgebern enthalten i. d. R. Zahlungspläne, nach denen jeweils Teilzahlungen entweder zu bestimmten Terminen oder nach Abschluss von Teilleistungen zu erbringen sind. Es ist Aufgabe der Drittmittelverwaltung, die Einhaltung der Vereinbarungen zu überwachen und die Leistungen zeitnah abzurechnen.
- 217 Die Drittmittelverwaltung wird aber von den Projektverantwortlichen nicht immer zeitnah und häufig nur mündlich über Vereinbarungen und Absprachen informiert. In fast der Hälfte der geprüften Fälle konnte die Drittmittelverwaltung der Universität Bremen Zahlungen mangels Information über den Leistungsfortschritt nicht zeitnah anfordern. Die Universität Bremen musste daher häufig Drittmittelausgaben vorfinanzieren. Die Hochschule Bremerhaven hat in einem Viertel der geprüften Fälle Zahlungen nicht fristgerecht angefordert und damit Drittmittelausgaben vorfinanziert.
- 218 Der Rechnungshof hat beide Hochschulen auf die Notwendigkeit hingewiesen, zahlungsrelevante Informationen zeitnah an die Drittmittelverwaltung weiterzuleiten. Nur dann können sie Vorfinanzierungen vermeiden sowie offenen Forderungen nachgehen. Beide Hochschulen haben zugesagt, den Informationsfluss künftig zu verbessern.

7 Steuerliche Risiken vermeiden

- 219 Den Lieferungen und Leistungen der Hochschulen für Drittmittelprojekte liegen Sachverhalte zugrunde, deren steuerliche Einordnung Fachwissen insbesondere zu Fragen der Umsatzsteuer voraussetzt. Aufgrund der Einwerbung von Drittmitteln innerhalb, aber vor allem außerhalb der Europäischen Union werden die steuerlichen Fragen immer komplexer. Bisher gibt es an keiner bremischen Hochschule eine Stelle, die sich schwerpunktmäßig mit



Steuerfragen befasst. In einzelnen Fällen haben die Hochschulen externen Sachverstand hinzugezogen.

- 220 Um steuerliche Risiken für die Hochschulen zu vermeiden, ist es erforderlich, dass sie steuerlich relevante Sachverhalte erkennen. Der Rechnungshof hat die Universität Bremen gebeten zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, eine eigene Stelle zur Klärung steuerlicher Fragen einzurichten oder externen steuerlichen Sachverstand zu nutzen. Bei ihren Überlegungen sollte sie die anderen Hochschulen einbeziehen und deren Bedarf an steuerlichem Sachverstand erfragen, um ggf. eine gemeinsame Stelle zur Klärung steuerlicher Probleme zu schaffen. Diese könnte entsprechend dem jeweiligen Bedarf anteilig finanziert werden.
- 221 Die Universität Bremen hat dargelegt, sie lasse Schulungen durchführen, um ihren Beschäftigten steuerlichen Sachverstand zu vermitteln. Sie sehe derzeit aufgrund der Einstellungssperre keine Möglichkeit, eine eigene Stelle einzurichten und zu finanzieren, wolle aber mit den anderen Hochschulen ein gemeinsames Vorgehen diskutieren.





Bau

Wohnraumförderung in Bremen

Bremen fördert die Modernisierung und den Neubau von Sozialwohnungen mit zinsverbilligten Darlehen. Um das Senatsziel einer ausreichenden Versorgung mit Sozialwohnungen zu erreichen, hat die Verwaltung die bisherige Förderung von Neubauprojekten verstärkt.

1 Förderung von Sozialwohnraum

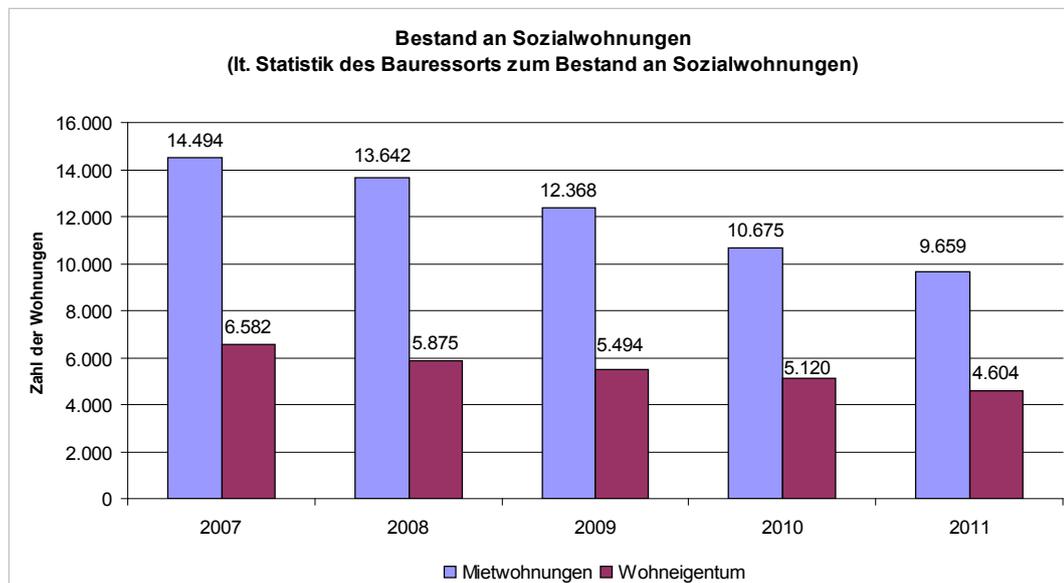
- 222 Die Wohnraumförderung dient der Schaffung von Sozialwohnungen. Dafür hatte der Bund bis einschließlich 2006 Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Seit 2007 sind die Länder zuständig. Der Bund leistet zur Kompensierung des Wegfalls der Bundesfinanzhilfen für die Jahre 2007 bis 2013 zweckgebunden einzusetzende Ausgleichszahlungen. Bremen erhält jährlich rd. 3,1 Mio. €. Bis Ende 2013 werden der Bund und die Länder prüfen, in welcher Höhe weitere Ausgleichszahlungen bis 2019 noch erforderlich sind.
- 223 Bremen hat Neubauten mit bis zu 35 T€ und Modernisierungen mit bis zu 30 T€ pro Wohneinheit (WE) im Darlehenswege gefördert. Die geförderten Objekte unterliegen für 15 Jahre der Sozialbindung, d. h. es bestehen Belegungs- und Mietbindungen.
- 224 Der Rechnungshof hat das bremische Wohnraumförderungsprogramm für die Jahre 2008 und 2009 geprüft. Bremen hat die für dieses Programm insgesamt bereitgestellten 9 Mio. € ausschließlich aus außerplanmäßig zurückfließenden Darlehensförderungen der Vorjahre finanziert. Die Bundesmittel hat Bremen zur Finanzierung von Ansprüchen aus früheren Wohnraumförderungsprogrammen eingesetzt.
- 225 Die Bremer Aufbau-Bank (BAB) wickelt die beschlossenen Förderungen auf der Grundlage von Zuwendungsrichtlinien und Vorgaben ab. In den geprüften Förderfällen hat die BAB die Regelungen eingehalten.

2 Überwiegend Modernisierungen gefördert

- 226 Auf Grundlage des Wohnraumförderungsprogramms 2008/2009 hat das Bauressort die Förderung von 18 Gebäuden mit insgesamt 328 WE in Bremen und Bremerhaven genehmigt. Neun Gebäude mit zusammen 212 WE wurden modernisiert, ebenfalls neun Gebäude mit zusammen 116 WE sollten neu

gebaut werden. Zum Prüfungszeitpunkt im Jahr 2012 waren zwei Neubauten mit insgesamt 30 WE noch nicht begonnen worden. Bei einem Neubau mit 50 WE war unklar, ob er überhaupt erstellt wird. Für zwei Neubauten mit insgesamt 22 WE stand fest, dass sie nicht realisiert werden. Letztlich waren im März 2012 erst vier Neubauten mit 14 WE fertiggestellt. Das vorgesehene Fördervolumen ist damit bei Weitem nicht ausgeschöpft worden. Eine Ursache dafür könnte sein, dass der Förderbetrag je WE für Neubauten als Anreiz nicht ausgereicht hat.

227 Der Bestand an Sozialwohnungen geht seit Jahren zurück:



Von 2007 bis 2011 hat der Bestand an Sozialwohnungen um 6.813 WE abgenommen. Das sind über 30 %.

228 Der Senat hat am 8. Juni 2010 festgestellt, dass es bis zum Jahr 2020 in der Stadtgemeinde Bremen einen Bedarf von insgesamt 14.000 neuen Wohnungen gibt. Bereits im Jahr 2009 hatte der Senat das Ziel formuliert, eine ausreichende Versorgung mit Sozialwohnungen zu gewährleisten. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, wird es aus der Sicht des Rechnungshofs notwendig sein, mit künftigen Wohnraumförderungsprogrammen zu Lasten des Anteils an Modernisierungen vermehrt den Neubau von Sozialwohnungen zu fördern. Modernisierungen werden auch anderweitig gefördert. So gibt es z. B. für energetische Modernisierungsmaßnahmen zinsgünstige Darlehen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie steuerliche Vergünstigungen. Um verstärkt Anreize für Investoren zu schaffen, könnte der Förderbetrag für Neubauten von Sozialwohnungen angehoben werden.



