

Bericht 2009

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Kohlhökerstraße 29
28203 Bremen

Telefon: 0421 361 0

Fax: 0421 361 3910

E-Mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de

Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Gestaltung: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, www.hohnholt.com

Bremen, Februar 2009

Veröffentlicht unter Bremische Bürgerschaft - Landtag - Drucksache 17/705, v. 26.02.2009

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Jahresbericht 2009

Freie Hansestadt Bremen

- Land -



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
I Vorbemerkungen	7
1 Gegenstand des Jahresberichts	9
2 Entlastung des Senats	11
3 Rechnung des Rechnungshofs	11
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007	13
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	15
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze	15
3 Haushaltsrechnung	17
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	19
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern	22
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	22
7 Finanzierungssaldo	22
8 Haushaltsüberschreitungen	23
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	24
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	24
11 Überwachung des Staatsschuldbuches	25
12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“	25
III Einheitliche Datengrundlagen	27
1 Vergleichbarkeit von Daten	29
2 Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern	29
3 Rechtliche Änderungen für das Rechnungswesen	30



	Seite
IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten	33
1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	35
2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten	36
V Schulden, Zinsen und Steuern	49
1 Schuldenentwicklung	51
2 Verschiedene Quellen und Termine für Schuldendaten	54
3 Schuldenfortschreibung auf Bestandskonten	54
4 Schulden der Beteiligungsgesellschaften	55
5 Entwicklung der Schulden, Zinsen und Steuern	57
VI Personalausgaben	63
1 Ausgaben für Personal schwer zu ermitteln	65
2 Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht	66
3 Personalausgaben leicht rückläufig	66
4 Personalausgaben und Gesamtausgaben	70
5 Zahl der Beschäftigten entwickelt sich unterschiedlich	71
6 Kennzahlen erweitern	72
VII Allgemeine Prüfungsergebnisse	79
Einziehen von Forderungen und Überwachen von Zahlungseingängen	81
VIII Einzelne Prüfungsergebnisse	91
Kultur	
Focke-Museum und Übersee-Museum - Juristische Personen des öffentlichen Rechts -	93
Inneres	
Rechtsschutz in Strafsachen	101
Landesfeuerwehrschule	103



	Seite
Justiz und Finanzen	
Nachversicherung ausgeschiedener Beamtinnen und Beamten	115
Wissenschaft	
Wirtschaftlichkeit der „Allgemeinen wissenschaftlichen Weiterbildung für ältere Erwachsene“ an der Universität Bremen	123
Wirtschaftsbetriebe des Studentenwerks Bremen	127
Arbeit	
Erhebung und Verwendung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe	135
Gesundheit	
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Krankenhausbau	143
Soziales	
Heimaufsicht	149
Bau	
Fachaufgaben im Kataster- und Vermessungswesen sowie in der amtlichen Wertermittlung	161
Bau, Finanzen	
Querschnittsaufgaben im Kataster- und Vermessungswesen sowie in der amtlichen Wertermittlung	171
Bau und Wirtschaft	
Innenstadt- und Stadtteilentwicklungsprogramm - Aktionsprogramm 2010 -	183
Bau, Bildung und Finanzen	
Nachschauprüfungen bei Hochbaumaßnahmen	191
Finanzen	
Zielvereinbarungen des Finanzressorts mit den Finanzämtern	205
Preiskalkulation von Performa Nord	211

Abkürzungsverzeichnis

AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen
AIP	Anschlussinvestitionsprogramm
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BauGB	Baugesetzbuch
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BremEBG	Bremisches Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremVwVfG	Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BremKHG	Bremisches Krankenhausfinanzierungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
Geo	Eigenbetrieb GeoInformation Bremen
GG	Grundgesetz
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
ISP	Investitionssonderprogramm
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung



MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SAPOS	Satellitenpositionierungsdienst
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen ausgenommen Bauleistungen
VuK	Vermessungs- und Katasteramt
VV	Verwaltungsvorschriften



I Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1** Der Rechnungshof nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichzeitig prüft und überwacht er auch die der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 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). Die Berichte dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für Land und Stadt als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2** Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2007. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof beschränkt sich im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007“ darauf, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2007 dargestellt worden sind.
- 3** Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher gemäß § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4** Wenn ein Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, sagen die geprüften Stellen oft Verhaltens- oder Verfahrensverbesserungen zu. Allerdings ist häufig festzustellen, dass die Verwaltung diese Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen sind Rechnungshöfe vermehrt dazu übergegangen, sog. Nachschauprüfungen durchzuführen. Erfahrungen damit haben gezeigt, dass deren Wirkung nachhaltig sein kann. Beispiele für Nachschauprüfungen finden sich in Tz. 183 ff., Einziehen von Forderungen und Überwachen von Zahlungseingängen, und in Tz. 705 ff., Nachschauprüfungen bei Hochbaumaßnahmen.
- 5** Der Rechnungshof hat die Verwaltung gemäß § 88 Abs. 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen oder aufgrund besonderer Fachkenntnisse beraten. Bereits während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen hat er Empfeh-

lungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten gegeben. Oft hat bereits dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns geführt.

6 Zusätzlich zu dieser unmittelbaren Beratungstätigkeit hat der Rechnungshof im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und beratend an neuen Vorhaben mitgewirkt. Das geschah entweder auf Wunsch der Fachressorts oder aus eigenem Antrieb mit Einverständnis der Ressorts. Der Rechnungshof hat sich in dieser Rolle im Jahr 2008 mit folgenden Themen befasst:

- Neuorganisation des bremischen Kassenwesens,
- Zuwendungsdatenbank,
- Prüfungssoftware IDEA,
- Einbeziehung von Beteiligungsgesellschaften in das „Zentrale Cashmanagement“ der Landeshauptkasse,
- Projekt „Unbarer Zahlungsverkehr“ (Einführung eines sog. Scheckkartenverfahrens anstelle von Barzahlung).

7 Die Finanzkontrolle hat zum Ziel, mit ihren Untersuchungen, Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einzelne Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen haben nicht in erster Linie Einsparungen oder Mehreinnahmen als Ziel, sondern eine Qualitätsverbesserung oder Effizienzsteigerung. Feststellungen des Rechnungshofs laufen allerdings ins Leere, wenn sich die betroffenen Verwaltungen mit den Vorschlägen des Rechnungshofs gar nicht erst auseinandersetzen. Auch wenn Vorschläge erst nach Jahren aufgegriffen werden, schmälern sie die erreichbaren Effekte.

8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er 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 Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 9** Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände berücksichtigt.
- 10** Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden ebenfalls erwähnt.
- 11** Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 RPrG die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er gemäß § 15 Abs. 2 RPrG dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 12** Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 12. Februar 2009 wieder.

2 Entlastung des Senats

- 13** Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2005 (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 12) in der Sitzung am 21. Februar 2008 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/250). Für das Haushaltsjahr 2006 hat die Bürgerschaft den Senat in der Sitzung am 13. November 2008 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/511).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 14** Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2007 am 13. November 2008 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/500).



II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 15** Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Juni 2006 beschlossen (Brem.GBl. S. 300). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.823.791.860 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.779.457.980 €.
- 16** Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.680 festgesetzt worden. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe einer Stelle beschreibt, hat 1,33 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11. Für die Sonderhaushalte ist das Stellenvolumen auf 2.599 und der Stellenindex auf 1,64 festgesetzt worden. Dieser Index liegt leicht unterhalb des Wertes für die Besoldungsgruppe A 13 (1,69).
- 17** Das HG 2007 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 1.521.412.950 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2006 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.490.178.180 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 18** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.



- 19 Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung eingehalten worden ist. Das Ergebnis hat er in folgender Tabelle dargestellt:

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2007				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
		T€ (gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	363.869	179.205	477.930
2	abzüglich Investitionseinnahmen	99.865	53.508	88.229
3	Nettoinvestition	264.004	125.697	389.701
4	Nettokreditaufnahme	556.342	362.373	924.318
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	292.338	236.676	534.617

- 20 Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 292,3 Mio. € und bei der Stadt um rd. 236,7 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung nach der Bereinigung um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 534,6 Mio. € ergeben.
- 21 Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als die Senatorin für Finanzen (z. B. im aktuellen Finanzplan 2007 bis 2011) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 10,6 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 5,0 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 gab es nicht. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 22 Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung. Das zeigt die folgende Tabelle:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2007				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)
		T€ (gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	348.997	188.235	461.655
2	abzüglich Investitionsein- nahmen	109.152	64.447	98.023
3	Nettoinvestition	239.845	123.788	363.633
4	Nettokreditaufnahme	409.019	264.854	680.576
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	169.174	141.066	316.943

- 23** Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Überschreitung um rd. 169,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 141,1 Mio. € ergeben. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug nach der Bereinigung um die gegenseitigen Zahlungsströme eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 316,9 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung hat vor allem an höheren als geplanten Einnahmen gelegen.

3 Haushaltsrechnung

- 24** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die von der Senatorin für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2007 durch Mitteilung vom 25. November 2008 (Drs. 17/630) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 25** Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.

- 26** Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 27** Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2007 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe sowie der Sondervermögen des Landes und der Hochschulen,
 - 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 Körperschaften,
 - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

- 28** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 79 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2007. Damit wird gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis erbracht, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.
- 29** 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 Schuldenposten sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 80 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 30** Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2007 und dort in Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 111) enthalten. Gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Er ist somit nicht im Vermögensnachweis der Stadt enthalten. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird auch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist in dem Anlagenband zum Finanzplan 2007 bis 2011, erschienen im Januar 2008, veröffentlicht worden.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 31** Die Senatorin für Finanzen bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahreschluss für Land und Stadt auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Ebenso rechnet sie auf dieser Grundlage auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 4. April 2008 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2007 (Vorlage 17/119 L, zugleich 17/133 S) dargestellt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2002 entwickelt haben. Dies ist aus der folgenden Tabelle der Senatorin für Finanzen ersichtlich:



Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde - Verlustvorräge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2002 - (ohne Sonderhaushalte)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2006/2007	
	Mio. € (gerundet)							%
Verlustvorräge	25,7	12,4	13,6	0,9	8,1	5,5	-2,5	-31,5
davon aus Minder- einnahmen	15,4	12,4	13,6	0,5	8,1	7,5	-0,6	-7,0
davon aus Mehraus- gaben	10,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	0,3	---
davon Ausgleich von Verlustvorräten (Ausweisung ab 2008)						-2,2	---	---
Rücklagen / Reste insgesamt	112,7	87,8	118,6	145,2	93,4	99,1	5,7	6,1
Allgemeine Budget- rücklage	11,9	4,1	2,8	1,3	1,6	8,5	7,0	443,9
davon aus Mehrein- nahmen (seit 2003 ohne investive Ein- nahmen)	2,0	0,9	1,7	0,4	0,5	0,7	0,3	60,0
davon aus rücklage- fähigen Personal- ausgaben	9,9	3,2	1,1	0,8	1,1	3,8	2,7	244,2
davon aus konsumti- ven AIP-Ausgabe- resten						4,0	---	---
Altersteilzeitrücklage	2,3	5,0	3,8	2,3	1,0	0,5	-0,5	-49,3



Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2002 - (ohne Sonderhaushalte)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2006/2007	
	Mio. € (gerundet)							%
Ausgabereste	39,1	26,5	44,1	17,7	31,0	28,9	-2,1	-6,7
davon aus Personalmin- derausgaben	1,9	1,2	1,8	1,2	4,6	4,6	-0,1	-1,5
davon aus konsumtiven u. sonst. Minderausgaben	37,2	25,3	17,4	16,5	26,3	24,3	-2,0	-7,6
davon bei Rücklagen Versorgungsvorsorge	---	---	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Investive Rücklagen	58,3	47,7	65,7	62,6	49,4	48,2	-1,2	-2,3
davon aus investiven Mehreinnahmen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	1,9	1,9	
davon aus investiven Minderausgaben	58,3	47,6	65,7	62,6	49,4	40,1	-9,2	-18,7
davon aus investiven AIP- Minderausgaben						6,2	---	---
Sonderrücklagen	1,1	4,5	2,2	61,4	10,5	13,0	2,5	23,9
davon Rücklage Versor- gungsvorsorge	---	---	---	1,8	0,0	---	---	---
davon sonstige Rückla- gen	1,1	4,5	2,2	59,6	10,5	13,0	2,5	3,9

- 32** Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2007 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 5,5 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt betrug rd. 99,1 Mio. €. Darunter sind Ausgabereste von rd. 28,9 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 48,2 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 13 Mio. €, wie z. B. die für die Versorgungsvorsorge. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Daher muss grundsätzlich bei Inanspruchnahme eines Ausgaberestes 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 unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden.

5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern

- 33** Gemäß § 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 2007 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 worden sind, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 34** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2007 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 3.952.308.307,29 € für das Land und 2.824.451.309,78 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt 6.776.759.617,07 € aus.
- 35** Tatsächlich sind im Jahr 2007 - wie auch in Vorjahren - für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Wegen fehlender Annahmeanordnungen sind sie jedoch in das Folgejahr verschoben worden (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 37).
- 36** Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2007 waren es noch 1.092 Fälle mit einer Gesamtsumme von 140.573,45 € (2006: rd. 1.160 Fälle und rd. 139.000 €).

7 Finanzierungssaldo

- 37** Der Finanzierungssaldo gemäß § 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 2007 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen¹ und der Ist-Ausgaben². In Bremen wird außerdem sowohl

¹ ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen

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 2007 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 407.672.193,88 € auf.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 38** Gemäß § 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, wenn sie gemäß § 4 HG 2007 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2007). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 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 2007 hat der Rechnungshof 13 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 15.728.259,28 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 25 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 5.902.916,45 € festgestellt. Zusammen sind das 38 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 21.631.175,73 €. Hierunter ist ein Fall mit einem Betrag von 9.757,77 €, der zwar nachbewilligt wurde, aus technischen Gründen jedoch im DV-System des Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesens (HKR-System) nicht dargestellt worden ist. Der Betrag musste manuell nachträglich eingearbeitet werden. Außerdem ist eine verfahrensbedingte Überschreitung in Höhe von 15.661.000,00 € enthalten, die aus dem Kapitel „Investitionssonderprogramm (ISP) / Anschlussinvestitionsprogramm (AIP) ab 2005“ stammt³. Im Vorjahr waren es zusammen 28 Überschreitungen mit einer Gesamthöhe von 4.142.266,17 €.

² ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages

³ Diese Überschreitung ist auf vorzeitige Tilgungserstattungen der Ressorts an den BKF zurückzuführen. Sie werden - wie bis dahin in jedem Jahr - erst mit dem Jahresabschluss umgesetzt. Zwar ist keine Nachbewilligung erfolgt; die Deckung im Gesamtbudget war jedoch sichergestellt. Die vorzeitigen Tilgungen kommen der Finanzierung der BKF-Projekte in den Folgejahren zugute.

- 40** Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments in diesen Fällen verletzt worden ist. Die Senatorin für Finanzen hat die Ressorts zuletzt im November 2007 mit ihrem Schreiben über den Jahresabschluss nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2007 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 27. Juni 2008 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/157 L, zugleich 17/183 S).

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 41** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 enthält bei zwei Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 16.242.000 €.
- 42** Die Senatorin für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Sie hat sich zur Auflösung der veranschlagten Minderausgaben geäußert (Vorlage 17/109 L, zugleich 17/121 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 4. April 2008, „Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2007“, S. 48). Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst worden.
- 43** Darüber hinaus hat die Senatorin für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlügen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 44** Das HG 2007 sah in § 14 vor, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen darf. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

- 45** Gemäß § 14 Abs. 5 HG durften Kassenkredite bis 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 458.855.023,20 €. Diesen Rahmen hat die Senatorin für Finanzen stets eingehalten.
- 46** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat die Senatorin für Finanzen entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 47** Gemäß § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593) besteht für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch. Es wird von der Senatorin für Finanzen geführt. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch als Teil seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 48** Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 49** Das Staatsschuldbuch dient dazu, die dort eingetragenen Schulden und sonstigen 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.
- 50** Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2007 geprüft. Am 31. Dezember 2006 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 1.902.258.376,24 €. Durch einen Abgang und fünf Zugänge im Jahr 2007, die im Saldo plus 1.100.000.000 € ausmachten, haben am 31. Dezember 2007 die Einträge im Staatsschuldbuch 3.002.258.376,24 € betragen.

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

- 51** Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 19 Abs. 1 HG 2007 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 346 Mio. € zu

übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa ist gemäß § 19 Abs. 2 HG 2007 ermächtigt gewesen, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 20 Mio. € einzugehen.

- 52** Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 128,4 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2006 um rd. 92,9 Mio. € vermindert. Am 31. Dezember 2007 hat er 977.423.890,09 € betragen.
- 53** Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehn, die die BAB aufgenommen hat. Diese Darlehn haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 155,1 Mio. € auf rd. 684,3 Mio. € erhöht.
- 54** Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2007 sind nicht überschritten worden.



III Einheitliche Datengrundlagen

1 Vergleichbarkeit von Daten

- 55** Der Rechnungshof hatte in seinem letzten Jahresbericht zusammengefasst dargestellt, welche Abweichungen zwischen seinen und den von der Senatorin für Finanzen veröffentlichten Daten bestehen (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 57 ff.). Inzwischen konnten die Berechnungsmethoden weiter angenähert werden. Auf noch bestehende Unterschiede weist der Rechnungshof in den Abschnitten IV und V jeweils hin.