- 229 Das Bauressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, es wolle künftig vorrangig den Neubau von Sozialwohnungen fördern. An der Förderung von Modernisierungen halte es allerdings ebenfalls fest, um auch in diesem Marktsegment angemessenen preiswerten Wohnraum für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen vorzuhalten.
- 230 Für das Wohnraumförderungsprogramm 2012/2013, das der Senat im August 2012 beschlossen hat, hat das Ressort den als zinsgünstiges Darlehen vergebenen Förderbetrag für Neubau von 35 T€ auf 60 T€ pro WE und für Modernisierungen von 30 T€ auf 40 T€ pro WE angehoben. Bremen beabsichtigt, mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 39,2 Mio. € im genannten Förderzeitraum 700 WE zu fördern. Diese Förderung von Sozialwohnungen soll zu 80 % auf Neubauten und zu 20 % auf Modernisierungen entfallen. Der Senat hat für dieses Programm aus außerplanmäßig zurückfließenden Darlehen früherer Wohnraumförderungsprogramme einen Betrag in Höhe von 23,52 Mio. € bereitgestellt. Um den gesamten Förderbetrag zu finanzieren, wird die BAB am Kapitalmarkt ein Darlehen mit einer 20jährigen Laufzeit aufnehmen.





Wirtschaft, Finanzen

Finanzierung des Offshore-Terminals Bremerhaven

Die Verwaltung hatte vor der strukturpolitischen Entscheidung über den Bau des Offshore-Terminals Bremerhaven nicht hinreichend deutlich dargelegt, welche langfristigen Auswirkungen die Finanzierung des Baus auf künftige Haushalte hat.

1 Offshore-Terminal Bremerhaven

- 231 Im südlichen Bereich des Fischereihafens in Bremerhaven haben sich in den letzten Jahren Unternehmen der Offshore-Windenergiewirtschaft angesiedelt. Um die Chancen der Freien Hansestadt Bremen an der beginnenden Entwicklung dieses Marktes zu wahren, beschloss der Senat im Januar 2010, ein Konzept zur Realisierung eines Offshore-Terminals Bremerhaven (OTB) unter Einbindung privater Investoren erarbeiten zu lassen.
- 232 Ein daraufhin vom Wirtschaftsressort initiiertes Bieterverfahren war erfolglos. Die Angebote der Privaten entsprachen nicht den Ausschreibungsbedingungen und waren nicht verwertbar. Daher wurde das Ausschreibungsverfahren im September 2012 aufgehoben.
- 233 In einer Vorlage für die Sitzung des Senats am 4. Dezember 2012 stellte das Wirtschaftsressort daraufhin drei Alternativen dar:
- Verzicht auf den Bau des Offshore-Terminals,
 - Errichtung des Terminals durch Bremen und dessen Betrieb durch private Betreiber (Öffentliches Hafenmodell) und
 - erneutes Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für den Bau und Betrieb des Offshore-Terminals durch einen Privaten mit Beteiligung Bremens am finanziellen Risiko.
- 234 Das Ressort schlug dem Senat vor, das Vorhaben und dessen Finanzierung nunmehr als Öffentliches Hafenmodell weiter zu verfolgen. Die Gesamtkosten wurden auf 180 Mio. € geschätzt. Das Ressort wies auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eines Beratungsunternehmens hin, nach der sich die fiskalische Rentabilität bei optimistischer Betrachtung

(best-case-Szenario) im Jahr 2029, im Normalfall (base-case-Szenario) im Jahr 2047/2048 einstelle.

- 235 Das Ressort hat in seiner Vorlage im Einzelnen dargelegt, dass der Bau des OTB in fünf Jahren finanziert werden würde; dies entspräche im Wesentlichen dem erwarteten Baufortschritt. Es sei beabsichtigt, die Mittel für das Gesamtprojekt bis 2018 aufzubringen. Eine längerfristige Finanzierung hätte eine Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts erfordert. Diese Praxis von Vorfinanzierungen in ausgelagerten Bereichen habe der Senat mit Beginn des Konsolidierungszeitraums beendet, um eine langfristige Vorbelastung künftiger Haushalte zu vermeiden. Zusätzliche Finanzierungskosten ergäben sich nicht. Mit einer längerfristigen Finanzierung wären im Übrigen längerfristige Belastungen des Investitionshaushalts verbunden gewesen, die angesichts absehbarer Investitionsbedarfe in weiterer Zukunft zu nicht gewünschten Einschränkungen von Handlungsmöglichkeiten geführt hätten.
- 236 Der Senat hat beschlossen, den Offshore-Terminal als Öffentliches Hafenmodell zu errichten und von Privaten betreiben zu lassen. Am 4. Dezember 2012 berichtete er darüber in einer Pressemitteilung. Der Schwerpunkt der Ausführungen lag auf dem fünfjährigen Finanzierungszeitraum. Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung blieb unerwähnt.
- 237 Das Wirtschaftsressort hat der Wirtschaftsdeputation als Sondervermögensausschuss für die sonstigen Sondervermögen Hafen und Fischereihafen das Vorhaben in der Sitzung am 7. Dezember 2012 vorgestellt. Die Ausführungen zur fünfjährigen Finanzierung wiederholten sich in der Deputationsvorlage. Über die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genannten Amortisationszeiträume von 16 bzw. 34 Jahren bis 2029 bzw. 2047/2048 unterrichtete das Ressort die Deputation dagegen nur mittelbar durch die Senatsvorlage, die der Deputationsvorlage beigelegt war.
- 238 Der staatliche sowie der städtische Haushalts- und Finanzausschuss haben in ihren Sitzungen am 7. Dezember 2012 der Finanzierung des OTB aufgrund einer Vorlage des Finanzressorts zugestimmt. Auch dieser Vorlage lag die Senatsvorlage bei. Das Finanzressort stellte den Ausschussmitgliedern die geplante Mittelherkunft für die Bauzeitfinanzierung des OTB bis 2018 dar.
- 239 Der Rechnungshof hat sich auf die Finanzierung des OTB konzentriert. Ob die Investition wirtschaftlich ist oder die Baukosten realistisch geschätzt worden sind, hat er nicht untersucht.

2 Finanzierung des OTB über fünf Jahre bis 2018

- 240 Die Kosten für den OTB sollen mit einem Anteil von 67,4 Mio. € aus Mitteln des Sondervermögens Hafen durch Minderausgaben und Mehreinnahmen, Einsparungen bei und Wegfall von Investitionen, durch Rückflüsse aus Liquiditätshilfen an das Sondervermögen Immobilien und Technik sowie geringere als geplante Zinsen bei Darlehen für Großprojekte des Sondervermögens Hafen erwirtschaftet werden. Das Sondervermögen Hafen schließt aber regelmäßig mit Verlusten ab, die jährlich durch Zuweisungen aus dem Haushalt Bremens ausgeglichen werden. Diese Zuweisungen tragen dazu bei, das bremische Haushaltsdefizit und die Neuverschuldung jährlich laufend zu erhöhen. So hat das Sondervermögen Hafen für das Jahr 2011 rd. 85 Mio. € zur Deckung seines Finanzbedarfs erhalten. Im Ergebnis wird der OTB somit aus dem allgemeinen Haushalt finanziert.
- 241 Weitere 43,5 Mio. € sollen von 2014 bis 2018 finanziert werden, indem die Investitionsbudgets aller Ressorts vorab mit 21,9 Mio. € für Kosten des OTB anteilig belastet werden. Das Wirtschafts- und Häfenressort soll daneben 21,6 Mio. € in seinen Produktplänen verbindlich festlegen. Die Investitionsbudgets der Ressorts werden seit Jahren zurückgefahren. Mit der Bindung der Investitionsbudgets werden die Spielräume für andere Investitionen weiter eingeengt. Bisher als notwendig erachtete Maßnahmen müssen zurückgestellt werden und können später wiederum nur zulasten weiterer Investitionen durchgeführt werden. Dies führt zu einem anwachsenden Investitionsstau. So müssen beispielsweise Straßen, Hochschulen und Schulen laufend provisorisch hergerichtet werden, statt sie grundlegend zu sanieren. Solche Überbrückungsmaßnahmen sind unwirtschaftlich und werden künftige Haushalte vermehrt belasten.
- 242 50 Mio. € erhofft sich der Senat aus zusätzlichen Erträgen bremischer Beteiligungen in den Jahren 2014 bis 2018. Die eingeplanten höheren Gewinnabführungen bremischer Beteiligungen von jeweils 10 Mio. € in den nächsten fünf Jahren sind jedoch ungewiss. Die Ertragslage am Markt operierender Unternehmen ist vielfach konjunkturabhängig. Es ist fraglich, ob die Gewinne bremischer Beteiligungen insbesondere in den nächsten fünf Jahren im erforderlichen Umfang gesteigert werden können. Zudem dürfen, um bremische Arbeitsplätze nicht zu gefährden, den Unternehmen keine Mittel entzogen werden, die für den Erhalt und die Verbesserung ihrer Marktfähigkeit erforderlich sind.

243 Die zur Finanzierung benötigten weiteren 18,8 Mio. € setzen sich zusammen aus:

- 8 Mio. € bereits finanzierten Planungsmitteln,
- 3 Mio. € Bundesmitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und
- 7,8 Mio. € aus jährlichen Erlösen von 3,9 Mio. € in den Jahren 2017 und 2018 aus der Verpachtung des OTB sowie aus Hafentengelten.

3 Auswirkungen auf künftige Haushalte

244 Der Bau des OTB wird den bremischen Haushalt nicht lediglich fünf Jahre, sondern langfristig belasten. Die Darstellungen in den Vorlagen für den Senat und die Gremien sowie in der Pressemitteilung des Senats machen das nicht hinreichend deutlich. Eine Finanzierung, die künftige Haushalte nicht belastet, gibt es im Ergebnis nicht, solange der Schuldenstand Bremens jährlich wächst.

245 Investitionsentscheidungen müssen in Kenntnis der Wirkungen auf den Gesamthaushalt getroffen werden. Dies gilt umso mehr, als bereits heute absehbar ist, dass demnächst weitere Investitionen in einer Größenordnung von rd. einer Milliarde Euro beispielsweise für die Städtischen Kliniken, die Universität Bremen, die Errichtung des Hafentunnels Cherbourger Straße in Bremerhaven und die Sanierung der Columbuskaje anstehen. Finanzielle Belastungen z. B. durch das Universum und die Jacobs University - Einrichtungen, deren Erhalt nicht zwingend staatliche Pflichtaufgabe ist - sind in diese Betrachtung noch nicht einmal einbezogen.

246 Vorlagen, die den Blick für die langfristige Belastung der Haushalte zugunsten einer scheinbar kurzfristigen Finanzierungsmöglichkeit verstellen, erschweren eine abgewogene Entscheidungsfindung. Entscheidungen ohne fundierte Grundlagen erhöhen das Risiko, die im Grundgesetz vorgegebene Konsolidierungsverpflichtung nicht erfüllen zu können.

4 Stellungnahmen

247 Das Wirtschaftsressort hat darauf hingewiesen, die Frage der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sei in den Vorlagen für den Senat, die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie die Haushalts- und Finanzausschüsse ein wesentlicher Schwerpunkt gewesen.

- 248 Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegen hat. Das Ergebnis dieser Untersuchung, das eine langfristige weitere Verschuldung aufzeigt, wurde in den Darstellungen für die Gremien jedoch vom Bild einer kurzfristigen Finanzierung weitgehend überlagert.
- 249 Die Ausführungen des Rechnungshofs zu den langfristigen Belastungen der Haushalte durch Investitionen teilt das Ressort. Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, es obliege den Fachressorts, eine Prioritätensetzung - im Rahmen der ihnen zugewiesenen Investitionseckwerte - zur Beschlussfassung in den zuständigen Gremien vorzubereiten. Das Finanzressort hat auf diesen Aspekt ebenfalls hingewiesen.
- 250 Eine Priorisierung ist - insbesondere bei begrenzten finanziellen Möglichkeiten - auch nach Auffassung des Rechnungshofs unumgänglich. Sie setzt voraus, dass die Verwaltung den Gremien die Rahmenbedingungen einer großen Investitionsentscheidung verdeutlicht und darauf aufbauende Vorschläge fundiert begründet. Dazu gehört es, den Entscheidungsträgern die infrage kommenden Alternativen zu benennen, diese in ihren Auswirkungen auf künftige Haushalte darzustellen und die wesentlichen Überlegungen der Verwaltung zur Priorisierung offen zu legen.
- 251 Das Finanzressort ist der Auffassung, der Rechnungshof hätte die Investitionspolitik des Senats insgesamt dahin gehend analysieren müssen, ob sie den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit genüge. Nur so ließen sich die Belastungen künftiger Haushalte durch die Investition in den OTB einerseits und in substanzerhaltende Maßnahmen andererseits vergleichen.
- 252 Das Finanzressort lässt außer Acht, dass allein die Verwaltung dafür verantwortlich ist, den Gremien umfassende Entscheidungsgrundlagen vorzulegen. Die Entscheidung, ob und welche Maßnahmen durchgeführt werden sollen, obliegt dann den parlamentarischen Gremien.
- 253 Das Finanzressort hat ferner betont, der gewählte Realisierungsweg einer kurzfristigen und direkten Finanzierung sei ein substanzieller Beitrag zur Schuldenbegrenzung.
- 254 Angesichts der Verschuldungslage Bremens ist es ohne Belang, wie der OTB finanziert wird. Im Ergebnis hat Bremen Zinsen entweder für neu aufgenommene Darlehen oder für eine nicht verringerte Verschuldung zu zahlen. Eine Investition, die sich bei normalem Verlauf erst nach mehr als 30 Jahren amortisiert, belastet künftige Generationen.





Finanzen, Wissenschaft

Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung

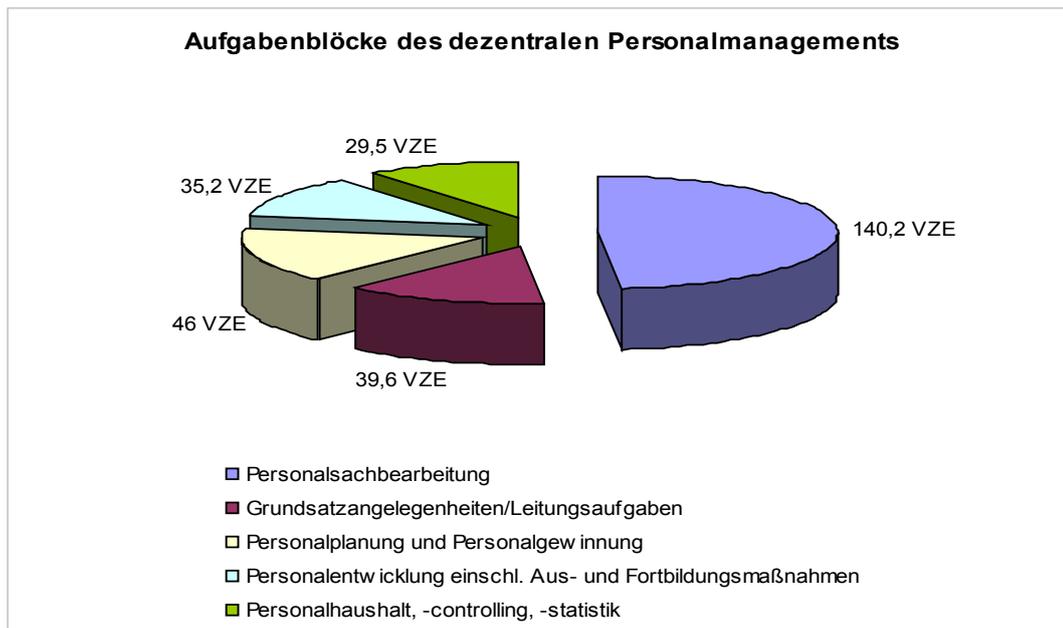
Ein Vergleich der Personalausstattung für die Personalsachbearbeitung in den Dienststellen zeigt erhebliches Optimierungspotenzial. Rechnerisch lassen sich 43 von 140 Vollzeiteinheiten und damit Personalausgaben von rd. 2,4 Mio. € jährlich einsparen.

1 Personalmanagement in der bremischen Verwaltung

- 255 In der bremischen Verwaltung wird das Personalmanagement zum großen Teil dezentral in den Dienststellen, den Eigenbetrieben, den Hochschulen sowie den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (im Folgenden Dienststellen) wahrgenommen. Bezüge und Entgelte, Beihilfen und Dienstreisen rechnet der Eigenbetrieb Performa Nord als zentraler Dienstleister ab. Ministerielle und strategische Aufgaben für den Personalbereich sind dem Finanzressort zugeordnet.
- 256 Der Rechnungshof hat die Personalausstattung des dezentralen Personalmanagements in den Dienststellen verglichen. Ziel war es, den Aufwand für Personalsachbearbeitung transparent darzustellen, Kennzahlen zu ermitteln, mögliche Effizienzunterschiede aufzuzeigen und sich daraus ergebende Optimierungspotenziale zu identifizieren.

2 Umfang des dezentralen Personalmanagements

- 257 Der Rechnungshof hat die Aufgaben des dezentralen Personalmanagements in Aufgabenblöcke zusammengefasst und den Personalaufwand aufgrund der Angaben der Dienststellen diesen Blöcken zugeordnet. Zum Stichtag 1. Mai 2012 wurde in 70 Dienststellen Personal im Umfang von 290,5 Vollzeiteinheiten (VZE) für das dezentrale Personalmanagement eingesetzt. Dies entspricht einem jährlichen Aufwand von rd. 17,8 Mio. €. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung des Personalaufwands.



258 Für Grundsatzangelegenheiten und Leitungsaufgaben wurden 39,6 VZE eingesetzt, für Personalplanung und Personalgewinnung 46,0 VZE, für Personalentwicklung einschließlich Aus- und Fortbildungsmaßnahmen 35,2 VZE und für Personalhaushalt, -controlling und -statistik 29,5 VZE. Die Personalsachbearbeitung bildete mit 140,2 VZE und jährlichen Personalkosten in Höhe von rd. 7,5 Mio. € den weitaus größten Aufgabenblock.