2 Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern

- 56** In den vergangenen Jahren haben mehrere Gremien von Bund und Ländern z. T. intensiv daran gearbeitet, die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern zu verbessern. Der Rechnungshof hatte in seinem letzten Jahresbericht berichtet, dass die Finanzministerkonferenz (FMK) im April 2008 einen Abschlussbericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) beschließen werde (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 62).
- 57** Eine Folge nicht vergleichbarer Daten ist, dass über Jahre vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Teil-Statistiken zur Kommunalstatistik zumindest zunächst nicht mehr fortgeführt worden sind. Das Statistische Bundesamt hat dazu ausgeführt, dass wegen der teilweise starken Verzerrung der Daten insbesondere die Daten über die Kommunalfinanzen nur noch eingeschränkt zu verwenden seien. Das hat unmittelbar Auswirkungen auf die Daten der Länder.
- 58** Im Jahresbericht 2008 hatte sich der Rechnungshof skeptisch dazu geäußert, ob nach Vorlage des Abschlussberichts der FMK die Grundlagen für die zu erhebenden Haushaltsdaten in Bund und Ländern als im Wesentlichen vergleichbar angesehen werden können.
- 59** Die ZDL hat den Abschlussbericht im April 2008 der FMK vorgelegt. Die FMK hat ihn im selben Monat beschlossen. Die Länder gehen inzwischen davon aus, dass die Ergebnisse zu Verbesserungen führen werden. Einige Länder hatten das im Vorfeld noch skeptisch beurteilt.
- 60** Erst nach Abschluss der Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreformkommission) kann beurteilt werden, ob und ggf. inwieweit uneinheitliche Datengrundlagen auch dort die Ergebnisse beeinträchtigt haben.

3 Rechtliche Änderungen für das Rechnungswesen

- 61** Ausgehend von Initiativen einzelner Bundesländer hat der Bundesrat eine Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) initiiert. Das Gesetzgebungsverfahren hat mit der Entscheidung der Bundesregierung über den Entwurf des HGrG-Modernisierungsgesetzes (HGrGMoG)⁴ begonnen. Das HGrGMoG soll gemäß Bericht des Bund-Länder-Arbeitskreises BLAK II zur „Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung bei Haushalten auf doppischer oder erweiterter kameraler Basis und bei produktorientierten Haushalten ... eine Fortentwicklung des Haushaltsrechts ermöglichen und das erforderliche Mindestmaß an Einheitlichkeit ... aufrecht ... erhalten“.
- 62** Zahlreiche Änderungen und Ergänzungen einzelner Vorschriften des HGrG führen - zusammengefasst - zu folgenden wesentlichen Entscheidungen:
- Kameralistik und Doppik stehen gleichberechtigt nebeneinander; ein Parallelbetrieb ist nicht (mehr) erforderlich. Es gibt grundsätzlich keine strikt getrennten Regelungen für Kameralistik und Doppik im Gesetz, stattdessen eine Generalklausel, die die kameralen Begriffe - wo möglich - „übersetzt“.
 - In einer erweiterten Kameralistik wird die Grundform der kameralen Rechnungslegung als führendes System beibehalten. Sie wird um einen Vermögensnachweis auf der Grundlage einer Anlagenbuchführung ergänzt.
 - Bei einem produktorientierten Haushalt verbleibt es bei einer kameralen oder doppischen Rechnungslegung. Die Kennzahlen und Indikatoren dienen grundsätzlich nur der Leistungsbeschreibung.
 - Der Produkthaushalt wird als eigene dritte Darstellungsform im HGrG verankert. Es erfolgt eine Rechnungslegung ausschließlich über die Produktstruktur. Um eine Unterscheidung der unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabearten innerhalb der Produkte zu gewährleisten, bedarf es allerdings eines ergänzenden Rechnungswesens, vorzugsweise der Doppik.
 - Das HGrG wird auf Mindestregelungen beschränkt und durch Regelungen eines Gremiums für Standardsetzungen sowie durch Festlegungen in der BHO und in den LHO ergänzt.

⁴ Entscheidung der Bundesregierung über den Entwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG-Modernisierungsgesetz – HGrGMoG) vom 17. Dezember 2008

- 63** Der Koalitionsvereinbarung vom Juni 2007 der jetzigen Landesregierung ist zu entnehmen, dass bis zum Ende der Wahlperiode, also spätestens im Frühjahr 2011, eine Eröffnungsbilanz vorgelegt werden soll. Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren darauf hingewirkt, dass Bremen weiterhin konsequent daran arbeitet, die doppelte Buchführung umzusetzen. Eine gemeinsame Eröffnungsbilanz der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen kann nur ein Anfang sein. Hierzu bedarf es jedoch bereits jetzt einiger Kraftanstrengungen. Beispielsweise muss der Bestand der Anlagegüter vollständig aufgenommen werden. Eine flächendeckende Inventur ist bisher noch nicht durchgeführt worden. Der Rechnungshof fordert daher den Senat auf, die Arbeiten an der Umsetzung des Integrierten öffentlichen Rechnungswesens alsbald zu verstärken.
- 64** Mit der Einführung einer Bilanz für die Kernverwaltung wird die Möglichkeit eröffnet, die Finanzsituation der regelmäßig doppisch buchenden Beteiligungen, Sondervermögen und Eigenbetriebe nach einem einheitlichen System zusammenzuführen. Erst durch eine in sich widerspruchsfreie „Konzernbilanz“ wird die tatsächliche Vermögens- und Schuldenlage der Freien Hansestadt Bremen transparent. Eine erweiterte Kameralistik kann diesem Anspruch nicht gerecht werden, auch wenn durch einen erweiterten Vermögensnachweis bereits doppische Elemente mitberücksichtigt werden.
- 65** In Bremen hat die Bürgerschaft für jedes Haushaltsjahr seit nahezu zehn Jahren neben den klassischen kameralen Haushaltsplänen für Land und Stadt einen gemeinsamen Produktgruppenhaushalt für beide Gebietskörperschaften beschlossen. Die Haushaltsrechnung bezieht sich nicht auf den Produktgruppenhaushalt, sondern sie ist - entsprechend den bisher gültigen Vorgaben gemäß HGrG und LHO - kameral gegliedert. Statt in Produktplänen, Produktbereichen und Produktgruppen werden die Ist-Einnahmen und -Ausgaben in Einzelplänen, Kapiteln und Haushaltsstellen nachgewiesen.
- 66** Die Umstellung des HKR-Systems im Jahr 2003 hat dazu geführt, dass zusätzlich zu der Haushaltsstelle und der Produktgruppe noch Sachkonten und das interne Rechnungswesen mitbebuchet werden. Zum internen Rechnungswesen gehören u. a. Kostenarten, Kostenstellen und auch Kostenträger. Mit dem internen Rechnungswesen werden in erster Linie Informationen für die Planung sowie die Kontrolle anhand von Plan-, Soll- und Ist-Daten bereitgestellt.
- 67** Einem Kostenträger werden in der Kostenrechnung Kosten, ggf. auch Leistungen zugeordnet. Kostenträger entsprechen vor allem einem nach außen gerichteten Produkt in Form einer Dienstleistung oder Ware.

- 68** Informationen über die Leistungsseite können dem bremischen Produktgruppenhaushalt zzt. nur eingeschränkt entnommen werden. Dadurch ist Steuerung außerhalb monetärer Aspekte kaum möglich. Die Senatorin für Finanzen hat bestätigt, dass Ziele und Kennzahlen nicht in allen Bereichen „optimal“ gebildet seien und für eine strategische Steuerung nicht in ausreichendem Maße herangezogen würden. Es sei beabsichtigt, die politische Steuerungsrelevanz des bremischen Produktgruppenhaushalts zu verbessern.
- 69** Der Rechnungshof hält eine produktorientierte Haushaltssteuerung auf der Grundlage einer doppischen Buchführung für geboten. Sie sollte über ein integriertes System mit einer Kostenträgerrechnung verbunden sein. Dadurch ist es möglich, auf der einen Seite einen nach doppischen Richtlinien erstellten Jahresabschluss zu erstellen und auf der anderen Seite Kosten- und Leistungskennzahlen bzw. -indikatoren darzustellen.
- 70** Das Finanzressort und der Rechnungshof stimmen darin überein, dass die Kostenträgerinformationen für die politischen Entscheidungsgremien in höher aggregierter Form, z. B. auf Produktebene, aufbereitet werden sollten.
- 71** Der Rechnungshof begrüßt, dass bereits maßgebliche Komponenten des internen Rechnungswesens mit der Umstellung des HKR-Systems im Jahr 2003 implementiert worden sind. Der Rechnungshof geht davon aus, dass langfristig eine effektive Steuerung nur über das doppische Buchungssystem unter Nutzung des internen Rechnungswesens möglich sein wird. Der zzt. noch parallel zur Kameralistik geführte Produktgruppenhaushalt ist dann entsprechend zu modifizieren. Die Senatorin für Finanzen hält es für unproblematisch, zu gegebener Zeit den im bremischen Produktgruppenhaushalt ausgewiesenen Ressourceneinsatz durch Angaben aus einem doppischen Buchungssystem zu ersetzen.



IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten



1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 72 Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Abschlusszahlen der Senatorin für Finanzen ab dem Jahr 2002 fortgeschrieben. Er hat die Einnahmen und Ausgaben in der folgenden Tabelle gegenübergestellt und das Betriebsergebnis für das Jahr 2007 ermittelt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte, 2002 - 2004 in Mio. €, Rundungsdifferenzen sind möglich						
	2002		2003		2004	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
	Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven	
Einnahmen	2.661,8	2.785,3	2.637,8	2.755,6	2.715,1	2.833,5
Ausgaben	3.295,6	3.465,9	3.295,2	3.462,7	3.297,5	3.459,6
Betriebsergebnis	-633,8	-680,6	-657,4	-707,1	-582,4	-626,1
davon Bremerhaven		-46,8		-49,7		-43,7

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte, 2005 - 2007 in Mio. €, Rundungsdifferenzen sind möglich						
	2005		2006		2007	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
	Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven	
Einnahmen	2.757,6	2.878,4	2.967,9	3.086,7	3.093,7	3.223,8
Ausgaben	3.203,9	3.345,0	3.294,0	3.434,4	3.377,2	3.521,4
Betriebsergebnis	-446,4	-466,6	-326,1	-347,7	-283,5	-297,6
davon Bremerhaven		-20,3		-21,6		-14,2

- 73 Die Einnahmen des Landes und Stadtgemeinde, also ohne Bremerhaven, haben sich im Jahr 2007 wiederum erhöht. Sie liegen um rd. 125,8 Mio. € höher als die Einnahmen im Jahr 2006 und damit erstmalig über 3 Mrd. €. Bei nur um rd. 83,2 Mio. € gestiegenen Ausgaben hat sich das Betriebsergebnis um rd. 42,6 Mio. € verbessert. Das Defizit beträgt jedoch immer noch rd. 283,5 Mio. €.



- 74** Einschließlich der Daten Bremerhavens haben sich die laufenden Einnahmen um rd. 137,1 Mio. € erhöht. Die Ausgaben sind um rd. 87,0 Mio. € gestiegen. Dadurch hat sich das Betriebsergebnis gegen-über 2006 um rd. 50,0 Mio. € verbessert. Es weist ein Defizit von rd. 297,6 Mio. € aus.
- 75** Die Senatorin für Finanzen stellt in ihren Veröffentlichungen das Betriebsergebnis nicht in dieser Form dar. In der Finanzplanung und z. T. auch in ihren Jahresberichten hat sie bisher den „Konsumtiven Finanzierungssaldo“ ermittelt. Diesen hat sie in den neueren Unterlagen über den „Finanzrahmen 2007 - 2013“ mit „Einhaltung § 18 LHO“ bezeichnet. Die Ergebnisse entsprechen den Betriebsergebnissen lt. obiger Berechnung nahezu. Der Rechnungshof bleibt aus Gründen der Kontinuität bei seiner Darstellungsart.

2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten

- 76** Im Folgenden stellt der Rechnungshof ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabegruppen der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dar.

2.1 Steuern, allgemeine Zuweisungen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen

- 77** Die nachstehende Tabelle und die anschließende Grafik zeigen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen in Land und Stadt seit 2000 entwickelt haben:

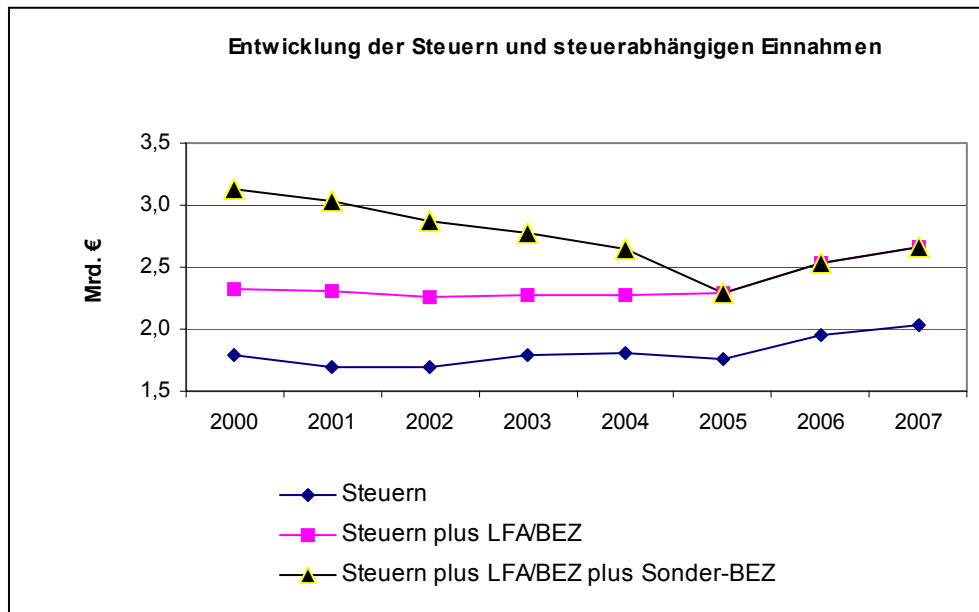


Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ Land und Stadtgemeinde, in T€, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Steuern⁵	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen⁶	Veränderung, %
2000	1.794.347		523.443	2.317.790	
2001	1.689.065	-5,9	621.994	2.311.059	-0,3
2002	1.697.359	0,5	564.678	2.262.037	-2,1
2003	1.787.735	5,3	479.146	2.266.881	0,2
2004	1.807.521	1,1	474.294	2.281.815	0,7
2005	1.755.410	-2,9	536.846	2.292.256	0,5
2006	1.955.362	11,4	572.711	2.528.072	10,3
2007	2.028.849	3,8	629.837	2.658.686	5,2

Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ Land und Stadtgemeinde, in T€, Rundungsdifferenzen sind möglich			
Jahr	Sonder BEZ	Steuerabhängige Einnahmen + Sonder-BEZ	Veränderung, %
2000	818.067	3.135.857	
2001	715.809	3.026.868	-3,5
2002	613.550	2.875.587	-5,0
2003	511.292	2.778.173	-3,4
2004	357.904	2.639.719	-5,0
2005	0	2.292.256	-13,2
2006	0	2.528.072	10,3
2007	0	2.658.686	5,2

⁵ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)

⁶ Summe aus Steuern, LFA und BEZ



- 78** Die Steuereinnahmen sind gegenüber 2006 um rd. 73,5 Mio. €, mithin um rd. 3,8 %, gestiegen. Sie liegen um rd. 234,5 Mio. € über denen des Jahres 2000. Werden LFA und BEZ einbezogen, erhöhen sich die steuerabhängigen Einnahmen aus allen drei Einnahmearten gegenüber 2006 um rd. 130,6 Mio. € und somit um rd. 5,2 %.
- 79** Die Entwicklung der Einnahmen wird deutlicher, wenn sie um die Geldentwertung bereinigt werden. Der Rechnungshof hat in nachstehender Tabelle ermittelt, wie sich die Einnahmen anhand der Preisindizes für die Lebenshaltung der privaten Haushalte entwickelt haben. Als Ausgangsjahr hat er das Jahr 2005 gewählt. In dem Jahr ist erstmalig keine Sonder-BEZ mehr gezahlt worden. Im Anschluss an die Tabelle hat der Rechnungshof die Entwicklung grafisch dargestellt.