259 Die Personalsachbearbeitung eignet sich am besten für eine vergleichende Betrachtung über Kennzahlen, da sie in allen Dienststellen nach gleichen Regeln erfüllt werden muss. Ist bei der Personalsachbearbeitung eine geringe Personalausstattung ein Indiz für Effizienz, gilt dies für die weiteren Aufgabenblöcke nicht zwangsläufig. Höherer Aufwand z. B. für Fortbildungsplanung oder Personalgewinnung kann durchaus zu effizienterem Einsatz von Personal führen und damit wirtschaftlich sein. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof den Schwerpunkt des Vergleichs auf die Personalsachbearbeitung gelegt.

3 Benchmarking der Personalsachbearbeitung

3.1 Bildung von Kennzahlen

260 Zur Personalsachbearbeitung gehören alle unmittelbar für eine beschäftigte Person zu leistenden Tätigkeiten (z. B. Ernennung, Personalaktenführung,



Nebentätigkeits- und Urlaubsangelegenheiten, Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften).

- 261 Anhand der in den Dienststellen erhobenen Daten hat der Rechnungshof Kennzahlen gebildet. Er hat ermittelt,
- wie viele Beschäftigte ein Personalsachbearbeiter bzw. eine Personalsachbearbeiterin - gerechnet in VZE - betreut (Personalbetreuungsquote) und
 - wie hoch die durchschnittlichen Kosten jährlich je Personalsachbearbeiter bzw. Personalsachbearbeiterin sind (Personalsachbearbeitungskosten).
- 262 Zum Stichtag haben 16 zumeist kleinere Dienststellen Personalsachbearbeitung von Dienstleistern aus der bremischen Verwaltung (z. B. Performa Nord) wahrnehmen lassen. Der Rechnungshof hat den Aufwand der Dienstleister den auftraggebenden Dienststellen zugerechnet.

3.2 Personalbetreuungsquote

3.2.1 Richtwert

- 263 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials für die Personalsachbearbeitung hat der Rechnungshof aus den Kennzahlen einen Richtwert ermittelt. Diesen hat er aus der Personalbetreuungsquote von 276 abgeleitet, die Performa Nord als Dienstleister für andere Dienststellen erreicht. Da für die Dienststellen eine Vergabe der Personalsachbearbeitung an Performa Nord als Alternative offen steht, ist die eigene Personalsachbearbeitung nur wirtschaftlich, wenn dieser Wert zumindest annähernd erreicht wird. Unter Berücksichtigung von Unterschieden und Besonderheiten in der Personalstruktur hält der Rechnungshof einen Richtwert von 250 für angemessen, d. h. eine Vollzeitkraft kann die Personalsachbearbeitung für 250 beschäftigte Personen erledigen.

3.2.2 Optimierungspotenzial

- 264 Nur rd. 17 % der Dienststellen erreichten oder übertrafen den Richtwert von 250. Die durchschnittliche Personalbetreuungsquote betrug nur 195 beschäftigte Personen je VZE und lag damit deutlich unter dem Richtwert. Die Personalbetreuungsquoten wichen sehr stark voneinander ab. So



errechnete sich für zwei Dienststellen jeweils eine Quote von unter 50 und für vier Dienststellen jeweils eine Quote von über 300.

- 265 Von den 70 Dienststellen übertrafen lediglich zwölf den Richtwert von 250, während 58 Dienststellen ihn unterschritten. Würde die Personalbetreuungsquote dieser Dienststellen so erhöht, dass sie den Richtwert erreichten, ergäbe sich rechnerisch ein Einsparvolumen von rd. 43 VZE. Das entspräche im Ergebnis Personalausgaben von rd. 2,4 Mio. € jährlich.

3.2.3 Auffälligkeiten bei den Finanzämtern

- 266 Auffallend geringe Personalbetreuungsquoten hat der Rechnungshof bei fünf von sechs Finanzämtern festgestellt. Sie erreichten nur knapp ein Drittel des Richtwerts von 250, obgleich sie eine homogene Personalstruktur aufweisen, die den Aufwand für die Personalsachbearbeitung grundsätzlich vermindert.
- 267 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Personalausstattung zu prüfen und dabei die Möglichkeit einer Verlagerung der Personalsachbearbeitung in das Personalbüro der senatorischen Dienststelle einzubeziehen. Durch den Zusammenschluss in einem Personalbüro lassen sich Synergieeffekte erzielen, die sich in einer deutlich höheren Personalbetreuungsquote niederschlagen werden.
- 268 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es bereite ein Projekt zur weiteren Konzentration der Personalsachbearbeitung der Finanzämter vor und plane, diese zum Jahresende 2013 im Personalbüro der senatorischen Dienststelle zusammenzuführen.

3.2.4 Besonderheiten bei den Hochschulen

- 269 Die Personalstruktur der Hochschulen weist entscheidende Besonderheiten auf, die die Aussagekraft eines Vergleichs der Kennzahlen mit denen der übrigen Dienststellen einschränkt. Die Hochschulen beschäftigen im Wissenschaftsbereich unterschiedliche Berufsgruppen, wie Professoren und Professorinnen, Honorarkräfte und Wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Darüber hinaus ist an den Hochschulen der Anteil von befristet Beschäftigten und deshalb die Fluktuation hoch.
- 270 Die Hochschulen können jedoch miteinander verglichen werden. Bei einem solchen Vergleich haben sich signifikant unterschiedliche Personalbetreuungsquoten von 52 bis 199 ergeben. Der Rechnungshof hat



unter Einbeziehung des Wissenschaftsressorts die Hochschulen gebeten, eine Kooperation in der Personalsachbearbeitung oder eine Vergabe an Dienstleister zu prüfen.

- 271 Das Wissenschaftsressort vertritt die Auffassung, der Rechnungshof habe bei seinem Vergleich die Besonderheiten der Hochschulen nicht ausreichend berücksichtigt. Kennzahlen, die sich nur auf die Zahl der Beschäftigten beziehen, würden der Komplexität der Verhältnisse an den Hochschulen nicht gerecht. Erst nach einem Vergleich in quantitativer und qualitativer Hinsicht sei es möglich, Aussagen über eine Kooperation in der Personalsachbearbeitung oder eine Vergabe an Dienstleister zu treffen.
- 272 Der Rechnungshof hält die in den Hochschulen festgestellte Spanne bei den Personalbetreuungsquoten für gravierend und sieht weiteren Handlungsbedarf. Es ist im Rahmen ihrer Selbstverwaltung Aufgabe der Hochschulen, durch weitergehende Ursachenanalysen die Verbesserungsmöglichkeiten für ihre Organisation unter Berücksichtigung bestehender Besonderheiten zu ermitteln und zu nutzen.

3.3 Personalsachbearbeitungskosten

- 273 Für die Aufgaben der Personalsachbearbeitung haben die Dienststellen unterschiedlich vergütete bzw. besoldete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt. Der Rechnungshof hat anhand der individuellen Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen der Beschäftigten berechnet, wie hoch die Personalkosten der einzelnen Dienststellen je VZE pro Jahr sind. Sie reichten von rd. 45,3 T€ bis rd. 64,3 T€. Der Höchstwert lag damit um rd. 42 % über dem niedrigsten Wert. Durchschnittlich kostete eine VZE in der Personalsachbearbeitung rd. 53,6 T€ jährlich.
- 274 Die erheblichen Unterschiede der Personalkosten lassen sich nicht allein auf Größenunterschiede oder unterschiedliche Anforderungen aufgrund der strukturellen Gegebenheiten in den Dienststellen zurückführen. Vielmehr deuten sie auf unerschlossene Wirtschaftlichkeitspotenziale hin. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, auf eine möglichst einheitliche Stellenbewertung hinzuwirken. Das Finanzressort hat zugesagt, dieses Ziel weiter zu verfolgen.

4 Handlungsbedarf

- 275 Die Dienststellen nehmen Aufgaben der Personalsachbearbeitung mit sehr unterschiedlichem Personaleinsatz wahr. Die weit auseinander liegenden



Personalbetreuungsquoten zeigen Potenziale für eine Effizienzsteigerung und geben Hinweise, wo Optimierungsansätze und -notwendigkeiten bestehen. Im Ergebnis besteht erheblicher Handlungsbedarf. Die Organisation der Personalsachbearbeitung muss zugleich effektiv und effizient sein.

- 276 Der Rechnungshof hat die Dienststellen und die verwaltungsinternen Dienstleister mit einer Personalbetreuungsquote unter dem Richtwert von 250 aufgefordert, den Personaleinsatz und die betrieblichen Abläufe zu überprüfen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu entwickeln und umzusetzen. Können Dienststellen, z. B. aufgrund einer geringen Beschäftigtenzahl, den Richtwert nicht erreichen, ist zu prüfen, ob die Personalsachbearbeitung wirtschaftlicher organisiert werden kann. Einige Dienststellen haben aufgrund der Feststellungen bereits damit begonnen, ihre Personalstellen zu überprüfen.
- 277 Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass sich die Wirtschaftlichkeit durch eine zentrale Wahrnehmung der Personalsachbearbeitung in größeren Organisationseinheiten steigern lässt. Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass bei der Personalsachbearbeitung Synergieeffekte genutzt werden sollten. Mittelfristig strebe es an, die Personalsachbearbeitung entweder in großen Einheiten wie Ressorts oder Hochschulen oder bei Performa Nord als zentralem Dienstleister zu bündeln. Dadurch könne eine Personalbetreuungsquote von über 250 erzielt werden. Es gebe weitere Synergieeffekte, wenn die Personalsachbearbeitung mit der ohnehin Performa Nord obliegenden Bezügeabrechnung zu einer gesamtheitlichen Bearbeitung zusammengefasst werde. Hierdurch würden die Zahl der am Arbeitsprozess beteiligten Organisationseinheiten reduziert, Arbeitsabläufe verschlankt und Spitzenbelastungen ausgeglichen.
- 278 Der Rechnungshof erwartet, dass die Personalsachbearbeitung nicht erst mittelfristig gebündelt wird. Eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ist angesichts der Einsparverpflichtungen im Personalbereich und der Budgetüberschreitungen in einigen Produktplänen (s. Tz. 125 ff.) frühestmöglich anzustreben.



Finanzen

Risikomanagementsystem in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West

Die Beschäftigten der Arbeitnehmerstellen der Finanzämter Bremen-Ost und Bremen-West haben Prüfhinweise des Risikomanagementsystems vielfach nicht angemessen bearbeitet. Dadurch wurden Steuern nicht vollständig festgesetzt. Steuerausfälle von mehr als 1 Mio. € jährlich sind die Folge.

Um Bearbeitungsrückstände des Finanzamts Bremen-West abzubauen, haben Finanzressort und Finanzamt vereinbart, dass die Beschäftigten in festgelegten Zeitabschnitten Steuerfälle ungeprüft erledigen. Diese „Aktion“ setzt das Risikomanagement außer Kraft, ist rechtlich unzulässig und führt zu weiteren Steuerausfällen.

1 Risikomanagement

- 279 Die Finanzbehörden sind nach der Abgabenordnung (AO) verpflichtet, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben sowie Sachverhalte von Amts wegen zu ermitteln. Zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben setzen die Länderfinanzbehörden sog. Risikomanagementsysteme ein.
- 280 Die Systeme erkennen risikobehaftete Fälle und benennen Risiken durch maschinell erstellte Prüfhinweise. Die Verfahren sollen es den Beschäftigten ermöglichen, sich auf die Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen zu konzentrieren. Hinweise werden beispielsweise ausgegeben, wenn
- Sachverhalte erstmalig vorliegen,
 - festgelegte Grenzen überschritten werden oder
 - sich Angaben in der Steuererklärung absolut oder relativ gegenüber dem Vorjahr geändert haben.
- 281 In Bremen wird in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter seit März 2008 ein Risikomanagementsystem eingesetzt. In der „Allgemeinen Dienst-anweisung für das Festsetzungsverfahren“ (ALDA-FEST) hat das Finanzressort 2009 die Grundlagen für die Arbeitnehmerveranlagungen festgelegt, die mit

Unterstützung dieses Systems bearbeitet werden. Im Wesentlichen werden die Beschäftigten darin angewiesen,

- vom System als risikolos erkannte Fälle ohne weitere Prüfung abzuschließen,
- bei den vom System als risikobehaftet eingestuften Einkommensteuererklärungen nur die Risikohinweise zu bearbeiten und andere Sachverhalte von einer Prüfung auszunehmen und
- Stichprobenfälle grundsätzlich nur überschlägig zu prüfen. Nur bei sich „ergebenden Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung bzw. falls der Bearbeiter oder die Bearbeiterin im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens Anlass für eine intensive Bearbeitung sieht, ist eine punktuelle Fallprüfung durchzuführen.“

282 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Arbeitnehmerstellen der Finanzämter Bremen-Ost und Bremen-West im Jahr 2011 die Bearbeitungs- und Dokumentationsmängel abgestellt haben, die das Finanzressort bei einer Geschäftsprüfung des Risikomanagements im Jahr 2010 festgestellt hatte. Aus den von den Arbeitnehmerstellen der beiden Finanzämter im Jahr 2011 bearbeiteten rd. 26.500 Fällen mit Prüfhinweisen des Veranlagungszeitraums 2010 hat der Rechnungshof nach statistischen Methoden 338 Fälle ausgewählt.

2 Dokumentation verbesserungsbedürftig

283 Nach der ALDA-FEST haben die Beschäftigten nachvollziehbar in den Steuererklärungen oder alternativ in einer Vermerkzeile des elektronischen Veranlagungssystems zu dokumentieren, wie sie die Risikohinweise bearbeitet haben. Das Finanzressort hatte bei seiner Geschäftsprüfung eine unzureichende Dokumentation gerügt und Verbesserungen gefordert.

284 Nach Feststellung des Rechnungshofs ist die Dokumentation weiterhin verbesserungsbedürftig. Bei rund der Hälfte der untersuchten Veranlagungen waren die Bearbeitungshinweise nicht aussagekräftig. Daher war es nur zum Teil möglich festzustellen, ob steuerliche Sachverhalte von den Beschäftigten richtig erkannt und bewertet worden waren.

285 Um der unzureichenden Dokumentation zu begegnen, sollten Beschäftigte Steuerveranlagungen erst abschließen können, wenn sie die Bearbeitung der Risikohinweise im elektronischen System hinreichend

dokumentiert haben. Das Finanzressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, bei der Weiterentwicklung des Risikomanagementsystems auf Bundes- und Länderebene sei diese Verfahrensänderung bereits geplant, der Zeitpunkt der Einführung stehe jedoch noch nicht fest. Es habe erhebliches Interesse an dieser Programmänderung, jedoch auf den Zeitpunkt der Einführung keinen Einfluss. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, bis zur Programmänderung darauf hinzuwirken, dass die Sachgebietsleitungen in den Finanzämtern die Bearbeitung der Hinweise sowie deren Dokumentation regelmäßig prüfen.

3 Risikomanagementsystem ausgehebelt

- 286 Das System stuft rd. 21.000 der rd. 47.500 Arbeitnehmerfälle des Jahres 2010 als risikolos ein. Zwar hatten die Beschäftigten auch für diese Fälle veranlagungsbegleitende Tätigkeiten zu erledigen. Sie brauchten jedoch fast jeden zweiten Fall in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht zu prüfen. Bei den übrigen Fällen waren sie insoweit entlastet, als sie lediglich die vom System aufgezeigten Risikohinweise zu bearbeiten hatten.
- 287 Trotz dieser Erleichterungen bearbeiteten die Beschäftigten die Risikohinweise oft nicht regelgerecht. Sie entschieden von Fall zu Fall, ob und in welchem Umfang sie diesen nachgehen wollten. Dabei legten sie unterschiedliche, von ihnen selbst gewählte und von den Vorgesetzten geduldete Maßstäbe an. Die Finanzämter haben sich gegenüber dem Rechnungshof auf allgemeine Grundsätze der ALDA-FEST berufen, wonach Steuerfälle risikoorientiert zu bearbeiten seien und dabei auf das Wesentliche abzustellen sei. Der Aufwand dafür habe sich am insgesamt zur Verfügung stehenden Zeitrahmen auszurichten. Dieser sei im Jahr 2011 aufgrund zusätzlicher Aufgaben, z. B. durch die Einführung der elektronischen Lohnsteuerkarte, erheblich begrenzt gewesen.
- 288 Die von den Finanzämtern genannte Regelung bezieht sich ausschließlich auf Fälle, die kein maschinelles Risikomanagementverfahren durchlaufen. Für die Arbeitnehmerstellen, die mit dem Risikomanagementsystem arbeiten, gelten die ausdrücklich für sie geschaffenen besonderen Anweisungen der ALDA-FEST (s. Tz. 281).
- 289 Das Finanzressort hat bereits anlässlich seiner Geschäftsprüfung eine vollumfängliche Prüfung der Risikohinweise und damit verbundene Änderungen erklärter Werte als unumgänglich bezeichnet. Es hält allerdings die derzeitige Fassung der ALDA-FEST für missverständlich und will eine Klarstellung vornehmen.



4 Unzureichende Prüfung steuerlicher Sachverhalte

290 Die negativen Auswirkungen des Umgangs der Finanzämter mit dem Risikomanagementsystem zeigten sich in den vom Rechnungshof geprüften Fällen. 113 von 338 - und damit rund ein Drittel - der untersuchten Veranlagungen waren nicht oder unzureichend geprüft:

- Bei 61 (rd. 18 % aller 338 Fälle) dieser Veranlagungen wäre bei einer ausreichenden Prüfung der Risikohinweise eine höhere Steuer festzusetzen gewesen.
- In weiteren 52 Fällen (rd. 15 % aller 338 Fälle) enthielten die Steuererklärungen Anhaltspunkte, die auf zu gering festgesetzte Steuern hinwiesen. Trotzdem wurden die Sachverhalte nicht oder unzureichend ermittelt, sodass die steuerlichen Auswirkungen wegen der unzureichenden Dokumentation nicht abschließend ermittelt werden können.

291 Die Festsetzungs- und Ermittlungsfehler konzentrierten sich im Wesentlichen auf:

- Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte,
- allgemeine/weitere Werbungskosten wie Arbeitsmittel, Reisekosten und Fortbildungskosten sowie
- Sonderausgaben hinsichtlich der Höhe abzugsfähiger Krankenversicherungsbeiträge.