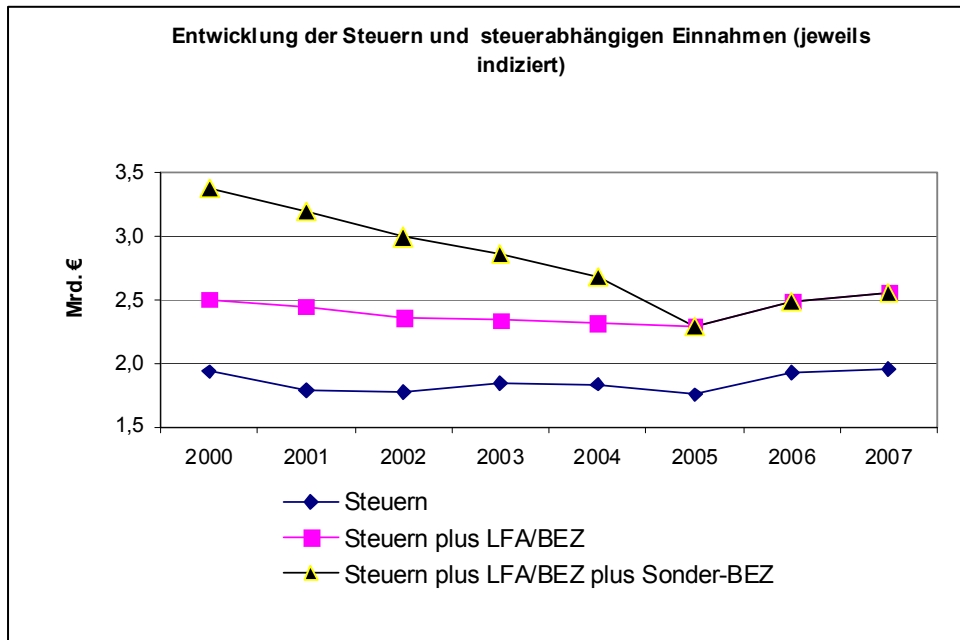


Steuern, LFA, BEZ und Sonder-BEZ - indiziert - Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet					
Jahr	Steuern ⁷	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen ⁸	Veränderung, %
2000	1.935.649		564.663	2.500.313	
2001	1.787.370	-7,7	658.195	2.445.565	-2,2
2002	1.769.926	-1,0	588.820	2.358.746	-3,6
2003	1.844.928	4,2	494.475	2.339.402	-0,8
2004	1.835.047	-0,5	481.516	2.316.563	-1,0
2005	1.755.410	-4,3	536.846	2.292.256	-1,0
2006	1.924.569	9,6	563.692	2.488.260	8,6
2007	1.952.694	1,5	606.196	2.558.889	2,8

Steuern, LFA, BEZ und Sonder-BEZ - indiziert - Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet				
Jahr	Sonder-BEZ	Steuerabhängige Einnahmen plus Sonder-BEZ	Veränderung, %	Preisindizes
2000	882.489	3.382.802		92,70
2001	757.470	3.203.035	-5,3	94,50
2002	639.781	2.998.527	-6,4	95,90
2003	527.649	2.867.052	-4,4	96,90
2004	363.355	2.679.918	-6,5	98,50
2005	0	2.292.256	-14,5	100,00
2006	0	2.488.260	8,6	101,60
2007	0	2.558.889	2,8	103,90

⁷ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)

⁸ Summe aus Steuern, LFA und BEZ



- 80** Im Jahr 2007 sind die Einnahmen aus Steuern einschließlich LFA und BEZ gegenüber dem Jahr 2000 ohne Berücksichtigung der Sonder-BEZ nominell um rd. 340,9 Mio. € (rd. 14,7 %) gestiegen. Die indizierten Werte, also die realen Einnahmen, haben sich dagegen nur um rd. 58,6 Mio. € (rd. 2,3 %) erhöht.

2.2 Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

- 81** Seit dem Jahr 2000 haben sich die Steuern einschließlich LFA und BEZ gegenüber Zuschüssen, z. B. vom Bund und von der EU, entwickelt, wie in nachstehender Tabelle dargestellt wird:



Steuern und Zuschüsse, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Steuern ⁹	LFA/BEZ	Zuschüsse	Summe	Anteil der Zuschüsse, %
2000	1.794.347	523.443	279.014	2.596.804	10,7
2001	1.689.065	621.994	295.924	2.606.983	11,4
2002	1.697.359	564.678	294.779	2.556.816	11,5
2003	1.787.735	479.146	307.612	2.574.493	11,9
2004	1.807.521	474.294	305.285	2.587.100	11,8
2005	1.755.410	536.846	338.748	2.631.004	12,9
2006	1.955.362	572.711	335.077	2.863.150	11,7
2007	2.028.849	629.837	325.956	2.984.642	10,9

- 82** Die Summe aus Steuern, LFA/BEZ und Zuschüssen ist im Jahr 2007 auf rd. 2.985 Mio. € gestiegen. Der Anteil der Zuschüsse an dieser Summe ist gegenüber dem Vorjahr auf rd. 10,9 % gefallen.
- 83** Das Veräußern von Vermögen hat einen Einmaleffekt. Verglichen mit den Steuern und Zuschüssen zeigt sich seit dem Jahr 2000 folgende Entwicklung:

⁹ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)



Steuern, Zuschüsse und Veräußerungserlöse, Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich						
Jahr	Steuern ¹⁰	LFA/BEZ	Zuschüsse	Veräuße- rungserlöse	Summe	Anteil der Veräuße- rungs- erlöse, %
2000	1.794.347	523.443	279.014	75.350	2.672.154	2,8
2001	1.689.065	621.994	295.924	107.969	2.714.952	4,0
2002	1.697.359	564.678	294.779	82.677	2.639.493	3,1
2003	1.787.735	479.146	307.612	16.936	2.591.429	0,7
2004	1.807.521	474.294	305.285	48.347	2.635.447	1,8
2005	1.755.410	536.846	338.748	85.685	2.716.689	3,2
2006	1.955.362	572.711	335.077	7.851	2.871.001	0,3
2007	2.028.849	629.837	325.956	2.683	2.987.327	0,1

- 84** Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen haben auch im Jahr 2007 weiter abgenommen. Sie haben nur noch rd. 2,7 Mio. € betragen und rd. 0,1 % der Einnahmen ausgemacht. Erlöse werden - im Gegensatz zu den früheren Jahren - seit 2006 ausschließlich im einstelligen Millionenbereich erzielt. Sie verfälschen damit nicht mehr das Bild, in welchem Verhältnis die jährlichen Einnahmen und Ausgaben der Haushalte zueinander stehen.

2.3 Entwicklung der Steuereinnahmen gemessen am Bruttoinlandsprodukt

- 85** Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit sie nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden.
- 86** Das BIP ist somit der Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Der Rechnungshof hat für den Vergleich des BIP der Freien Hansestadt Bremen mit dem der Gesamtheit der Länder und Gemeinden jeweils das BIP pro Einwohner errechnet. Dem hat er in nachfolgender Tabelle die Steuereinnahmen (einschl. Einnahmen aus LFA und BEZ) pro Einwohner gegenübergestellt.

¹⁰ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben



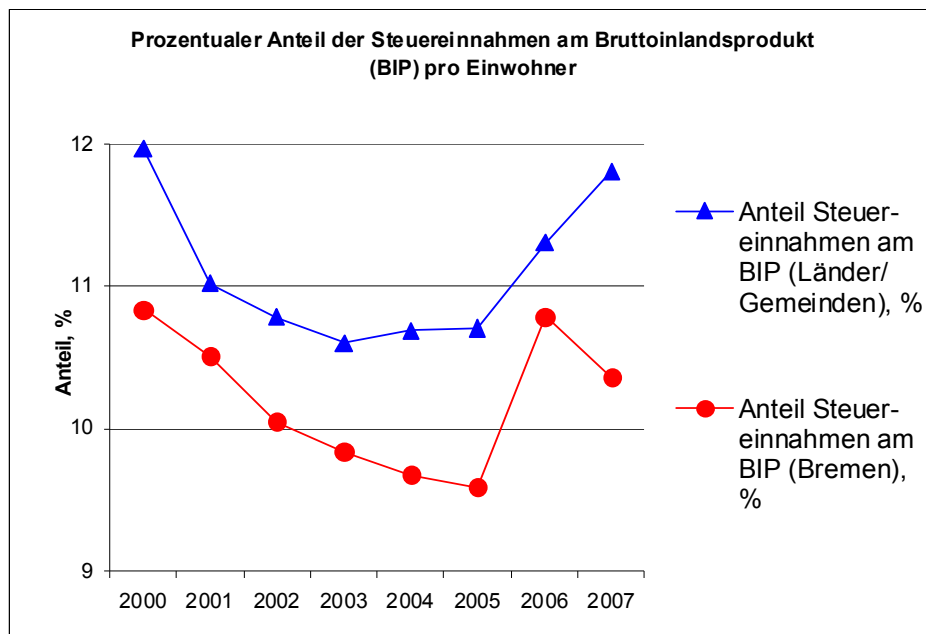
Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner 2000 - 2003				
	2000	2001	2002	2003
Steuereinnahmen (Länder/ Gemeinden) pro Einwohner, €	2.999,23	2.823,69	2.799,08	2.778,97
Steuereinnahmen (Stadtstaat Bremen) pro Einwohner, €	3.629,88	3.619,94	3.533,62	3.528,48
BIP (Länder/ Gemeinden) pro Einwohner, €	25.073,08	25.632,61	25.966,39	26.217,81
BIP (Stadtstaat Bremen) pro Einwohner, €	33.488,58	34.454,58	35.173,04	35.869,34
Anteil Steuereinnahmen am BIP (Länder/ Gemeinden), %	12,0	11,0	10,8	10,6
Anteil Steuereinnahmen am BIP (Stadtstaat Bremen), %	10,8	10,5	10,0	9,8

Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner 2004 - 2007				
	2004	2005	2006	2007
Steuereinnahmen (Länder/ Gemeinden) pro Einwohner, €	2.865,22	2.914,47	3.188,94	3481,09
Steuereinnahmen (Stadtstaat Bremen) pro Einwohner, €	3.545,52	3.564,12	4.122,23	4.143,63
BIP (Länder/ Gemeinden) pro Einwohner, €	26.802,15	27.227,74	28.211,17	29.480,22
BIP (Stadtstaat Bremen) pro Einwohner, €	36.663,94	37.174,42	38.215,06	40.005,61
Anteil Steuereinnahmen am BIP (Länder/ Gemeinden), %	10,7	10,7	11,3	11,8
Anteil Steuereinnahmen am BIP (Stadtstaat Bremen), %	9,8	9,6	10,8	10,4

- 87** Die Tabelle zeigt, dass die Steuereinnahmen pro Einwohner wie auch das BIP pro Einwohner der Freien Hansestadt Bremen seit dem Jahr 2000 stets höher

gewesen sind als die entsprechenden Werte der Gesamtheit der Länder und Gemeinden. Die Steuereinnahmen pro Einwohner haben im Jahr 2007 für die Freie Hansestadt Bremen rd. 4.144 € und für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden rd. 3.481 € pro Einwohner betragen. Das BIP betrug im Jahr 2007 pro Einwohner rd. 40 T€ für die Freie Hansestadt Bremen und rd. 29 T€ für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden.

- 88** Das Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP verdeutlicht, dass die Freie Hansestadt Bremen hinter dem Durchschnitt der Gesamtheit der Länder und Gemeinden zurückbleibt, obwohl sie bei den absoluten Werten jeweils oberhalb des Durchschnitts liegt.
- 89** Im Jahr 2007 hat der Anteil der Steuereinnahmen am BIP in der Freien Hansestadt Bremen rd. 10,4 % betragen. Der Anteil der Länder und Gemeinden zusammen hat im selben Jahr rd. 11,8 % betragen. Die folgende Grafik verdeutlicht diese Feststellung und zeigt darüber hinaus die Entwicklung seit dem Jahr 2000.



- 90** Der prozentuale Anteil der Freien Hansestadt Bremen liegt seit dem Jahr 2000 immer unterhalb des Wertes der Länder und Gemeinden. Das bedeutet, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Freien Hansestadt Bremen sich nicht ausreichend auf die Steuereinnahmen auswirkt. Der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen am BIP müsste oberhalb des Durchschnitts liegen, wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Indikator für die Verteilung der Steu-

ereinnahmen wäre. Bei der Berechnung des LFA wie auch bei den BEZ wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht ausreichend berücksichtigt.

2.4 Einnahmen aus Krediten

- 91** Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 im Normenkontrollverfahren zum Antrag des Landes Berlin die Kreditfinanzierungsquote erneut als aussagekräftigen Indikator für die Beurteilung der Haushaltslage benannt. Die Quote gibt den Anteil der Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahmen abzüglich Tilgungen) an den bereinigten Ausgaben¹¹ an.
- 92** Der Rechnungshof hat berechnet, wie sich die bremische Kreditfinanzierungsquote seit dem Jahr 2000 entwickelt hat. Er hat dabei - wie schon im Vorjahr - die von der Senatorin für Finanzen ermittelten Haushaltsdaten übernommen. Sie hat bei den von ihr berechneten Krediten, Tilgungen und bereinigten Ausgaben die Werte der Stadt Bremerhaven mit einbezogen:

Kreditfinanzierungsquote, Land und Stadtgemeinden in Mio. €, gerundet¹²			
Jahr	bereinigte Ausgaben	Nettokreditaufnahme	Kreditfinanzie- rungsquote, %
2000	4.115,3	187,0	4,5
2001	4.188,4	318,2	7,6
2002	4.217,1	582,3	13,8
2003	4.239,6	705,3	16,6
2004	4.249,3	900,6	21,2
2005	4.103,3	1.089,0	26,5
2006	4.065,5	829,1	20,4
2007	4.051,1	773,3	19,1

- 93** Zwischen den Jahren 2000 und 2005 stieg die Nettokreditaufnahme kontinuierlich an. Sie korrespondiert mit der stufenweisen Abnahme der zuletzt im Jahr 2004 gezahlten Sonder-BEZ. Im Jahr 2006 hatte die Nettokredit-

¹¹ Die bereinigten Ausgaben setzen sich nach dem vom Finanzressort verwendeten Schema des Finanzplanungsrates zusammen aus den Ausgaben der laufenden Rechnung, den Ausgaben der Kapitalrechnung und den Globalen Mehr- und Minderausgaben.

¹² Bei den Daten in der Tabelle sind jeweils die Ausgaben, Kreditaufnahmen und Tilgungen des BKF nicht mit berücksichtigt worden. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, hierzu gesondert Daten zu erheben. Ebenso hat er Daten anderer bremischer Sondervermögen nicht einbezogen, die quotenwirksam sein könnten.



aufnahme trotz der nach wie vor nicht mehr gezahlten Sonder-BEZ abgenommen. Dementsprechend, und auch, weil die bereinigten Ausgaben weiter gesunken waren, fiel die Kreditfinanzierungsquote um rd. 6,1 Prozentpunkte auf rd. 20,4 %. Im Jahr 2007 ist die Quote weiter gesunken, und zwar auf rd. 19,1 %.

2.5 Konsumtive Ausgabearten

- 94 Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die konsumtiven Ausgaben auf verschiedene Ausgabegruppen verteilen:

Konsumtive Ausgaben (ohne Zinsausgaben), Land und Stadtgemeinde in T€; gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben	Veränder- ungen, %
2000	1.099.767	311.442	1.184.015	2.595.224	
2001	1.113.130	309.111	1.162.540	2.584.781	-0,4
2002	1.103.618	275.564	1.195.077	2.574.259	-0,4
2003	1.129.565	270.524	1.185.777	2.585.866	0,5
2004	1.083.089	217.764	1.277.578	2.578.431	-0,3
2005	1.065.724	203.253	1.194.499	2.463.476	-4,5
2006	1.052.431	244.609	1.240.551	2.537.591	3,0
2007	1.053.834	248.544	1.266.447	2.568.825	1,2

- 95 Die konsumtiven Ausgaben sind im Jahr 2007 um rd. 1,2 % gegenüber 2006 gestiegen. Davon haben die Steigerungsraten für die Personalausgaben rd. 0,1 %, für die sächlichen Verwaltungsausgaben rd. 1,6 % und für Zuweisungen und Zuschüsse rd. 2,1 % betragen.
- 96 Zu den konsumtiven Ausgaben gehören auch die Zinsausgaben. Werden sie den übrigen Ausgaben hinzugerechnet, ergibt sich für die Zeit ab dem Jahr 2000 Folgendes:



Konsumtive Ausgaben einschl. Zinsausgaben, Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwal- tungsausgaben und Zinsen	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben	Veränder- ungen, %
2000	1.099.767	802.670	1.184.015	3.086.452	
2001	1.113.130	840.351	1.162.540	3.116.021	1,0
2002	1.103.618	762.055	1.195.077	3.060.750	-1,8
2003	1.129.565	741.693	1.185.777	3.057.035	-0,1
2004	1.083.089	700.534	1.277.578	3.061.201	0,1
2005	1.065.724	680.184	1.194.499	2.940.407	-3,9
2006	1.052.431	734.960	1.240.551	3.027.943	3,0
2007	1.053.834	786.575	1.266.447	3.106.856	2,6

- 97 Werden die Zinsen einbezogen, erhöhen sich die konsumtiven Ausgaben im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr um rd. 79 Mio. € auf rd. 3,1 Mrd. €. Sie sind damit um rd. 2,6 % gestiegen.