292 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, bei den Finanzämtern darauf hinzuwirken, diese Bereiche bei der Bearbeitung besonders zu beachten.

5 Hohe finanzielle Auswirkungen

293 Bei den 18 % der vom Rechnungshof untersuchten Veranlagungen, für die finanzielle Auswirkungen beziffert werden konnten, ergaben sich durchschnittlich 225 € zu gering festgesetzte Steuern. Wird diese Fehlerquote auf die im Jahr 2011 im Arbeitnehmerbereich der Finanzämter Bremen-Ost und Bremen-West für den Veranlagungszeitraum 2010 als risikobehaftet ausgesteuerten rd. 26.500 Einkommensteuererklärungen übertragen, sind mehr als 1 Mio. € Steuereinnahmen allein bei den Arbeitnehmerstellen dieser Finanzämter verloren gegangen. Diese Steuerausfälle sind auch für die Folgejahre zu erwarten, da das System unveränderte Angaben i. d. R. als

risikolos einstuft (s. Tz. 280). Da die Arbeitnehmerstellen der Finanzämter Bremen-Nord und Bremerhaven nach denselben Grundsätzen arbeiten und dort entsprechende Verhältnisse zu erwarten sind, geht der Rechnungshof für das Land Bremen - vorsichtig geschätzt - von deutlich mehr als 1 Mio. € jährlicher Steuerausfälle aus.

- 294 Das Finanzressort hat insoweit vom Rechnungshof den Nachweis vermisst, dass die weitergehende Prüfung der Risiken zu entsprechend höheren bestandskräftigen Steuern geführt hätte und der damit verbundene insbesondere zeitliche Aufwand aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt gewesen wäre.
- 295 Die geprüften Fälle waren i. d. R. endgültig veranlagt. Schon deshalb kann der vom Ressort geforderte Nachweis nicht mehr in Form bestandskräftiger Bescheide erbracht werden. Jedoch sind die den Akten entnommenen Sachverhalte ausreichend eindeutig, um die Schätzung der jährlichen Steuerausfälle zu untermauern. So hat der Rechnungshof beispielsweise Entfernungsangaben mittels eines im Internet verfügbaren Routenplaners überprüft oder die Angaben zu den Krankenkassenbeiträgen mit den von den Versicherungen übermittelten Angaben abgeglichen. Der Zeitaufwand hierfür bewegte sich im Minutenbereich; das Argument der Unwirtschaftlichkeit geht ins Leere.

6 Verbesserungsmöglichkeiten

- 296 Das Finanzressort darf nicht zulassen, dass die Bearbeitungsqualität von nicht steuerlichen Faktoren, wie der Personalausstattung der Finanzämter, abhängig gemacht wird. Es könnte der Eindruck entstehen, bei knappen Zeitressourcen seien Steuern anders festzusetzen, als es die Grundsätze der AO vorgeben. Zwar sind Sachverhaltsaufklärungen mit vertretbarem Zeitaufwand durchzuführen und der Arbeitsaufwand muss dabei im Verhältnis zum steuerlichen Erfolg stehen. Das darf jedoch nicht dazu führen, Sachverhalte ungeklärt zu lassen. Die Aufklärung steuerlich relevanter Sachverhalte ist für eine gleichmäßige Steuerfestsetzung unverzichtbar und hat gleichzeitig präventive Wirkung.
- 297 Der Rechnungshof hält das Risikomanagementsystem für ein geeignetes Instrument, Arbeitnehmerfälle risikoorientiert zu bearbeiten. Die praktische Umsetzung muss aber erheblich verbessert werden.
- 298 Arbeitnehmerveranlagungen werden bisher weitgehend abschließend von den Beschäftigten auf Sachbearbeitungsebene bearbeitet. Um eine

durchgängige und nachhaltig verbesserte Bearbeitungsqualität zu erreichen, hält es der Rechnungshof für notwendig, Sachgebietsleitungen verstärkt in die Bearbeitung einzubinden.

- 299 Das Ressort hat dem Rechnungshof dargelegt, es beabsichtige im Jahr 2013 ein Handbuch für Sachgebietsleitungen herauszugeben, das die bisherigen Regelungen der ALDA-FEST ersetzen soll. Die Aufgaben für alle Arbeitsbereiche sollen konkret beschrieben werden, den Kontrollaufgaben soll eine besondere Bedeutung zukommen.
- 300 Um die Bearbeitungsqualität zu erhöhen, hält es der Rechnungshof für erforderlich, die Beschäftigten von nichtsteuerlichen Aufgaben zu entlasten. Derzeit geben sie die Daten der in Papierform eingereichten Einkommensteuererklärungen in das EDV-System ein. Der damit verbundene zeitliche Aufwand ist erheblich und belastet das Zeitbudget für die Ermittlung und Würdigung von Sachverhalten. Die Beschäftigten könnten von der Erfassungstätigkeit mithilfe von Scannern, mit denen Daten aus den Steuererklärungen elektronisch erfasst werden, entlastet werden. Alternativ könnten auch steuerlich nicht ausgebildete Kräfte mit der Erfassungstätigkeit beauftragt werden.
- 301 Nach Angaben des Finanzressorts ist die Verwendung von Scannern für Bremen unwirtschaftlich. Das Ressort überlegt vielmehr, die Daten der Steuererklärungen von Erfassungskräften eingeben zu lassen, um die steuerlich ausgebildeten Beschäftigten effektiv einsetzen zu können. Es hat zugesagt, die Entscheidung für eines der Verfahren mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu unterlegen und diese dem Rechnungshof vorzulegen.
- 302 Die Beschäftigten könnten auch entlastet werden, wenn Steuerbescheide aufgrund von Steuererklärungen, die in elektronischer Form beim Finanzamt eingehen und für die keine Prüfhinweise ausgegeben wurden, automatisch erteilt würden. Die automatische Bescheiderteilung wird nach Angaben des Finanzressorts bereits auf Bundes- und Landesebene entwickelt und soll in absehbarer Zeit eingesetzt werden.
- 303 Verbesserungen und Entlastungen greifen jedoch nur, wenn den Beschäftigten nicht gleichzeitig der Eindruck vermittelt wird, die bloße Fallerledigung sei das Ziel, die Qualität der Ergebnisse nachrangig und Steuerausfälle hätten wenig Bedeutung.

7 „Aktionswochen“

- 304 Anfang 2013 sind die Finanzämter Bremen-West und Bremen-Ost in einem neu gegründeten „Finanzamt Bremen“ zusammengefasst worden. Bei den Vorbereitungsarbeiten hierfür stellte das Ressort zwischen den Arbeitnehmerstellen der Ämter erheblich voneinander abweichende Bearbeitungsstände fest. Das Finanzamt Bremen-West wies einen besorgniserregenden Bearbeitungsrückstand auf.
- 305 Um beide Finanzämter mit etwa gleichem Arbeitsstand in das „Finanzamt Bremen“ zu überführen, haben Ressort und Amtsleitung des Finanzamts Bremen-West vereinbart, Steuererklärungen in der Arbeitnehmerstelle in bestimmten Zweiwochen-Rhythmen - sog. Aktionswochen - grundsätzlich nicht zu prüfen.
- 306 Diese „Aktion“ wird unmittelbar Steuerausfälle nach sich ziehen. Darüber hinaus wird sie in den Folgejahren weitere Steuerausfälle bewirken, da das Risikomanagement mit Vergleichen arbeitet: Von den Beschäftigten nicht korrigierte falsche Angaben in den Steuererklärungen des Jahres 2011 werden in der Folgezeit als nicht risikobehaftet unterstellt (s. Tz. 280). In der Folge erkennt das System keine Risiken und erstellt keine Prüfhinweise.
- 307 Das Ressort hat eingewandt, für Steuerausfälle bestehe nur ein begrenztes Risiko, weil die Aktionswochen nach außen nicht bekannt gemacht worden seien. Zudem würden in den Aktionswochen weiterhin maschinelle Abgleiche mit Vorjahreswerten erfolgen. Im Falle von Risikohinweisen halte das Finanzamt die Bescheide durch einen Vorbehalt der Nachprüfung offen. Das Ressort werde sicherstellen, dass diese Bescheide im Folgejahr den Sachgebietsleitungen zur Prüfung vorgelegt würden.
- 308 Auf Nachfrage des Rechnungshofs hat das Ressort mitgeteilt, dass für den Zeitraum der Aktionswochen von rd. 11.000 Steuerbescheiden lediglich zehn unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erteilt worden seien. Eine Korrektur der ohne Bearbeitung der Prüfhinweise erlassenen Steuerbescheide ist daher schon aus rechtlichen Gründen im vom Ressort vorgetragenen Umfang nicht möglich. Im Übrigen ist völlig offengeblieben, woher im Folgejahr die personellen Kapazitäten für eine Nachprüfung kommen sollen.
- 309 Der Rechnungshof hat das Finanzressort darauf hingewiesen, dass Aktionswochen rechtlich nicht haltbar sind. Sie verletzen sowohl den Grundsatz des § 34 LHO, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben als auch die Besteuerungs- und Untersuchungsgrundsätze des § 88 AO.



- 310 Seine Verfahrensweise hält das Ressort rechtlich für unbedenklich. Der Gesetzgeber habe ausdrücklich zugelassen, automatische Verfahren wie Risikomanagementsysteme für die Bearbeitung von Steuererklärungen einzusetzen. Damit würden nicht nur die besonders risikobehafteten Fälle gekennzeichnet, sondern es würde zudem ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg hergestellt. Somit seien an die Aufklärungspflicht der Finanzbehörden geringere Anforderungen zu stellen.
- 311 Ressort und Rechnungshof stimmen darin überein, dass die Ermittlungspflicht des Finanzamts nicht überstrapaziert werden darf. Die Ausgestaltung der Aktionswochen hat jedoch von der Rechtsprechung entwickelte Grundsätze missachtet. Das Risikomanagementsystem filtert mit seinen Prüfhinweisen genau die Angaben der Steuerpflichtigen heraus, die der Ermittlungspflicht unterliegen. So hat auch das Ressort bereits anlässlich seiner Geschäftsprüfung erklärt, eine vollumfängliche Prüfung der Risikohinweise und damit verbundener Änderungen unzutreffender Werte sei unumgänglich.
- 312 Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Ursachen der Bearbeitungsrückstände festzustellen. Hinweise der Finanzämter bei der Geschäftsprüfung durch das Finanzressort, das Arbeitsvolumen sei bei hinreichender Bearbeitung der Risikohinweise nicht zu bewältigen, deuten auf eine nicht ausreichende Personalbesetzung hin. Auch dies ist zu klären.
- 313 Dagegen hält das Ressort eine Ursachenanalyse vor dem Hintergrund der laufenden Umorganisation für nicht leistbar. Außerdem gehe es davon aus, dass die Ämterzusammenlegung und die damit einhergehende „personelle Durchmischung“ ein richtiger und wichtiger Schritt sei, um möglicherweise ungünstige Strukturen im Finanzamt Bremen-West aufzubrechen.
- 314 Mit der frühzeitigen Überprüfung der Akzeptanz des Risikomanagementsystems und des Umgangs der Beschäftigten mit dem System hat das Ressort einen ersten Schritt getan, der Gefahr von Steuerausfällen beträchtlichen Ausmaßes zu begegnen. Es reicht jedoch nicht aus, nunmehr lediglich auf eine „personelle Durchmischung“ als Lösung ungeklärter Probleme zu hoffen. Um der Gefahr eines Fehlstarts im neuen Finanzamt Bremen zu begegnen, bedarf es weiterer Maßnahmen.



Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der Fraktionsmittel

Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft haben die ihnen zugeflossenen staatlichen Geldleistungen fast uneingeschränkt zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet.

1 Finanzierung der Fraktionen

- 315 Der rechtliche Status, die Aufgaben und die Finanzierung der Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft sind in der Landesverfassung, dem Bremischen Abgeordnetengesetz (BremAbgG) und ergänzenden Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft zum BremAbgG geregelt. Das BremAbgG ist im Jahr 2010 von der Bremischen Bürgerschaft umfassend geändert worden. Die Änderungen sind mit Beginn der 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft in Kraft getreten.
- 316 Die Fraktionen haben nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Geldleistungen setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (Oppositionszuschlag).
- 317 Das BremAbgG regelt ferner, dass die Fraktionen außer diesen sog. Schlüsselzuweisungen weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für weitere besondere Aufwendungen nach Maßgabe des Haushaltsplans erhalten können. Im laufenden Haushalt sind allerdings keine Mittel für moderne Bürokommunikation mehr veranschlagt. Die Bremische Bürgerschaft trägt außerdem die Vergütung und Versorgung der Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer.
- 318 Bis zum Ende der 17. Wahlperiode zahlten die Fraktionen aus den staatlichen Geldleistungen ihren Fraktionsvorsitzenden und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen. Seit Beginn der 18. Wahlperiode im Jahr 2011 zahlt die Bremische Bürgerschaft unmittelbar diesen Personen monatliche Entschädigungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 und 4 BremAbgG. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist in gleichem Umfang reduziert worden.

- 319 In den Jahren 2007 und 2011 fanden Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft statt, die jeweils zu einer Änderung der Sitzverteilung führten. Diese Änderungen sowie veränderte Schlüsselzuweisungen wirkten sich auf die Höhe der den Fraktionen zustehenden Mittel aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Höhe der den derzeit im Parlament vertretenen Fraktionen in diesem Zeitraum zugeflossenen staatlichen Geldleistungen (einschließlich der Vergütungen an die jeweilige Fraktionsgeschäftsführung).

Staatliche Geldleistungen in T€, gerundet					
Bezeichnung der Fraktion	2007	2008	2009	2010	2011
SPD-Fraktion	1.867	1.641	1.661	1.692	1.798
CDU-Fraktion	1.548	1.457	1.483	1.489	1.355
Fraktion Bündnis90/ Die GRÜNEN	1.088	900	908	889	1.036
Fraktion Die Linke	380	647	679	678	525

- 320 Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 225 ff. über die Verwendung der Fraktionsmittel in den Haushaltsjahren 1999 bis 2004 berichtet. Er hat nunmehr die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der den Fraktionen in den Jahren 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellten Geldleistungen geprüft. Soweit erforderlich hat er auch die Jahre 2007 und 2008 berücksichtigt. Die im Jahr 2011 aufgelöste FDP-Fraktion hat er in die Prüfung nicht einbezogen.

2 Verwendung der staatlichen Geldleistungen

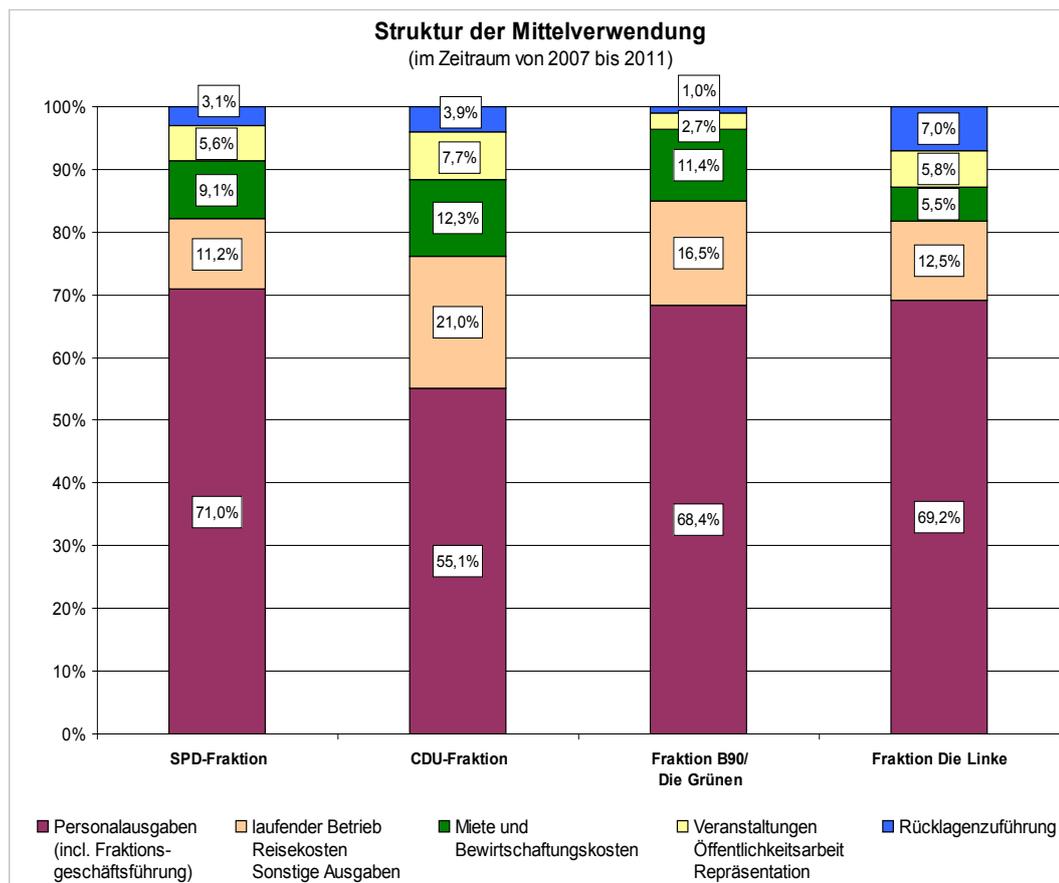
2.1 Rechnungslegung

- 321 Die Fraktionen haben über die Herkunft und Verwendung der staatlichen Mittel, die ihnen innerhalb eines Jahres zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Rechnungen der Fraktionen sind, wie in § 42 Abs. 4 BremAbgG vorgesehen, von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt worden.
- 322 Die Rechnungslegung einer Fraktion war nicht plausibel. Die in den einzelnen Jahresrechnungen ausgewiesenen Rücklagenbestände waren nicht

mit den Zuführungen und Auflösungen vereinbar, die die Fraktion für den Zeitraum von 2008 bis 2011 jeweils angegeben hatte. Da die Geldbestände auf den Bankkonten nachgewiesen waren, können die in den Jahresrechnungen genannten Beträge, die der Rücklage zugeführt bzw. ihr entnommen worden sein sollen, nicht richtig sein. Die Unstimmigkeiten sind weder dem Abschlussprüfer noch der Bürgerschaftskanzlei aufgefallen. Der Rechnungshof hat die Fraktion gebeten, den Fehler aufzuklären. Die Fraktion hat mitgeteilt, sie habe die Rechnungszeiträume 2008 bis 2011 zwischenzeitlich zusammen mit ihrem Wirtschaftsprüfer korrigiert und in der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2012 transparent dokumentiert.