2.6 Ausgaben für Investitionen

- 98 Das Finanzressort hatte für das Jahr 2006 eine Investitionsquote errechnet, indem es neben den unmittelbaren Investitionsausgaben des Haushalts auch die Erstattungsbeträge der Ressorts für Tilgungen des BKF einbezogen hatte. Der Rechnungshof hat dagegen in seinem Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 87 f., die Investitionsquote anders errechnet: Er hat die Erstattungsbeträge unberücksichtigt gelassen und stattdessen die in den Zins- und Tilgungsplänen vorgesehenen Investitionsausgaben des BKF einbezogen. Damit wollte er die bremischen Investitionsausgaben so zeitnah wie möglich berücksichtigen.
- 99 Für das Jahr 2006 hatte die Senatorin für Finanzen rd. 568,1 Mio. € an Ausgaben für Investitionen von Land und Stadtgemeinde ausgewiesen und daraus eine Investitionsquote von rd. 14,7 % ermittelt. Darin waren die o. a. Erstattungsbeträge enthalten. Der Rechnungshof hatte ohne diese Erstattungen ein Investitionsvolumen in Höhe von rd. 526,1 Mio. € ermittelt. Als Ausgaben des BKF für Investitionen waren rd. 89 Mio. € nachgewiesen worden, so dass die Investitionsquote insgesamt höher ausgefallen wäre.



- 100** In die Quote hätten auch Investitionsausgaben einbezogen werden müssen, die inzwischen zu Lasten anderer Sondervermögen getätigt werden. Deshalb hat der Rechnungshof erneut davon abgesehen, eine Quote darzustellen.



V Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

- 101** Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2007 die Geldbewegungen an Kreditaufnahmen und Tilgungen ermittelt. Er hat die Tabellen aus seinen Vorjahresberichten mit diesen Daten fortgeschrieben. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Stadtgemeinden seit dem Jahr 2000 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden ¹³ in T€, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Land		Land und Stadtgemeinden	
	Schuldenstand am Jahresende	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende ¹⁴	Veränderungen
2000	6.730.059		9.284.285	
2001	7.041.612	311.553	10.039.459	755.174
2002	7.199.740	158.128	10.647.379	607.920
2003	7.417.936	218.196	11.334.832	687.453
2004	7.770.401	352.465	12.301.954	967.122
2005	8.395.813	625.411	13.532.034	1.230.079
2006	8.883.742	487.929	14.569.440	1.037.407
2007	9.252.015	368.273	15.379.873	810.433

- 102** Die Schulden des Landes sind seit langem jährlich stetig angestiegen. Seit dem Jahr 2001 hing dies u. a. mit der Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. So war z. B. der hohe Zuwachs von rd. 352 Mio. € von 2003 auf 2004 auf den bis dahin höchsten jährlichen Rückgang der Sonder-BEZ zurückzuführen. Ab dem Jahr 2005 erhält Bremen keine Sonder-BEZ mehr (s. Tz. 77). Der Schuldenanstieg setzt sich auch deshalb fort. Der Schuldenstand des Landes hat Ende 2007 rd. 9.252 Mio. € betragen.

¹³ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Kreditaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt.

¹⁴ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

- 103** Die Schulden für das Land und seine Stadtgemeinden sind auf rd. 15.380 Mio. € gewachsen. Der Schuldenzuwachs für die drei Gebietskörperschaften hat im Jahr 2007 insgesamt rd. 810 Mio. € betragen. Gegenüber dem Vorjahreszuwachs in Höhe von rd. 1.037 Mio. € hat sich somit der Anstieg der Schulden um rd. 227 Mio. € verringert.
- 104** Der Rechnungshof hat ergänzend zur Übersicht in Tz. 101 in nachfolgender Tabelle dargestellt, wie sich die Schuldenstände gesondert für Land und Stadtgemeinden prozentual verändert haben.

Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet ¹⁵						
Jahr	Land			Stadtgemeinden		
	Schuldenstand am Jahresende	Veränderungen		Schuldenstand am Jahresende ¹⁶	Veränderungen	
		absolut	%		absolut	%
2000	6.730.059			2.554.226		
2001	7.041.612	311.553	4,6	2.997.847	443.621	17,4
2002	7.199.740	158.128	2,2	3.447.639	449.792	15,0
2003	7.417.936	218.196	3,0	3.916.896	469.257	13,6
2004	7.770.401	352.465	4,8	4.531.553	614.657	15,7
2005	8.395.813	625.411	8,0	5.136.221	604.668	13,3
2006	8.883.742	487.929	5,8	5.685.698	549.477	10,7
2007	9.252.015	368.273	4,1	6.127.858	442.160	7,8

- 105** Die Tabelle zeigt, dass der prozentuale Schuldenzuwachs bei den Stadtgemeinden konstant höher ist als beim Land. Beide Bereiche verzeichnen jedoch seit dem Jahr 2006 abnehmende Zuwächse, das Land von rd. 8,0 % im Jahr 2005 auf rd. 5,8 % im Jahr 2006 und rd. 4,1 % im Jahr 2007. Der Trend bei den Städten allein setzt schon im Jahr 2005 ein, und zwar von rd. 15,7 % im Jahr 2004 über rd. 13,3 % und rd. 10,7 % in den folgenden Jahren auf rd. 7,8 % im Jahr 2007. Bei dieser Berechnung bleiben allerdings die Schul-

¹⁵ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldeinnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt.

¹⁶ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

den unberücksichtigt, die die Stadtgemeinden beim Land haben. Diese sog. innere Verschuldung ist im Verhältnis zu den Schulden gegenüber Banken jedoch gering.

- 106** Das Finanzressort hat bereits ein vorläufiges Ergebnis für das Haushaltsjahr 2008 vorgelegt. Danach hat sich auch im Jahr 2008 der beschriebene Trend fortgesetzt. Bremen hat es danach erstmals seit Jahren geschafft, seine laufenden Ausgaben (ohne Zins- und Tilgungsausgaben) aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren.
- 107** Ob sich der im Jahr 2006 begonnene Trend sinkender Schuldenzuwächse fortsetzt, muss abgewartet werden. Entscheidend ist, ob
- die Ausgabenzuwächse weiter reduziert werden können (s. Tz. 94 ff.),
 - investive Ausgaben getätigt werden, die wirtschaftlich nachhaltige Effekte haben, und
 - die konjunkturelle Entwicklung eine Haushaltskonsolidierung zulässt.
- 108** Gleichwohl ist die Haushaltslage Bremens nach wie vor dramatisch schlecht. Der Rechnungshof teilt die Einschätzung von Bürgerschaft und Senat, dass eine spürbare Verbesserung nur möglich ist, wenn Bremen geholfen wird. Ein Baustein ist die beabsichtigte Zinshilfe im Zusammenhang mit einer Schuldenbremse, die ab dem Jahr 2020 greifen soll.
- 109** Nach den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in der Föderalismusreformkommission und der nunmehr vorgestellten Kompromisslösung ist für Bremen eine Zinshilfe in Höhe von jährlich rd. 300 Mio. € für die Jahre 2011 bis einschließlich 2019 vorgesehen. Um diesen Betrag wird zunächst die jährliche Neuverschuldung verringert werden können. Da der Kreditbedarf zum Ausgleich der Haushalte jedoch zuletzt bei über 800 Mio. € lag, wird Bremen die Verschuldung allein auf diese Weise nicht dauerhaft begrenzen oder gar abbauen können.
- 110** Ob es gelingen kann, die Schulden abzubauen, hängt wesentlich von folgenden Bedingungen ab:
- Das Zinsniveau darf sich nicht ungünstig entwickeln, die Tarifsteigerungen müssen gemäßigt ausfallen.

- Die Wirtschaftskraft Bremens muss weiter gestärkt werden, damit Steuereinnahmen steigen und u. a. Sozialausgaben nennenswert sinken.
- Auch müssen weiterhin Ausgaben insgesamt gesenkt werden - ohne allerdings eine Paralyse des Gemeinwesens zu erzeugen.

111 In den Schulden des Landes in Höhe von rd. 9.252 Mio. € sind Schulden des Sondervermögens BKF von rd. 282,3 Mio. € und Schulden anderer Sondervermögen von rd. 1,9 Mio. € enthalten.

2 Verschiedene Quellen und Termine für Schuldendaten

112 Die vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten aufgeführten Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die die Senatorin für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen darstellt. Der Rechnungshof grenzt die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich ab (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis jeweils der 31. Dezember ist. Gleiches gilt für Schuldenstände, die die Senatorin für Finanzen dem Statistischen Landesamt nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG)¹⁷ meldet.

113 Als weitere Vergleichsgröße stellt das Finanzressort den Schuldenstand in seinen Tabellen „Finanzrahmen“ zusammen mit anderen Daten des Haushaltsverlaufs und -abschlusses dar. In seinem letzten Finanzrahmen mit dem Stand Juni 2008 hat es für den Stadtstaat einen Schuldenstand in Höhe von rd. 14.431 Mio. € (fundierte Schulden -einschließlich BKF -) zum Abschluss des Haushaltsjahres 2007 ausgewiesen.

3 Schuldenfortschreibung auf Bestandskonten

114 Die für den Schuldenstand maßgeblichen Geldbewegungen (Kreditaufnahmen und Tilgungen) in den bremischen Gebietskörperschaften sind im HKR-System nachweisbar. Sie werden auf Haushaltsstellen und - parallel - auf Sachkonten gebucht. Bei den Sachkonten handelt es sich um Bestandskonten.

115 Bestandskonten unterscheiden sich von Erfolgskonten dadurch, dass ihre Salden fortgeführt werden. Sie weisen zu Beginn eines Geschäftsjahres einen

¹⁷ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438)

Anfangsbestand auf. Im Laufe des Jahres werden auf den Bestandskonten finanziell wirksame Vorgänge erfasst und verbucht. Zum Jahresabschluss führt dies zu einem gegenüber dem Anfangsbestand veränderten Saldo. Dieser wird in das Folgejahr übertragen.

- 116** Dadurch ist es grundsätzlich möglich, den aktuellen Schuldenstand auf den Bestandskonten abzulesen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung jedoch festgestellt, dass die auf den Bestandskonten ausgewiesene Höhe der Schulden nicht mit der bisher auf Basis der jeweiligen Kreditaufnahme und Tilgung errechneten Höhe übereinstimmt.
- 117** Der Rechnungshof hat der Senatorin für Finanzen vorgeschlagen, die tatsächliche Höhe der Schulden mit den Werten der Bestandskonten abzugleichen und ggf. die Werte - in Absprache mit dem Rechnungshof - zu korrigieren. Gleichzeitig kann die Kontensystematik an die Erfordernisse einer Bilanz angepasst werden. Aktuelle Schuldenstände können dann - bei Bedarf täglich - abgelesen werden. Recherchen mit Rechenoperationen sind dann entbehrlich. Die Senatorin für Finanzen will den Vorschlag prüfen.

4 Schulden der Beteiligungsgesellschaften

- 118** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2007 weitere Gründe für Abweichungen genannt. Ebenso hat er auf zusätzliche Schulden hingewiesen, die nicht unmittelbar beim Land, den Stadtgemeinden, ihren Betrieben oder den Sondervermögen bestehen. Dazu zählen insbesondere Kreditaufnahmen der bremischen Beteiligungsgesellschaften (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 107 ff.).
- 119** Über diese Schulden hatte der Senat das Parlament erstmalig für das Haushaltsjahr 2006 informiert. Hierzu hatte er der Haushaltsrechnung 2006 eine gesonderte Übersicht beigelegt. Er hatte darin nur Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufgenommen.
- 120** Der Rechnungshof hat diese zusätzliche Information an das Parlament bereits in seinem letzten Jahresbericht begrüßt. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass die Übersicht z. B. die von der BAB aufgenommenen Kredite nicht enthält. Die Senatorin für Finanzen rechnet diese den Schulden Bremens nicht zu, weil es für die „... Bank Geschäftsinhalt ... (sei), Kredite zu refinanzieren“. Außerdem hat der Rechnungshof im Jahresbericht 2008 angekündigt zu prüfen, ob nicht die von ihm bisher herangezogenen verbürgten Kredite der Gesellschaften Genaueres über den Umfang weiterer Verschuldung aussagen können.

4.1 Prüfung unmittelbar bei Gesellschaften

- 121** Der Rechnungshof hatte darüber hinaus festgestellt, dass die Schuldenpositionen in der Übersicht des Finanzressorts nicht in allen Fällen mit den in den veröffentlichten Jahresabschlüssen der Beteiligungsgesellschaften genannten Daten identisch waren. Gemäß einem stichprobenweisen Vergleich bestanden auch zu den Abschlussberichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Differenzen.
- 122** Der Rechnungshof hat deshalb im Jahr 2008 unmittelbar bei den Gesellschaften deren Schulden erhoben. Er hat sie über die jeweils für die Fachaufsicht zuständigen Senatsressorts abgefragt. Dazu hat er ein Schema vorgegeben, das eine einheitliche Auswertung zuließ.
- 123** Die Senatorin für Finanzen hat sich die Antworten der Fachressorts über die Schuldendaten der Gesellschaften geben lassen und sie an den Rechnungshof weitergereicht. Die Gesellschaften des Landes und der Stadtgemeinde Bremen hatten zum 31. Dezember 2007 rd. 2.591 Mio. € langfristige Verbindlichkeiten. Davon sind rd. 937 Mio. € Verbindlichkeiten der BAB. An kurzfristigen Verbindlichkeiten hatten die Gesellschaften zu diesem Zeitpunkt rd. 763 Mio. €. Bei den Gesellschaften handelt es sich überwiegend um Beteiligungsgesellschaften der Stadtgemeinde Bremen. Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Auswertung deshalb in seinem Jahresbericht 2009 - Stadt -, Tz. 45 ff dargestellt.

4.2 Vorschlag des Rechnungshofs für einfachen Datenabgleich

- 124** Weitere Abweichungen zu den von den Gesellschaften unmittelbar nach dem FPStatG gemeldeten Schuldendaten sind denkbar. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass die Freie Hansestadt Bremen als Gesellschafterin „ihren“ Gesellschaften aufgibt, zeitgleich die Statistik-Vordrucke an das Statistische Landesamt und eine Kopie dieser Meldung der Senatorin für Finanzen zu übersenden.
- 125** Der Vorschlag kann als eine von mehreren Maßnahmen helfen, eine bessere Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften untereinander herzustellen. Die Senatorin für Finanzen hat den Vorschlag geprüft. Sie hat inzwischen alle Mehrheitsgesellschaften der Freien Hansestadt Bremen aufgefordert, zeitgleich mit der Übersendung der Statistik-Vordrucke an das Statistische Landesamt ihr eine Kopie dieser Meldung zu übermitteln. Der Rechnungshof geht davon aus, dass es mit diesen Meldungen möglich wird,

bereits die jeweiligen Schuldenstände zum Stichtag 31. Dezember 2008 mit den Daten aus anderen Quellen abzugleichen.

5 Entwicklung der Schulden, Zinsen und Steuern

- 126** Die Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ haben sich seit dem Jahr 2000, wie folgende Tabelle zeigt, entwickelt:

Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ, Land, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Steuern ¹⁸	LFA	BEZ	Gesamtbetrag
2000	1.272.808	356.545	166.897	1.796.250
2001	1.194.306	466.330	155.664	1.816.300
2002	1.216.162	420.364	144.313	1.780.840
2003	1.217.166	334.994	144.152	1.696.312
2004	1.249.674	356.808	117.485	1.723.968
2005	1.222.456	358.332	178.514	1.759.302
2006	1.323.767	380.515	192.196	1.896.478
2007	1.404.581	416.275	213.562	2.034.418

- 127** Die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben sind um rd. 80,8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Einnahmen aus LFA haben sich um rd. 35,8 Mio. € erhöht. Da die Einnahmen aus BEZ ebenfalls um rd. 21,4 Mio. € gestiegen sind, ergibt sich für 2007 im Vorjahresvergleich ein Zuwachs in Höhe von rd. 138 Mio. €.
- 128** Der Rechnungshof hat in folgenden Tabellen dargestellt, wie sich die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes einerseits und die des Landes einschließlich seiner Stadtgemeinden andererseits seit dem Jahr 2000 entwickelt und welche Zinssteuerquoten sich daraus ergeben haben:

¹⁸ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben



Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land, in T€, gerundet				
Jahr	Steuern¹⁹	Schuldenstand am Jahresende²⁰	Zinsen²¹	Zinssteuer- quote, %
2000	1.796.251	6.730.059	393.547	21,91
2001	1.816.300	7.041.612	397.142	21,87
2002	1.780.840	7.199.740	357.489	20,07
2003	1.696.312	7.417.936	323.745	19,09
2004	1.723.968	7.770.401	327.555	19,00
2005	1.759.302	8.395.813	307.276	17,47
2006	1.896.478	8.883.742	313.405	16,53
2007	2.034.419	9.252.015	348.027	17,11

¹⁹ Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus LFA und BEZ.

²⁰ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt.

²¹ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2007 aufgeführten Gesamtbetrag sind rd. 1.200 T€ als Einnahmen für kurzfristige Geldanlagen (Guthabenzinsen) des Landes (inkl. Zinsen von Betrieben), rd. 2.648 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 784 T€ Zinsen für Kassenkredite, enthalten.