2.2 Verwendung der Geldleistungen

323 Die nachfolgende Grafik zeigt, wofür die Fraktionen die Geldleistungen verwendet haben. Hierbei ist der Durchschnitt der Ausgaben im Zeitraum von 2007 bis 2011 zugrunde gelegt.



- 324 Den größten Teil ihrer Einnahmen setzten die Fraktionen für Personalausgaben (einschließlich der Vergütungen für die Fraktionsgeschäftsführung) ein. Zweitgrößte Position waren die Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb.

2.3 Personalausgaben

- 325 Drei Fraktionen zahlen ihren Beschäftigten Vergütungen in Anlehnung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Eine Fraktion vereinbart die Vergütung mit ihren Beschäftigten individuell. Schon anlässlich der letzten Prüfung im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Beschreibung der von Fraktionsbeschäftigten wahrgenommenen Tätigkeiten eine Voraussetzung dafür ist, die Angemessenheit der einzelnen Vergütungen prüfen zu können. Tätigkeitsbeschreibungen sind als Nachweis einer wirtschaftlichen Verwendung der staatlichen Geldleistungen unverzichtbar.
- 326 Eine Fraktion hat die Tätigkeiten ihrer Beschäftigten inzwischen beschrieben. Eine andere Fraktion hat ein Stellenprofil für ihre wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellt. Der Rechnungshof hat die Fraktionen gebeten, noch fehlende Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen.
- 327 Alle Fraktionen haben übereinstimmend darauf hingewiesen, die Ausgestaltung von Personalstruktur und Vergütungen sowie Fragen der Personalorganisation berührten den ureigensten Kern der Fraktionsautonomie. Vor dem Hintergrund der besonderen Rechtsstellung und Rolle der Fraktionen könne dieser Bereich einer Bewertung durch den Rechnungshof nicht zugänglich sein.
- 328 Die Fraktionen können im Rahmen ihrer Autonomie zwar über die Zahl ihrer Beschäftigten und die Struktur des Personalkörpers entscheiden. Die Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darf jedoch nicht außer Verhältnis zu den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten stehen. Dies muss anhand nachvollziehbarer Maßstäbe durch den Rechnungshof überprüfbar sein.

2.4 Öffentlichkeitsarbeit

2.4.1 Rechtliche Grundlagen

- 329 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Fraktionen Teil der organisierten Staatlichkeit, deren Öffentlichkeitsarbeit aus dem

Verfassungsrecht herzuleitenden Regeln unterliegt. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat mit Urteilen vom 19. Oktober 1996 (St 1/1995 - Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben) und 23. Dezember 1996 (St 5/96 - Wahlprüfungsverfahren) die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen und Anforderungen an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen definiert.

- 330 Der Bremische Gesetzgeber hat der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung inzwischen Rechnung getragen. Während die bisherige Regelung lediglich vorsah, dass die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten können, regelt § 38 Abs. 2 BremAbgG die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nunmehr wie folgt:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über die geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktionen und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss erkennbar sein.“

2.4.2 Einzelne Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit

- 331 Als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit haben drei Fraktionen Broschüren herausgegeben, die u. a. Darstellungen politischer Aktivitäten - zum Teil mit dem Charakter einer Leistungsbilanz - enthalten. Die Broschüren lassen nicht immer eindeutig erkennen, wer (z. B. Fraktion, Partei oder Senat) jeweils diese Aktivitäten veranlasst hat bzw. für die jeweils geschilderte Maßnahme zuständig ist. Der Rechnungshof hat die Fraktionen gebeten, bei künftigen Publikationen die Trennung zwischen Fraktionsaufgaben, Parteiaufgaben und jeweils handelnden Organen und Organisationen auch im Wortlaut zum Ausdruck zu bringen.
- 332 Die Fraktionen haben einerseits ihr Recht hervorgehoben, über die Ausgestaltung ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei zu entscheiden. Andererseits haben sie zugesichert, künftig in ihren Veröffentlichungen stärker auf konkrete parlamentarische Maßnahmen der Fraktionen zu verweisen, um Zweifelsfälle zu vermeiden.

- 333 Eine Fraktion gab bis zum Herbst 2012 gemeinsam mit dem Landesverband der sie tragenden Partei vier Mal im Jahr ein Magazin heraus. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fraktion bei einer Ausgabe zu hohe anteilige Kosten übernommen hat. Er hat die Fraktion gebeten, sich die vom Landesverband zu tragenden Kosten vollständig erstatten zu lassen. Dies ist inzwischen geschehen.
- 334 Eine Fraktion verteilte in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 190.000 Postwurfsendungen. In einem Anschreiben bat der Fraktionsvorsitzende um Kritik, Meinungen und Ideen von Bürgerinnen und Bürgern. Auf dem Briefumschlag und den einzelnen Schriftstücken verwendete die Fraktion ein sog. Aktionslogo, das keinen Hinweis auf die Fraktion enthielt. Der Rechnungshof hat auf die fehlende Abgrenzung zwischen Fraktion und Partei hingewiesen. Er hat die Fraktion aufgefordert, künftig darauf zu achten, dass die Urheberschaft der Fraktion und die Unterscheidbarkeit zur Partei bei öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen erkennbar ist.
- 335 Die Fraktion legt Wert auf die Feststellung, dass sowohl in dem Anschreiben als auch in den Schriftstücken ihre Urheberschaft deutlich geworden sei. Das Aktionslogo werde sie künftig nicht mehr nutzen.
- 336 Eine Fraktion führte im März 2011 verschiedene öffentliche Aktionen zur Verkehrspolitik in Bremen und Bremerhaven durch. Der Rechnungshof wies schon damals auf die Zeitnähe zur Wahl der Bremischen Bürgerschaft im Mai 2011 und auf die im Vordergrund stehenden programmatischen Inhalte des Landesverbands der Partei hin. Er riet der Fraktion, Verhandlungen mit dem Landesvorstand der Partei zwecks Übernahme der entstandenen Kosten für die Aktionen zu erwägen. Die Fraktion hat - ohne die Beurteilung des Sachverhalts durch den Rechnungshof zu teilen - den Landesverband gebeten, die entstandenen Kosten zu erstatten. Die Zahlung ist inzwischen erfolgt.
- 337 Eine Fraktion hat Werbemittel beschafft. Die Werbemittel waren teilweise ohne Informationsgehalt und dienten der Fraktion lediglich zur Sympathiewerbung. Der Rechnungshof hat die Fraktion gebeten, beim Einsatz von Werbemitteln darauf zu achten, dass sie Sachinformationen über die Parlamentsarbeit der Fraktion enthalten. Die Fraktion hat dies zugesichert.

2.5 Rücklagen

- 338 Nach § 40 Abs. 5 Satz 2 BremAbgG in Verbindung mit den Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen nach

§ 41 Abs. 1 BremAbgG dürfen Fraktionen aus den dort genannten Gründen (beispielsweise Risiken aus der Anmietung von Fraktionsbüros sowie zur Sicherung der Liquidität) Rücklagen von insgesamt 50 % der Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG bilden. Bemessungsgrundlage ist jeweils das vergangene Haushaltsjahr.

- 339 Die Fraktionen können darüber hinaus Rücklagen bei künftigem größerem Finanzbedarf für besondere Zwecke (z. B. Altersteilzeit, große Investitionsvorhaben) bilden. Diese werden nicht auf die zulässige Rücklagenhöhe von 50 % angerechnet. Von dieser Möglichkeit der Rücklagenbildung hat eine Fraktion Gebrauch gemacht.
- 340 Die Fraktionen haben in den Jahren 2009 bis 2011 in ihren Jahresabschlüssen folgende Rücklagen nachgewiesen:

Rücklagenbestand der Fraktionen jeweils zum Jahresende in €			
Bezeichnung der Fraktion	2009	2010	2011
SPD-Fraktion	1.046.103,21	1.018.724,25	1.164.885,85
CDU-Fraktion	214.682,26	225.564,76	366.061,98
Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN	156.949,59	110.455,89	162.588,55
Fraktion Die Linke	131.998,25	60.823,16	41.698,88

- 341 Eine Fraktion überschritt die zulässige Höchstgrenze im Jahr 2011 und zahlte deshalb rd. 100 T€ an die Bürgerschaftskanzlei zurück.

3 Abschließende Würdigung

- 342 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Verwendung der staatlichen Geldleistungen durch die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft nur geringfügige Mängel festgestellt. Insgesamt haben die Fraktionen die erhaltenen Geldleistungen fast uneingeschränkt zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet und ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Das Gebot der Trennung der Finanzierung von Fraktions- und Parteiaufgaben haben sie - von wenigen nicht schwerwiegenden Ausnahmen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit abgesehen - beachtet.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 27. März 2013

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller