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land und Stadtgemeinden, in T€, gerundet				
Jahr	Steuern ²²	Schuldenstand am Jahresende ^{23, 24}	Zinsen ²⁵	Zinssteuer- quote, %
2000	2.396.538	9.284.285	511.408	21,34
2001	2.387.899	10.039.459	555.911	23,28
2002	2.339.601	10.641.532	514.203	21,98
2003	2.339.840	11.334.832	497.130	21,25
2004	2.351.432	12.301.954	510.575	21,71
2005	2.364.676	13.532.034	504.937	21,35
2006	2.606.458	14.569.440	525.665	20,17
2007	2.747.568	15.379.873	570.796	20,77

- 129** Die Zinsausgaben des Landes (einschl. BKF) sind im Jahr 2007 um rd. 11,1 % auf rd. 348,0 Mio. € gestiegen. Im Land und in seinen Stadtgemeinden sind die Zinsausgaben mit rd. 570,8 Mio. € um rd. 8,6 % höher als im Vorjahr ausgefallen. Die Zunahme der Schulden hat in den letzten Jahren wegen gesunkener Zinssätze nicht entsprechend auf die Zinsausgaben durchgeschlagen. Es zeigt sich jedoch, dass die Zinsausgaben allein wegen der Schuldenzunahmen in den nächsten Jahren steigen werden.
- 130** Hinzu kommt ein Zinsrisiko. Im Jahr 2007 sind die durchschnittlichen Zinsausgaben zum Schuldenstand des Vorjahres nach Berechnungen des Finanzressorts erstmals seit 2001 wieder gestiegen. Sie liegen mit rd. 4,4 % etwas höher als im Jahr 2006, als sie rd. 4,3 % betrugen. Steigen die Zinsen, muss in Zukunft ggf. wieder deutlich mehr als ein Fünftel der Steuereinnahmen für Zinszahlungen ausgegeben werden. Beispielsweise bei einem durch-

²² Es handelt sich um die steuerabhängigen Einnahmen. Hierin sind die Steuern, einschl. der steuerähnlichen Abgaben, und die Einnahmen aus LFA und BEZ enthalten, jedoch nicht die Einnahmen der Stadtgemeinden nach dem Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

²³ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt.

²⁴ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet.

²⁵ Die gegenseitigen Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF haben im Haushaltsjahr 2007 rd. 403 T€ betragen.

schnittlichen Zinssatz seit dem Jahr 2000 von rd. 5,1 % hätte Bremen im Jahr 2007 rd. 170 Mio. € mehr für Zinszahlungen ausgeben müssen.

- 131** Die Steuereinnahmen des Landes sind gegenüber dem Vorjahr nochmals beträchtlich gestiegen, und zwar um rd. 7,3 %. Bei den jedoch um rd. 11,1 % gestiegenen Zinsausgaben hat sich die Zinssteuerquote um rd. 0,6 Prozentpunkte auf rd. 17,11 % verschlechtert. Die Zunahme der Steuern ist beim Land und seinen Stadtgemeinden niedriger als beim Land allein ausgefallen. Dort hat sich die Quote um rd. 0,6 Prozentpunkte auf rd. 20,77 % verschlechtert. Der Rechnungshof hat zusätzlich die Zinssteuerquote auf Basis des durchschnittlichen Zinssatzes seit dem Jahr 2000 errechnet. Bei Zinsausgaben von rd. 741,2 Mio. € ergibt sich eine Zinssteuerquote von rd. 26,98 %.
- 132** Die Senatorin für Finanzen hat für das Land und seine Stadtgemeinden im Zentralen Finanzcontrolling eine Quote von 22,5 % genannt.²⁶
- 133** Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil der Senat mit dem Bund vereinbart hat, bei den Steuereinnahmen die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabbeträge“) sowie Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben nicht einzubeziehen. Die Senatorin für Finanzen hat außerdem u. a. die in der Rechnung des BKF nachgewiesenen Zinsen nicht einbezogen. Stattdessen berücksichtigt das Finanzressort die durch die Ressorts an den BKF geleisteten Zinszahlungen.
- 134** Rechnungshof und Finanzressort sind sich einig, dass einheitlich verfahren werden sollte. Das Finanzressort hat angeregt abzuwarten, bis Bund und Länder vereinbart haben, die Zinssteuerquote einheitlich zu berechnen. Es ist derzeit nicht abzusehen, wann Bund und Länder sich einigen. Finanzressort und Rechnungshof wollen sich bis zu einer endgültigen Regelung auf eine Berechnungsmethode einigen. Für diesen Jahresbericht hat der Rechnungshof aus Gründen der Kontinuität die Zinssteuerquote wie in den letzten Jahren errechnet.
- 135** Der Rechnungshof hat für das Land und seine Stadtgemeinden die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Ausgaben bezogene Zinsausgabenquote errechnet. Auch die auf das Verhältnis Zinsausgaben zu bereinigten

²⁶ Zahlen für 2007 aus: Senatorin für Finanzen: Zentrales Finanzcontrolling, Jahresbericht 2007 vom Juni 2008, S. 5

Einnahmen²⁷ bezogene Zinslastquote hat er ermittelt. In nachfolgender Tabelle stellt er beide Quoten für die Jahre ab 2000 nebeneinander:

Zinsausgabenquote und Zinslastquote, Land und Stadtgemeinden in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	bereinigte Ausgaben²⁸	bereinigte Einnahmen²⁹	Zins- ausgaben³⁰	Zinsausga- benquote, %	Zinslast- quote, %
2000	4.115,3	3.179,5	511,4	12,4	16,1
2001	4.188,4	3.176,7	555,9	13,3	17,5
2002	4.217,1	3.010,4	514,2	12,2	17,1
2003	4.239,6	2.924,3	497,1	11,7	17,0
2004	4.249,3	3.005,3	510,6	12,0	17,0
2005	4.103,3	3.104,0	504,9	12,3	16,3
2006	4.065,5	3.223,5	525,7	12,9	16,3
2007	4.051,1	3.333,5	570,8	14,1	17,1

- 136** Die Zinsausgabenquote ist gegenüber dem Jahr 2006 wiederum um rd. 1,2 Prozentpunkte angestiegen. Das bedeutet, dass im Jahr 2007 rd. 14,1 % aller Ausgaben Zinsausgaben gewesen sind.
- 137** Die Zinslastquote sagt aus, welcher Anteil der Einnahmen für Zinsen ausgegeben wird. Die Quote beträgt im Jahr 2007 rd. 17,1 % und war damit rd. 0,8 Prozentpunkte höher als im Jahr 2006. Somit wird mehr als jeder sechste Euro der Einnahmen für Zinsausgaben benötigt.
- 138** Das Finanzressort ist inzwischen der Bitte des Rechnungshofs gefolgt (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 124 ff.) und hat für das Jahr 2007 die Zinsausgabenquote so definiert, wie es der Rechnungshof bisher getan hat. Die Senatorin für Finanzen hat eine Zinsausgabenquote von rd. 14,9 % ausgewiesen. Der Rechnungshof hat demgegenüber eine Zinsausgabenquote von rd. 14,1 % errechnet. Grund hierfür ist die unterschiedliche Berücksichtigung

²⁷ Die bereinigten Einnahmen setzen sich nach dem vom Finanzressort verwendeten Schema des Finanzplanungsrates zusammen aus den Einnahmen der laufenden Rechnung, den Einnahmen der Kapitalrechnung und den Globalen Mehr- und Mindereinnahmen.

²⁸ Zahlen für 2007 aus Senatorin für Finanzen: Zentrales Finanzcontrolling, Jahresbericht 2007 vom Juni 2008, S. 5

²⁹ Zahlen für 2007 aus ebd., S. 5

³⁰ Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 128 und enthalten die Zinszahlungen des BKF.



der Zinsausgaben des BKF an Kreditinstitute und die Zinserstattungen der Ressorts an den BKF (s. Tz. 133).



VI Personalausgaben

Personalhaushalt 2007

Die Personalausgaben sind im Jahr 2007 um rd. 0,4 % auf 1.395 Mio. € gesunken. Sie machen für die Kernverwaltung rd. 27,4 % der Gesamtausgaben aus.

Die Versorgungsausgaben sind in den vergangenen zehn Jahren um knapp 32,6 % und damit erheblich gestiegen, gegenüber dem Vorjahr um fast 3,1 %. Künftig werden sie weiter ansteigen.

1 Ausgaben für Personal schwer zu ermitteln

- 139** In der bremischen Verwaltung wird Personal eingesetzt 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 und Stiftungen (z. B. Stadtgrün Bremen und Übersee-Museum Bremen).
- 140** Darüber hinaus werden Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, von Personal in privatrechtlichen Gesellschaften erledigt, an denen Bremen beteiligt ist.
- 141** Auch Personal außerhalb der Kernverwaltung wird aus dem bremischen Haushalt bezahlt. Allerdings sind die Personalausgaben enthalten in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen, die nicht aus dem Personalhaushalt gezahlt werden.
- 142** Die ausgegliederten Kliniken und weitere Beteiligungsgesellschaften melden die Personalausgaben nach wie vor nur unzureichend an das Finanzressort, obwohl dies seit 2004 durch die HG vorgeschrieben ist. Die Zahlen des Finanzressorts bilden dadurch die Personalausgaben weiterhin unvollständig ab. Es ergibt sich kein umfassendes Bild, wie hoch die Personalausgaben tatsächlich sind und wie sie sich entwickelt haben.

- 143** Eine vom Senat eingerichtete Kommission für öffentliche Unternehmen hat sich im Jahr 2008 mit dem Thema befasst und eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Ein Konzept ist erarbeitet worden. Der Anfang 2009 veröffentlichte Personalcontrollingbericht (Berichtsjahr 2007) enthält noch keine vollständigen Zahlen. Das Finanzressort geht davon aus, dass im nachfolgenden Bericht für das Berichtsjahr 2008 auch die Personaldaten der Beteiligungsgesellschaften dargestellt werden können.

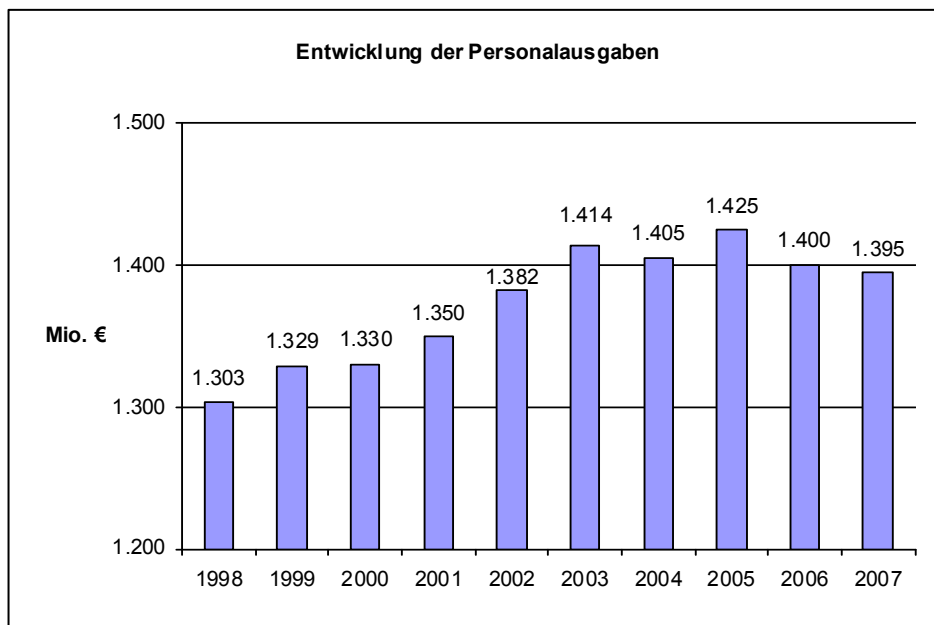
2 Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht

- 144** Aus dem Controlling bekommen die Personalverantwortlichen monatlich aktuelle Daten zu den Beschäftigten, zur Personalstruktur und zum Stand der Personalhaushalte. Das Finanzressort legt dem Senat und den Haushalts- und Finanzausschüssen die Daten vierteljährlich auf Ebene der Produktbereiche und Produktpläne vor.
- 145** Das Finanzressort veröffentlicht auch einen jährlichen Personalcontrollingbericht. Er soll den Verantwortlichen in Parlament und Verwaltung eine umfassende Information über das Personalmanagement bieten und zeigen, wie sich Beschäftigung, Personalausgaben und -strukturen entwickelt haben.
- 146** Der Personalcontrollingbericht für das Haushaltsjahr 2006 ist erst im Mai 2008 erschienen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Finanzressort nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres mehr als ein Jahr benötigt, um die Daten aufzubereiten.
- 147** Das Finanzressort hatte bereits zum letzten Jahresbericht des Rechnungshofs erklärt, es werde sich bemühen, den jährlichen Personalcontrollingbericht künftig früher vorzulegen. Allerdings wird der Bericht für 2007 auch erst im Jahr 2009 erscheinen. Durch das späte Erscheinen verliert der Bericht an Bedeutung und hat nur noch statistischen Charakter.

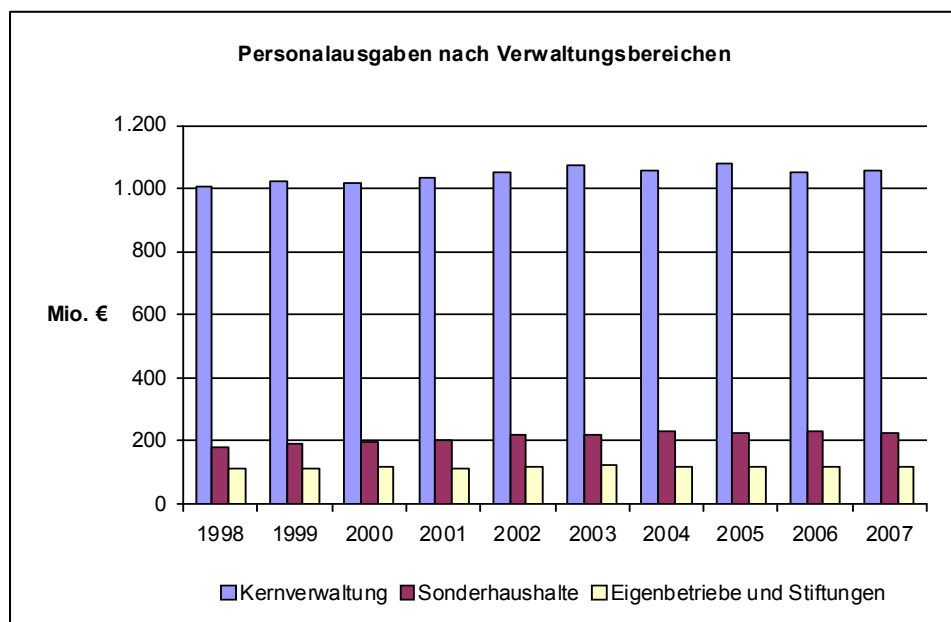
3 Personalausgaben leicht rückläufig

- 148** Der Rechnungshof hat bei seiner Darstellung die Zahlen des Finanzressorts übernommen. Die Zahlen sind um Aus- und Eingliederungseffekte bereinigt. Wird z. B. ein Amt in einen Eigenbetrieb umgewandelt, werden die Personalausgaben nicht mehr der Kernverwaltung, sondern den Eigenbetrieben zugeordnet. Die Ausgaben werden deshalb auch rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen. Die Zahlen weichen deshalb von den im Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 111 ff., veröffentlichten Daten ab.

- 149** Die Personalausgaben umfassen hauptsächlich die Bezüge der Beschäftigten einschließlich der Entgelte der Arbeitnehmer, die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten und die Beihilfen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die gesamten Personalausgaben der Kernverwaltung, der Sonderhaushalte, der Betriebe und der Stiftungen von 1998 bis 2007 entwickelt haben.



- 150** Die Personalausgaben sind in den letzten zehn Jahren von rd. 1.303 Mio. € auf rd. 1.395 Mio. € gestiegen. Das entspricht rd. 7,0 %. Sie sind 2007 jedoch gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,4 % gesunken. Das hat u. a. daran gelegen, dass der Senat den Ressorts im Jahr 2007 die finanzierten Beschäftigungszielzahlen um 1,3 % gekürzt hat. Er hat unterstellt, dass in dieser Höhe die Effizienz gesteigert und Personal abgebaut wird.
- 151** In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten, den Eigenbetrieben und Stiftungen haben sich die Personalausgaben von 1998 bis 2007 unterschiedlich entwickelt, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

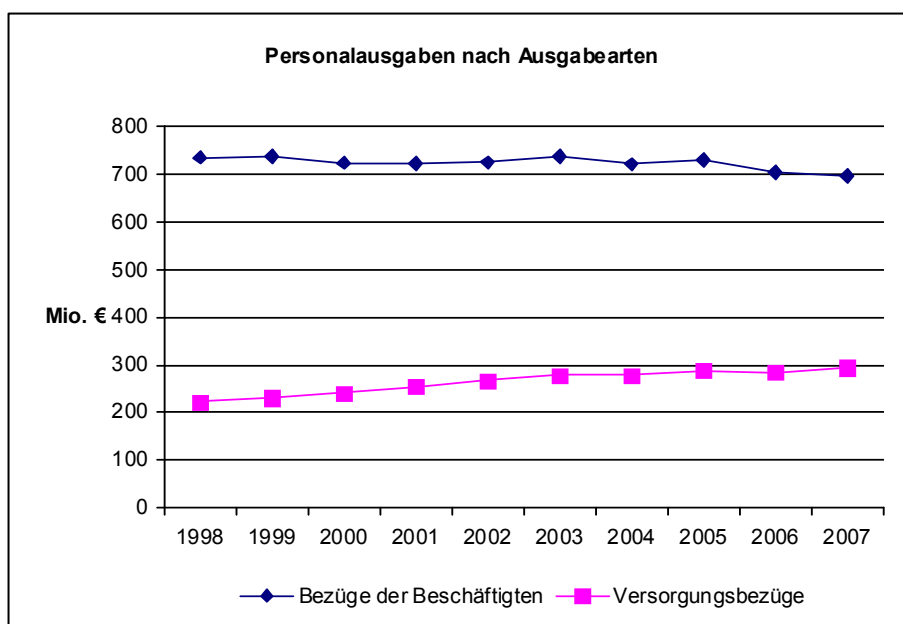


152 Auf die in der Grafik dargestellte Entwicklung wird im Folgenden eingegangen.

3.1 Kernverwaltung

153 In der Kernverwaltung sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 4,5 % gestiegen. Von 2006 bis 2007 sind sie um rd. 0,1 % auf rd. 1.054 Mio. € gestiegen.

154 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 1998 bis 2007 entwickelt haben.



- 155** Als größter Anteil an den Personalausgaben sind die Bezüge der Beschäftigten seit 1998 um rd. 5,2 % zurückgegangen, und zwar auf rd. 696 Mio. €. Gegenüber 2006 sind sie 2007 um rd. 1,1 % gesunken.
- 156** Dagegen sind die Versorgungsbezüge in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen. Seit 1998 sind sie um über 72 Mio. € auf rd. 294 Mio. €, d. h. um rd. 32,6 % angewachsen. Gegenüber dem Vorjahr sind sie im Jahr 2007 um rd. 3,1 % gestiegen.
- 157** Die Versorgungsausgaben sowie die Zahl der Versorgungsempfänger werden in Zukunft weiter steigen. Um künftige Haushalte zu entlasten, gibt es in Bremen zwei Versorgungsrücklagen:
- Gemäß § 14 a Bundesbesoldungsgesetz hat Bremen seit 1999 eine Versorgungsrücklage gebildet. Sie wird durch geringere Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Aus der Rücklage sollen steigende Versorgungslasten bezahlt werden. Bremen hat bis 2007 rd. 40 Mio. € in die Rücklage gezahlt.
 - Bremen hat eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage errichtet (Brem.GBl. 2005, S. 305). Sie wird aus Einsparungen bei der Verbeamtung von Arbeitnehmern und aus Versorgungszuschlägen bei refinanzierten Beschäftigten finanziert. Im Jahr 2006 sind an die Anstalt rd. 31 Mio. € gezahlt worden. Zunächst sollen die Zinsen daraus dazu beitragen, die Zuwächse bei den Versorgungsausgaben zu decken.

- 158** Die Beihilfen und Unterstützungen sind erheblich gestiegen; in den letzten zehn Jahren um rd. 28,9 %, im letzten Jahr um rd. 0,8 % auf rd. 45,9 Mio. €.

3.2 Sonderhaushalte

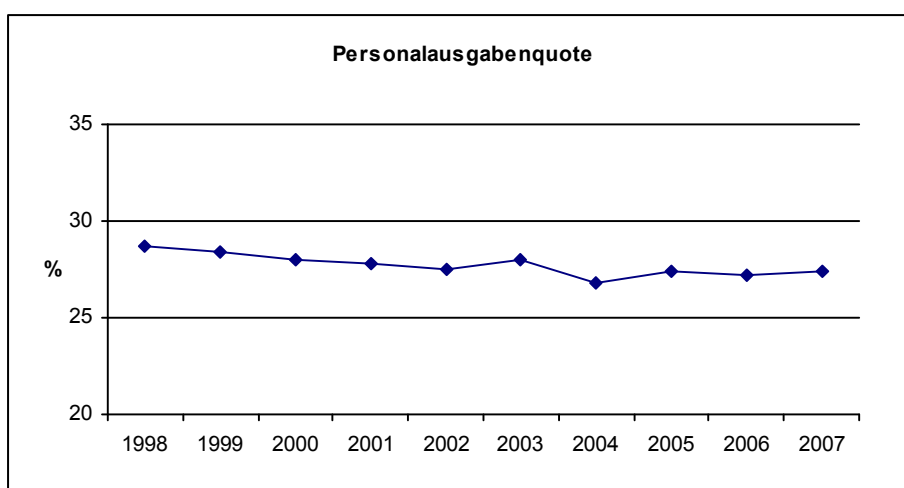
- 159** Bei den Sonderhaushalten sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 23,8 % gestiegen. In diesem Zeitraum konnten die Hochschulen den Umfang der drittmittelfinanzierten Projekte deutlich erhöhen. Damit werden diese Zuwächse bei den Personalausgaben auch durch Dritte finanziert. Von 2006 bis 2007 sind die Personalausgaben jedoch um rd. 3,2 % auf rd. 225 Mio. € gesunken.

3.3 Eigenbetriebe und Stiftungen

- 160** Bei den Eigenbetrieben und Stiftungen sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 2,3 %, von 2006 bis 2007 minimal um rd. 0,2 % auf rd. 116 Mio. € gestiegen.

4 Personalausgaben und Gesamtausgaben

- 161** Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalausgaben für die Kernverwaltung an den Gesamtausgaben des Haushalts. Die Zahlen sind nicht um die Aus- und Eingliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt, da entsprechende Zahlen für den Gesamthaushalt nicht vorgelegen haben. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgabenquote zwischen 1998 und 2007 entwickelt hat.





- 162** Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren von rd. 28,7 % im Jahr 1998 auf rd. 27,4 % im Jahr 2007 gesunken.

5 Zahl der Beschäftigten entwickelt sich unterschiedlich

- 163** Die Zahl der Beschäftigten wird anhand des Beschäftigungsvolumens gemessen. Die Teilzeitkräfte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten gezählt. Wer halbtags beschäftigt ist, wird mit 0,5 Vollzeitäquivalenten berücksichtigt. Das Beschäftigungsvolumen bestimmt maßgeblich die Personalausgaben.
- 164** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben und Stiftungen in den Jahren 1998 bis 2007 entwickelt hat.

Beschäftigungsvolumen³¹ 1998 - 2007 in Vollzeitäquivalenten - Rundungsdifferenzen sind möglich -						
	Kernver- waltung³²	Verände- rung ggü. Vorjahr	Sonder- haushalte	Verände- rung ggü. Vorjahr	Eigenbe- triebe und Stiftungen	Verände- rung ggü. Vorjahr
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1998	16.779	-2,6	3.164	1,9	2.813	-2,0
1999	16.239	-3,2	3.212	1,5	2.786	-1,0
2000	15.744	-3,1	3.223	0,3	2.720	-2,4
2001	15.428	-2,0	3.337	3,5	2.693	-1,0
2002	15.260	-1,1	3.497	4,8	2.753	2,2
2003	15.119	-0,9	3.545	1,4	2.685	-2,5
2004	14.974	-1,0	3.494	-1,4	2.639	-1,7
2005	14.574	-2,7	3.470	-0,7	2.580	-2,2
2006	14.247	-2,2	3.477	0,2	2.581	0,0
2007	14.013	-1,6	3.528	1,5	2.580	0,0
1998/ 2007	-2.766	-16,5	364	11,5	-233	-8,3

- 165** In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen insgesamt um 2.634 Vollzeitäquivalente oder rd. 11,6 % zurückgegangen. Hierzu beige-

³¹ aktives Personal einschließlich Refinanzierte, ohne Anwärter, Auszubildende, Praktikanten, ABM-Beschäftigte und abwesendes Personal; Stand: 1. Dezember 2006

³² ohne Refinanzierte

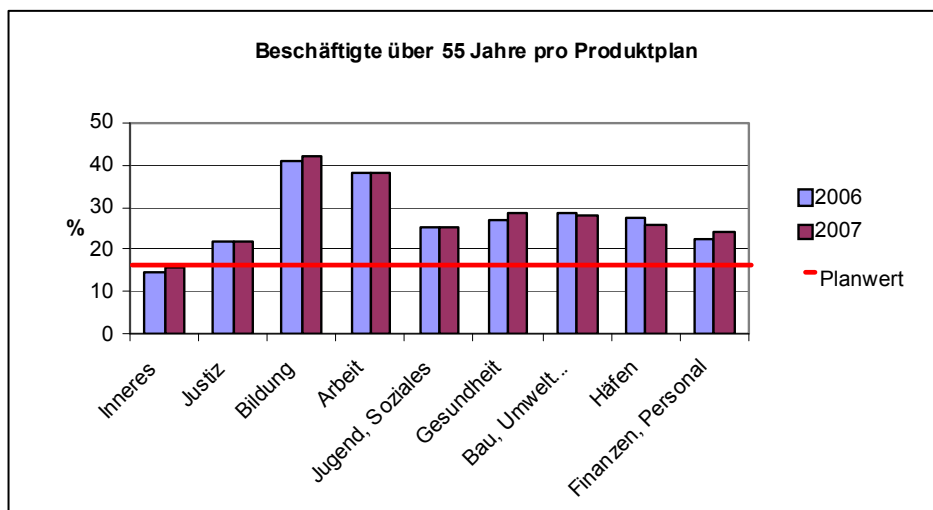
tragen hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Eigenbetrieben und Stiftungen, das in diesem Zeitraum um fast 3.000 Vollzeitäquivalente (rd. 15,3 %) abnahm. Im selben Zeitraum stieg das Beschäftigungsvolumen in den Sonderhaushalten um 364 Vollzeitäquivalente (rd. 11,5 %).

- 166** Im Jahr 2007 hat das Beschäftigungsvolumen insgesamt 20.122 Vollzeitäquivalente betragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist es um rd. 0,9 % gesunken.

6 Kennzahlen erweitern

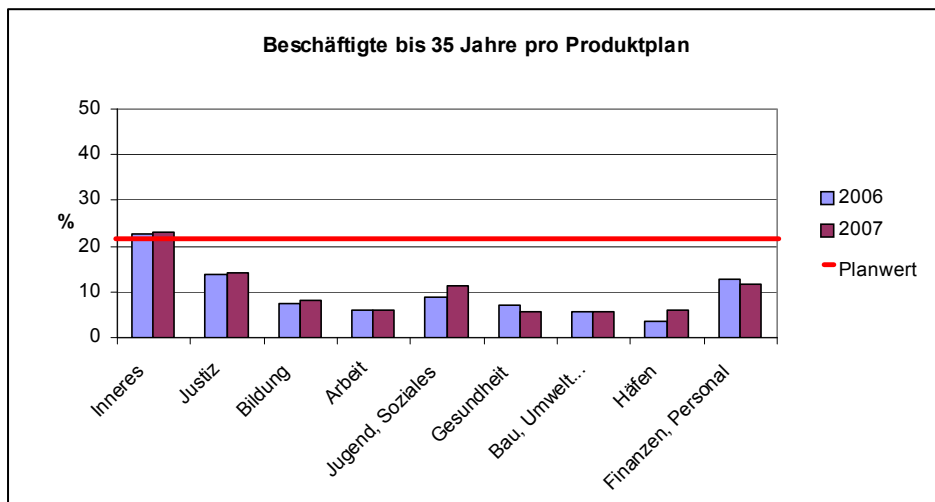
- 167** Bremen hat das Ziel, in der Verwaltung eine ausgewogene und differenzierte Personalstruktur zu haben. Hierfür hat das Finanzressort Kennzahlen entwickelt. Seit den Haushalten 2004/2005 hat es zu den Kennzahlen verbindliche Zielwerte festgelegt, die für alle Verwaltungsbereiche gelten, wie z. B. 50 % für den Anteil an weiblichen Beschäftigten. Liegen die tatsächlichen Werte außerhalb eines Toleranzbereichs, z. B. 40 % - 60 % für den Anteil an weiblichen Beschäftigten, werden im Controlling personalwirtschaftliche Maßnahmen vorgeschlagen. Infrage kommen von der Verwaltung beeinflussbare Veränderungen des Zielwertes (z. B. Einstellungen).
- 168** In den Berichten zu den Produktgruppen, Produktbereichen und Produktplänen (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 191) werden die Planwerte mit den Istwerten verglichen. Dadurch können die Personalverantwortlichen feststellen, ob die personalwirtschaftlichen Spielräume im Sinne der Zielsetzung „ausgewogene und differenzierte Personalstruktur“ genutzt werden.
- 169** Im Folgenden hat der Rechnungshof für 2006 und 2007 fünf Kennzahlen dargestellt. Dabei hat er Produktpläne, denen weniger als 100 Beschäftigte zugeordnet sind, in den grafischen Darstellungen nicht berücksichtigt. Bezogen auf die Beschäftigungszahl führen Veränderungen in kleineren Produktplänen zu erheblichen prozentualen Schwankungen. Die dargestellten Produktpläne haben zwischen rd. 150 (Häfen) und rd. 7.000 (Bildung) Beschäftigte.

- 170** Die erste Grafik zeigt, wie sich der Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten für die ausgewählten Produktpläne in den Jahren 2006 und 2007 entwickelt hat.



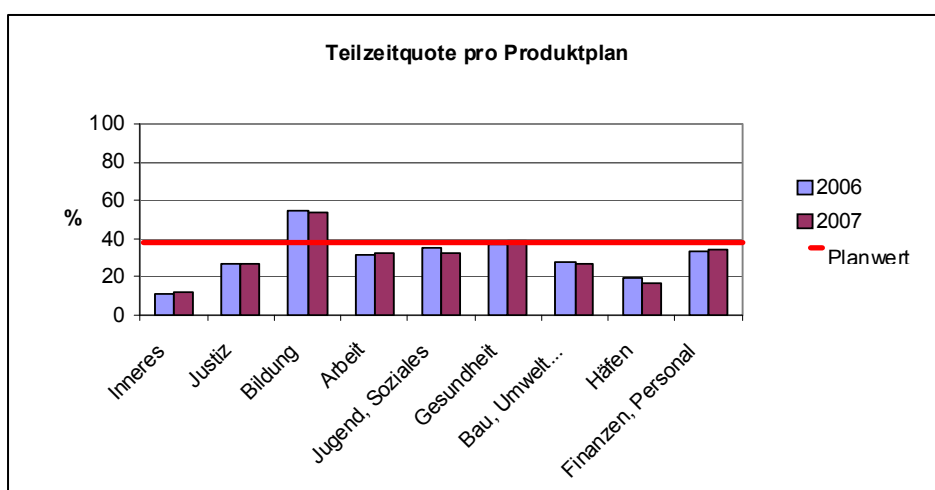
- 171** Verglichen mit 2006 (rd. 28,8 %) ist der Anteil der über 55-jährigen in der Verwaltung 2007 mit rd. 29,5 % etwas höher. Besonders gestiegen ist der Anteil der über 55-jährigen in den Produktplänen Bildung (um rd. 1,1 Prozentpunkte auf rd. 42,0 %), Gesundheit (um rd. 1,7 Prozentpunkte auf rd. 28,7 %) und Finanzen und Personal (um rd. 1,3 Prozentpunkte auf rd. 21,8 %).

- 172** Die zweite Kennzahl zum Alter der Beschäftigten ist der Anteil der Beschäftigten bis 35 Jahren. Wie sich dieser entwickelt hat, ist im Folgenden dargestellt.

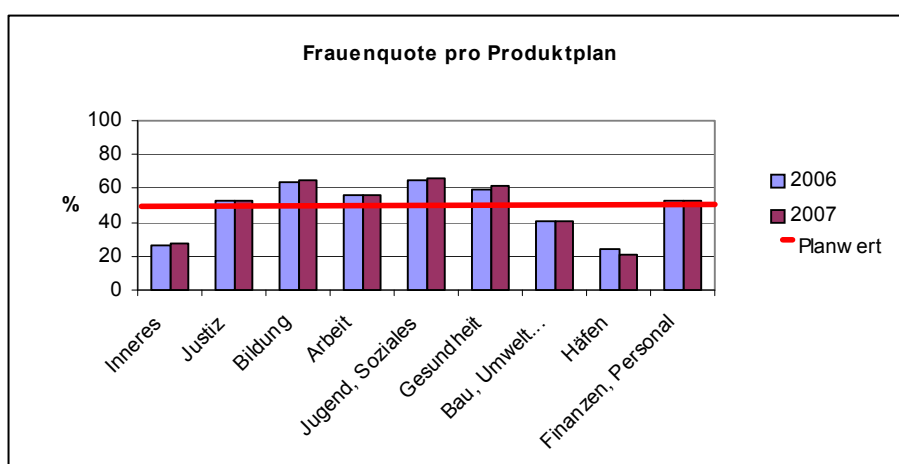


- 173** Bei der Strukturkennzahl „Beschäftigte bis 35 Jahre“ überschreitet einzig der Produktplan Inneres (rd. 23,1 %) um rd. 0,6 Prozentpunkte den Planwert von 22,5 %. Der Anteil der unter 35-jährigen ist im Vergleich zu 2006 von rd. 12,5 % auf rd. 13,1 % gestiegen.

- 174** Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, wie sich in den letzten beiden Jahren die Teilzeitquote entwickelt hat.

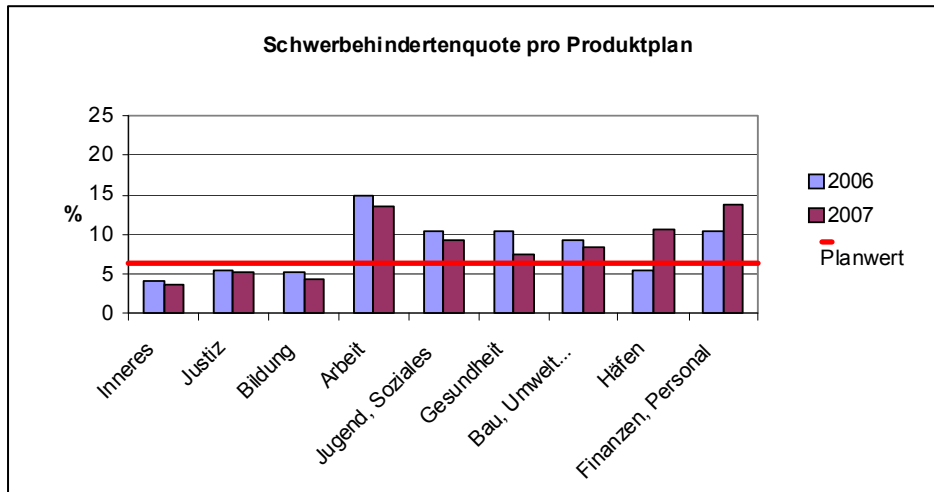


- 175** Für die Verwaltung ist im Vergleich zum Vorjahr (rd. 35,5 %) die Teilzeitquote auf rd. 35,1 % gesunken. Der Planwert von 35 % wurde lediglich von den Produktplänen Bildung (rd. 53,7 %) und Gesundheit (rd. 38,6 %) recht deutlich überschritten. In allen anderen Produktplänen wird dieser Planwert unterschritten, am deutlichsten im Produktplan Inneres mit rd. 11,7 %. Über die gesamte Verwaltung hinweg wird der Planwert noch knapp überschritten, ist aber rückläufig.
- 176** Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Frauenquote für die ausgewählten Produktpläne in den Jahren 2006 und 2007 entwickelt hat.



- 177** 2007 hat der Anteil der Frauen an den Beschäftigten bei durchschnittlich rd. 52,5 % gelegen. Damit ist er im Vergleich zum Vorjahr (rd. 51,6 %) um 0,9 Prozentpunkte gestiegen. Lediglich in den Produktplänen Inneres (rd. 27,2 %), Bau, Umwelt, Verkehr und Europa (rd. 41,0 %) und Häfen (rd. 21,2 %) liegt der Anteil der Frauen deutlich unter dem Planwert von 50 %. Im Produktplan Häfen ist er sogar rückläufig.

178 Nachfolgend ist grafisch dargestellt, wie sich die Schwerbehindertenquote in den Jahren 2006 und 2007 entwickelt hat.



179 Die Schwerbehindertenquote für die Verwaltung hat im Jahresdurchschnitt knapp 6,2 % betragen. Damit hat sie über der gesetzlich vorgegebenen Quote von 5 % gelegen. Die größten Veränderungen haben sich in den Produktplänen Gesundheit, Häfen und Finanzen und Personal ergeben.

180 Die bisherigen Kennzahlen zur Personalstruktur eignen sich eher für eine langfristige Steuerung im Personalcontrolling. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass künftig weitere Kennzahlen gebildet werden sollten. Geeignete Kennzahlen könnten z. B. sein

- Fluktuation,
- nicht abgegoltene Mehrarbeitsstunden,
- jährliche Mitarbeitergespräche,
- Fortbildungstage pro Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter und
- Mitarbeiter-Zufriedenheit.

181 Die Verwaltung kann die genannten Kennzahlen beeinflussen. Sie wirken sich auf die Entwicklung der Personalausgaben und die Qualität der Arbeit aus. Sie können Anhaltspunkte für Probleme in den verschiedenen Organisationsbereichen liefern.



- 182** Der Rechnungshof bittet die Senatorin für Finanzen zu prüfen, wie weitere Kennzahlen erhoben werden können.



VII Allgemeine Prüfungsergebnisse

Einziehen von Forderungen und Überwachen von Zahlungseingängen

Auch wenn von den im Jahr 2007 offenen Forderungen schon viele abgebaut sind, ist der aktuelle Bestand bei zahlreichen bremischen Dienststellen immer noch hoch.

Große Forderungsbestände können wirtschaftlich nur in systematisierter Form überwacht werden. Die Dienststellen müssen eigene Erhebungen durchführen.

1 Rückschau auf Prüfung 2007

- 183** Der Rechnungshof hatte 2007 festgestellt, dass im Buchungssystem der Verwaltung Forderungen aus Vorjahren gegenüber rd. 75.000 Schuldnern nicht ausgeglichen waren. Die Forderungen wurden als sog. „Offene Posten“ auf über 80.000 Debitorenkonten (das entspricht der Zahl der Forderungsfälle) geführt. Insgesamt betrugen sie über 100 Mio. €. In entsprechender Höhe wurden am Jahresende Kassenreste ausgewiesen (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 157 ff.).

2 Einnahmeverantwortung gestärkt

- 184** Die geprüften Dienststellen hatten auf die vorangegangene Prüfung durchweg positiv reagiert. Den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind Verfahrensschritte und Geschäftsprozesse klarer geworden, die einzelne Modalitäten bei Anordnungen im System für das Haus-halts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-System) auslösen. Insbesondere betrifft das die Prozesse, die sich bei anderen Organisationseinheiten anschließen, um einen Einzelfall abschließend zu bearbeiten. Schon allein dadurch ist in vielen Fällen das Ziel erreicht worden, den anordnenden Stellen bewusst zu machen, dass sie für ihre Einnahmenerzielung verantwortlich sind.

3 Folgen aus der Prüfung

- 185** Der Rechnungshof hatte allerdings in seinem Jahresbericht 2008 eine Reihe von Problemen aufgezeigt, die die Dienststellen bis zum Abschluss der Prüfung nicht gelöst hatten (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 180 ff.).

3.1 Systematische und übergreifende Probleme

- 186** Das Finanzressort hatte zugesagt, die Probleme zu lösen, die in Einstellungen des derzeitigen HKR-Systems begründet liegen. Dazu gehörte u. a., dass im HKR-System eine zusätzliche Funktion eingerichtet wird, mit der verjährte Forderungen buchungstechnisch nicht mehr als offen geführt werden. Diese Forderungen sind bisher gar nicht oder mit einer falschen Funktion ausgeglichen worden.
- 187** Das Ressort hat die mit dem Rechnungshof im Einzelnen abgesprochenen Maßnahmen bisher noch nicht umgesetzt. Es hat zugesagt, das spätestens bis zum Ende des 1. Quartals 2009 zu erledigen.

3.2 Spezifische Probleme von Dienststellen

- 188** In seinem Jahresbericht 2008 hatte der Rechnungshof darüber hinaus aufgelistet, welche Probleme für einzelne oder für Gruppen von Dienststellen verblieben waren (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 194 ff.).

3.2.1 Stadtamt Bremen

- 189** Im Stadtamt Bremen werden täglich sehr viele Forderungen, z. B. in Form von Bußgeldern, erhoben. Darunter bleiben immer wieder zahlreiche Einzelforderungen - zumindest für eine längere Zeit - „offen“. Sie stehen dann im System und müssen angemessen verwaltet werden. Diese Forderungen und der bestehende Personalmangel haben dazu geführt, dass nach wie vor viele Fälle unbearbeitet geblieben sind. Entstanden waren die hohen Rückstände ursprünglich im Zuge des 2003 eingerichteten neuen HKR-Systems.
- 190** Das Stadtamt bemüht sich, die Fälle abzuarbeiten. Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Stadtamtes begleitet. Das Amt hat die Zahl der Debitorenkonten mit offenen Forderungen bis zum 31. Dezember 2005 von rd. 45.000 aus der Abfrage 2007 auf rd. 12.000 reduziert (Stand Ende November 2008). Die Gesamtsumme der zu diesem Stichtag offenen Forderungen verringerte sich von rd. 3,4 Mio. € auf rd. 1,8 Mio. €.
- 191** Für offene Forderungen aus dem Bereich der ehemaligen Meldestellen der bremischen Ortsämter war strittig, wer zuständig ist. Die Verwaltung hatte es versäumt, das zeitgerecht zu regeln. Das Stadtamt wird jetzt auch diese Fälle abarbeiten.

3.2.2 Amt für Soziale Dienste

- 192** Das Amt für Soziale Dienste hat inzwischen mehrere Zwischenberichte vorgelegt. Im letzten Bericht vom 18. Juli 2008 hat die Innenrevision des Amtes ausführlich die Fragen des Rechnungshofs aus der Prüfung 2007 beantwortet. Allein die vom Amt benannten Gründe für die verzögerten Zahlungen lassen erkennen, wie vielschichtig die Fallstruktur ist. Der Gesamtumfang nicht ausgeglichener Posten ist nach wie vor beträchtlich. Immerhin konnte er von rd. 7,5 Mio. € per Stichtag 30. April 2007 auf rd. 4,2 Mio. € per 30. Juni 2008 reduziert werden. Aufgearbeitet worden sind dabei ausschließlich die Forderungen, die bis zum 31. Dezember 2005 entstanden waren.
- 193** Die Dienststelle hat ein Handlungskonzept vorgestellt, wie sie mit Forderungen umgehen will. Um die Altfälle weiter abzubauen, hat sie Prioritäten festgelegt (z. B. Jahr der Entstehung, Forderungshöhe pro Einzelfall). Sie will die Bediensteten nachschulen, auch wenn sie nicht unmittelbar Eingaben ins SAP-System tätigen. Außerdem will das Amt intern regelmäßig über die offenen Posten berichten.

3.2.3 Justizressort

- 194** Das Justizressort hatte seinerzeit für die zugehörigen Dienststellen einen sog. „Runden Tisch“ in Aussicht gestellt. Da dieses Arbeitsgremium erst Mitte 2008 zusammentreten konnte, haben die Dienststellen die Rückstände bei den offenen Posten bisher noch nicht wesentlich abbauen können.

3.2.4 Hochschulen

- 195** Der Rechnungshof ist in seinem letzten Jahresbericht davon ausgegangen, dass beim Übergang vom kameralen auf das doppelte Buchführungssystem Daten der bremischen Hochschulen nicht 1:1 übernommen worden sind. Diese Annahme hat sich durch weitere Recherchen bestätigt. Insbesondere in der Hochschule Bremen können sehr viele Forderungen nicht weiterverfolgt werden. Die Hochschule hatte es versäumt, die Forderungen in das neue, ab 1. Januar 2005 eingerichtete Buchführungssystem komplett zu übernehmen. Das war unzulässig. Nachträglich zu prüfen, z. B. nach welchen Kriterien diese „de facto-Niederschlagungen“ vorgenommen wurden, wird damit zumindest erschwert.

3.2.5 Performa Nord

- 196** Nicht ausdrücklich erwähnt hatte der Rechnungshof in seinem letzten Bericht die offenen Forderungen des Eigenbetriebs Performa Nord. Bei Performa Nord waren in mehreren Aufgabenbereichen Rückstände aufgetreten.
- 197** Der Eigenbetrieb hatte zugesagt, die Rückstände abzubauen. Er hat damit im Laufe des Jahres 2008 begonnen. So sind z. B. den verantwortlichen Beschäftigten unmittelbare SAP-Zugriffe ermöglicht worden. Eine Auswertung hat ergeben, dass in einem Aufgabenbereich eine deutliche Reduzierung eingetreten ist. Performa Nord hat die offenen Posten um rd. ein Drittel reduziert.

3.3 Rechnungshof überwacht und unterstützt weiter

- 198** Der Rechnungshof wird insbesondere bei den vorgenannten Dienststellen mit Problemschwerpunkten von Zeit zu Zeit weiter prüfen, wie sich die offenen Posten entwickeln. Ggf. wird er in Einzelfällen - wie bisher schon - anbieten, die Dienststellen darin zu unterstützen, die Forderungsfälle mit geeigneten Maßnahmen abzuarbeiten.

4 Nachschau 2008

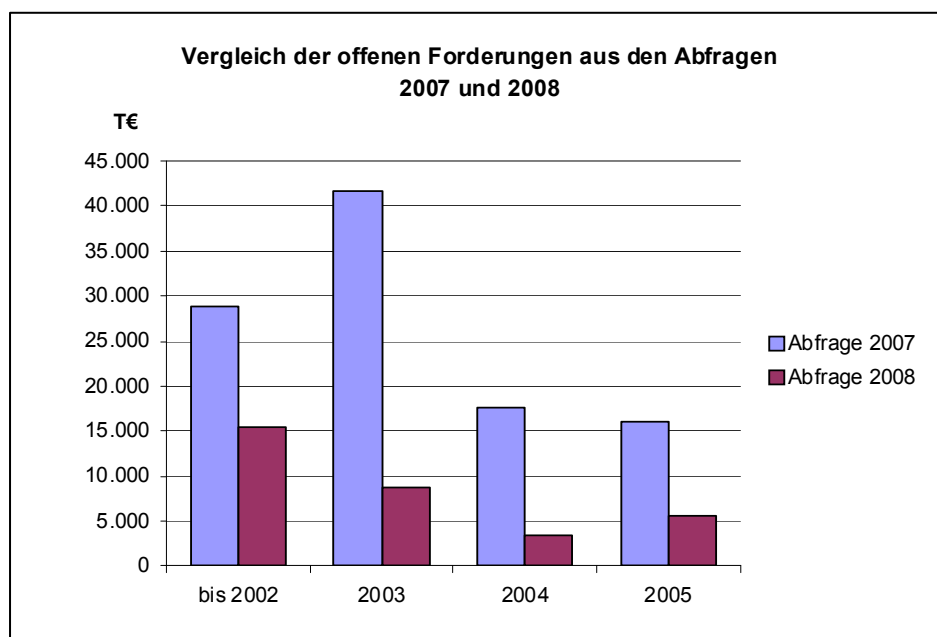
- 199** Im Nachgang zu seiner Prüfung 2007 hat der Rechnungshof 124 Dienststellen in einer erneuten Querschnittsprüfung gebeten, für ihren Bereich
- darzulegen, inwieweit sich Gesamthöhe der Forderungen und Gesamtzahl der Einzelbuchungen verringert haben, die bis zum 31. Dezember 2005, dem Stichtag für die Prüfung 2007, offen geblieben waren,
 - die Gründe zu nennen, wenn sich Höhe und Zahl der Forderungen nicht deutlich verringert haben,
 - in einem zweiten Schritt die offenen Forderungen zu ermitteln, die bis zum 31. Dezember 2007 entstanden sind und zum aktuellen Erhebungszeitpunkt noch offen waren,
 - mitzuteilen, ob Probleme mit Schnittstellen zwischen dem HKR-SAP-Verfahren und sog. Fachverfahren auftreten, wie sie anlässlich der letzten Prüfung häufig mitgeteilt worden waren.

Dazu sollten sie eine vom Rechnungshof erstellte einheitliche Handlungshilfe „Überprüfung der offenen Posten bei Debitoren“ verwenden.

- 200** Eine große Mehrheit aller Dienststellen ist dem Prüfungsbegehren nachgekommen und hat die offenen Forderungen ihres Bereichs erhoben und dem Rechnungshof mitgeteilt.
- 201** Eine Reihe von Dienststellen hat die Fragen nicht, nicht vollständig oder nicht in der durch die Handlungshilfe vorgegebenen Form beantwortet. Für diese Dienststellen hat der Rechnungshof die Daten selbst erhoben.

4.1 Offene Posten immer noch zu hoch

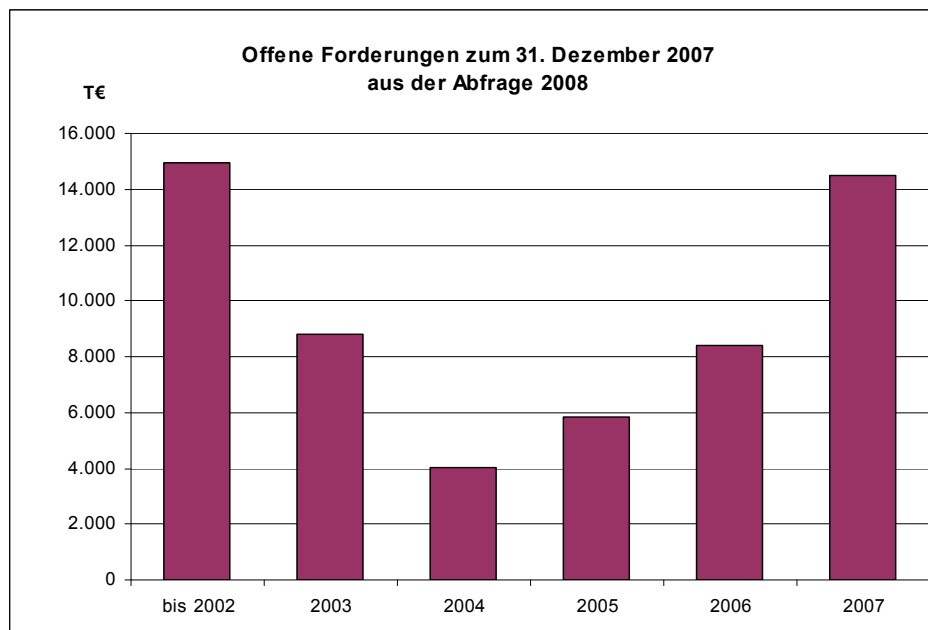
- 202** Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Datenerhebung aus dem Jahr 2007 für den Zeitraum der bis zum 31. Dezember 2005 erhobenen Forderungen mit denen der Erhebung im Jahr 2008 für den gleichen Zeitraum verglichen. Er hat dabei u. a. die Forderungen nicht berücksichtigt, die das Finanzressort gegenüber anderen Ressorts ausgewiesen hat (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 163).
- 203** Der Vergleich hat ergeben, dass insgesamt von über 60 Mio. € Forderungen noch rd. 33 Mio. € für den Forderungszeitraum verblieben sind. Sie verteilen sich auf rd. 31.000 Debitorenkonten (von ehemals über 80.000).
- 204** In der folgenden Grafik hat der Rechnungshof die Forderungen danach aufgeteilt, wann sie entstanden sind. Die Grafik gibt darüber Auskunft, in welchem Umfang sich die jeweiligen offenen Forderungen verringert haben.



- 205** Die Grafik zeigt, dass die Dienststellen die Forderungen, die bis Ende 2002 entstanden sind, in der Summe fast auf die Hälfte reduziert haben. Sie sind aber mit rd. 15,5 Mio. € nach der Abfrage 2008 immer noch beträchtlich hoch.
- 206** Der Rechnungshof hat die Struktur dieser älteren Forderungen stichprobenweise untersucht. Es handelt sich durchweg um Forderungen, die wenig werthaltig und nach sorgfältiger Prüfung ggf. niederzuschlagen sind.
- 207** Auch nach der neuerlichen Erhebung liegen die Forderungen, die im Jahr 2003 entstanden sind, noch deutlich über der Hälfte der Forderungen aus der vorherigen Erhebung. Sie haben sich von rd. 13,2 Mio. € auf rd. 8,8 Mio. € reduziert. Es handelt sich im Wesentlichen um die Fälle, die vermehrt als Folge der Umstellung des HKR-Systems ab dem 1. Januar 2003 entstanden waren (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 165).
- 208** Im Verhältnis deutlicher abgebaut worden sind die Forderungen aus den Jahren 2004 und 2005. Forderungen aus dem Jahr 2004 konnten drei bis vier Jahre später endgültig durchgesetzt werden. Oder es haben sich neue Tatsachen ergeben, die für eine Niederschlagung sprachen. Ihrer jüngeren Fälligkeit entsprechend ist dagegen über Forderungen, die bis 2005 entstanden waren, zumeist (noch) nicht endgültig entschieden worden, wie mit ihnen um-

gegangen werden soll. Oft dauern Vollstreckungsverfahren an, lassen aber noch keinen Schluss zu, wie aussichtsreich sie sein werden.

- 209** Der Rechnungshof hat aus der Abfrage 2008 auch die Forderungen grafisch dargestellt, die in den Jahren 2006 und 2007 entstanden sind. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die offenen Forderungen auf den Zeitraum bis einschließlich 2002 und auf die Jahre danach verteilen:



- 210** Danach beliefen sich die zum 31. Dezember 2007 offenen Forderungen z. B. aus dem Jahr 2004 auf rd. 4 Mio. € und die aus dem Jahr 2007 auf über 14 Mio. €. Es überrascht nicht, dass der Bestand an jüngeren offenen Forderungen deutlich höher ist als der Bestand an älteren. Dennoch muss die Verwaltung sich z. B. auch für Forderungen, die bis Ende 2007 entstanden sind, fragen lassen, warum sie neun bis zehn Monate später noch nicht ausgeglichen sind. Es handelt sich immerhin um eine Gesamtsumme in Höhe von rd. 14,5 Mio. €. Die Forderungen betreffen im Wesentlichen die konsumtiven und investiven Einnahmen auf Einnahme-Haushaltsstellen. Die Einnahmen haben im Haushaltsjahr 2007 rd. 550 Mio. € betragen. Nicht darin enthalten sind u. a. Einnahmen aus Steuern und aus Verrechnungen und Erstattungen in und zwischen den bremischen Haushalten.

4.2 Keine wesentlichen Schnittstellenprobleme

- 211** Den Antworten der Dienststellen ist zu entnehmen, dass es fast keine Schnittstellenprobleme mehr gibt (s. Tz. 199). Treten vereinzelt welche auf, müssen sie in Zusammenarbeit mit den Fachdienststellen gelöst werden.

5 Nachschauprüfung bringt Licht und Schatten

- 212** Die Nachschauprüfung hat gezeigt, dass

- die bremische Verwaltung ihre Einnahmen insgesamt noch nicht effizient genug bewirtschaftet,
- einzelne Bereiche - aus verschiedenen Gründen - mehr Probleme haben als der Durchschnitt aller Dienststellen,
- sich insgesamt eine positive Entwicklung abzeichnet.

- 213** Des Weiteren hat die Nachschauprüfung gezeigt, dass die Mehrheit der Dienststellen - zumindest inzwischen - das Instrumentarium des HKR-Systems beherrscht und einsetzt, um ihre Einnahmen effektiv zu bewirtschaften. Der Rechnungshof begrüßt das, weil auf keine andere Weise die Einnahmen so wirtschaftlich und wirksam überwacht werden können, wie mit dem HKR-System.

6 Nachhaltigkeit erreichen

- 214** Einnahmen rechtzeitig zu erheben und deren Einziehung zu überwachen ist nicht nur ein ausdrückliches Gebot gemäß § 34 LHO. Vielmehr ist es auch ein Ausdruck ordnungsmäßigen Verwaltungshandelns, die Bücher regelgerecht zu führen. Nur dann können sie daraufhin ausgewertet werden, ob z. B. Einnahmen rechtzeitig und in voller Höhe eingegangen sind.
- 215** Ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln kann durch bestimmte Organisationsstrukturen beeinträchtigt werden. So hat in Bremen in der Verwaltungsorganisation bei den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ein Umbruch stattgefunden. Früher war allein der Beauftragte für den Haushalt für die Mittelbewirtschaftung verantwortlich. Heute werden die Mittel von Haushältern, Controllern und Produktverantwortlichen bewirtschaftet. Das kann zu uneinheitlichen Bearbeitungsweisen in Dienststellen führen. Die Verantwortlichkeiten sind verteilt - im ungünstigen Fall „verwischt“.



- 216** Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in letzter Zeit betont, wie wichtig ordnungsmäßiges Handeln der öffentlichen Verwaltung ist. Ausschlaggebend ist dabei, dass sich nicht ordnungsmäßiges Handeln der Verwaltung finanziell negativ auf den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft auswirken kann. Ordnungsmäßigkeit muss deshalb wieder den vom Gesetzgeber vorgesehenen Stellenwert erhalten. Die Verantwortung für ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln liegt bei den Dienststellen. Die Verwaltung sollte die mit der Innenrevision in ihren Ressorts oder Behörden beauftragten Stellen mit Ordnungsmäßigkeitsprüfungen als Pflicht- oder Standardaufgabe betrauen.



VIII Einzelne Prüfungsergebnisse

Kultur

Focke-Museum und Übersee-Museum - Juristische Personen des öffentlichen Rechts -

Focke-Museum und Übersee-Museum haben die mit der Umwandlung in Stiftungen beabsichtigte Selbstständigkeit unterschiedlich genutzt:

- **Das Focke-Museum hat sein Budget eingehalten und ist liquide. Es hat seine Besucherzahlen erhöhen können.**
- **Das Übersee-Museum hat regelmäßig Jahresfehlbeträge erwirtschaftet, die sich inzwischen auf rd. 1 Mio. € summieren. Es hat mittlerweile sein Stiftungsvermögen angegriffen und verstößt damit gegen das Bremische Stiftungsgesetz. Es hat bei weitem nicht die erwarteten Besucherzahlen erzielt.**

1 Identische Organisations- und Entscheidungsstrukturen

- 217** Das Focke-Museum (FM) wurde im Jahr 1924 zum Bremer Landesmuseum für Kunst und Kulturgeschichte. Es ist entstanden aus der Fusion des „Bremer Gewerbemuseums“ mit der Sammlung des Bremers Johann Focke.
- 218** Das Übersee-Museum (ÜM) ist im Jahr 1896 als „Städtisches Museum für Natur-, Völker- und Handelskunde“ gegründet worden. Die Themenfelder der Sammlung haben ihren Ursprung in der Kolonialzeit und stellen in der bundesweiten Museumslandschaft eine Besonderheit dar - drei Museen unter einem Dach.
- 219** Anfang 1999 hat Bremen das FM und das ÜM aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert und in Stiftungen öffentlichen Rechts überführt.
- 220** Lt. Gesetz zur Errichtung von Museumsstiftungen (BremMuStG) haben beide Museen die Aufgabe, ihre „Sammlungen durch Ausstellungen und andere Veranstaltungen der Allgemeinheit zugänglich zu machen, sie zu bewahren und zu erweitern sowie durch Forschung, Dokumentation und Publikationen

zu erschließen.“ Die Museen „sind gehalten, ihre Mittel wirtschaftlich einzusetzen und durch eigene Einnahmen zu ergänzen.“

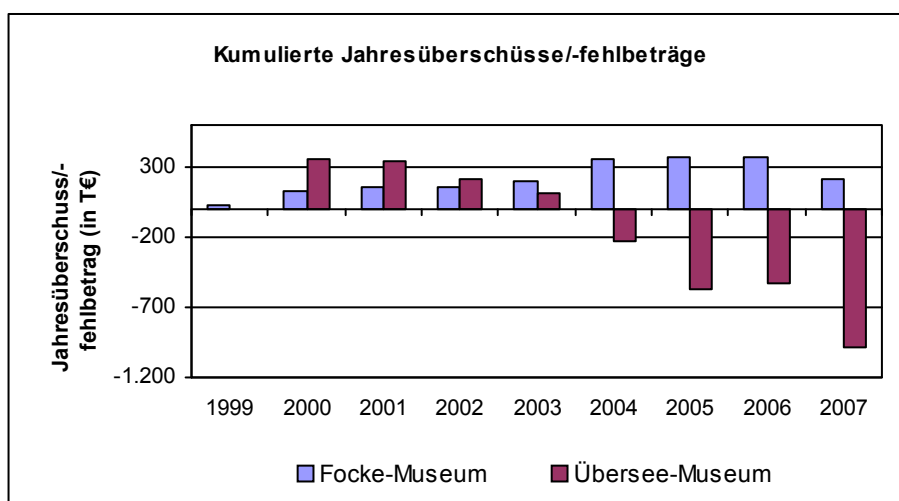
- 221** Sammlungen, Gebäude und Grundstücke sind im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen verblieben und werden den Museen zur Nutzung überlassen. Bremen hat lediglich die Betriebs- und Geschäftsausstattung, also die Büro- und Werkstatteinrichtungen, sowie die Einrichtung der Magazine und das Ausstellungsmobiliar als Stiftungsvermögen eingebracht. Das Bremische Stiftungsgesetz verlangt, das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten.
- 222** Die Museen verfügen über kein Vermögen, das Ertrag bringt. Sie sind „Zuwendungsstiftungen“. Bremen finanziert aus dem städtischen Haushalt den laufenden Betrieb der Museen durch institutionelle Förderungen. Darin eingeschlossen sind Zahlungen zum Ausgleich von Abschreibungen, um das Stiftungsvermögen zu erhalten.
- 223** Sowohl ÜM als auch FM haben lt. BremMuStG einen Vorstand und einen Stiftungsrat. Der Vorstand, der jeweils aus einem Direktor für den fachlich-wissenschaftlichen Aufgabenbereich und einem kaufmännischen Geschäftsführer besteht, leitet das Museum. Der Stiftungsrat legt die Grundsätze der Arbeit des Museums fest und überwacht, ob die Geschäfte rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich geführt werden.
- 224** Dadurch, dass Bremen die beiden Museen aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert hat, haben sich auch die Aufgaben des Kulturressorts geändert. Es ist Zuwendungsgeber und Steuerungsinstanz gegenüber den verselbstständigten Einrichtungen.
- 225** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des FM und des ÜM geprüft. Besonderes Augenmerk hat er auf die finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Aufgabenwahrnehmung des Kulturressorts als Zuwendungsgeber und als Mitglied im Stiftungsrat gelegt.

2 Museumsstiftungen entwickeln sich finanziell unterschiedlich

- 226** Die Vielfalt der Sammlungen eröffnet beiden Museen zahlreiche Tätigkeitsfelder. Angesichts der Themenbreite können FM und ÜM ihre Sammlungen um Objekte erweitern, solange sie wissenschaftlichen Ansprüchen genügen. Beide verfügen zwar nicht mehr über öffentliche Mittel, um Objekte anzukaufen. Aber mit jeder Sachspende, die sie annehmen, z. B. Objekte oder ganze

Sammlungen von Privatpersonen oder Vereinen, weiten sie ihre Tätigkeiten aus.

- 227** Einerseits könnten die Museen so ihren Aufwand dauernd erhöhen. Andererseits sind die Handlungsmöglichkeiten der Museen durch die Summe der verfügbaren Mittel begrenzt. Die Stadtgemeinde Bremen entscheidet mit der Höhe ihrer Zuwendungen wesentlich über Größe und Qualität der Museen.
- 228** Im Jahr 2007 stand dem FM ein Budget von rd. 3,5 Mio. € zur Verfügung; davon waren rd. 2,4 Mio. € Zuwendungen der Stadt. Das ÜM konnte im gleichen Jahr über ein Budget von rd. 6,2 Mio. € verfügen; davon waren rd. 4,7 Mio. € Zuwendungen der Stadt. Das Kulturressort hatte die Mittel in Form von Festbetragsfinanzierungen gewährt.
- 229** Die folgende Grafik zeigt anhand der kumulierten Jahresergebnisse des FM und des ÜM, wie die beiden Museen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gewirtschaftet haben:



- 230** Das FM hat seit Gründung der Stiftung auskömmlich mit den verfügbaren Mitteln gewirtschaftet. Das kumulierte Ergebnis über den Zeitraum von 1999 bis 2007 ist positiv. Das FM hat sein Stiftungsvermögen erhalten und ist liquide.
- 231** Das ÜM konnte die ersten beiden Geschäftsjahre mit einem Überschuss abschließen. Seit 2001 hat es jedes Geschäftsjahr - bis auf das Jahr 2006 - mit einem Fehlbetrag abgeschlossen. Das ÜM hat inzwischen einen kumulierten Jahresfehlbetrag von rd. 1 Mio. € angehäuft.

- 232** Gleichwohl hat die Leitung des ÜM keine Maßnahmen ergriffen, den Aufwand zu reduzieren, um ihr Budget einzuhalten oder gar den kumulierten Jahresfehlbetrag mit einem Überschuss wieder auszugleichen. Vielmehr hat sie regelmäßig höhere Zuwendungen gefordert mit dem Argument, das Museum sei unterfinanziert.
- 233** Seit 2007 weist der Jahresabschluss des ÜM ein Eigenkapital aus, das unter dem Wert des nominellen Stiftungsvermögens liegt. Damit verstößt das ÜM gegen das Bremische Stiftungsgesetz. Obwohl die negative finanzielle Entwicklung im ÜM schon seit Jahren absehbar war, haben Kulturressort und Stiftungsrat bisher nicht erfolgreich gegengesteuert.
- 234** Die Leitung des ÜM muss eine mittelfristige Finanzplanung vorlegen. Daraus muss hervorgehen, wie das Stiftungsvermögen wieder hergestellt werden kann.

3 Wirtschaftspläne rechtzeitig abstimmen

- 235** Lt. BremMuStG müssen die beiden Museen einen Wirtschaftsplan vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres vorlegen, den der Stiftungsrat zu beschließen hat. Der Wirtschaftsplan, verbunden mit einem mittelfristigen Finanzplan und einer Ziel- und Leistungsvereinbarung, ist das wesentliche Führungs- und Steuerungsinstrument für das Kulturressort als Zuwendungsgeber, für den Stiftungsrat und die Museumsleitung.
- 236** Die Museen können ihre Geschäftstätigkeit i. d. R. langfristig vorbereiten. Sie verfügen neben laufenden Einnahmen hauptsächlich über Zuwendungen als voraussehbare Erträge. Sowohl Dauer- und Sonderausstellungen als auch Umbau- und Sanierungsmaßnahmen planen sie frühzeitig. Auf dieser Grundlage haben sie im Wirtschaftsplan die Erträge dem Aufwand entsprechend den mit dem Kulturressort zu vereinbarenden Zielen gegenüberzustellen.
- 237** Das FM hat rechtzeitig vor Beginn der Geschäftsjahre einen Wirtschaftsplan auf Grundlage der zu erwartenden Erträge vorgelegt.
- 238** Das ÜM hat jeweils Wirtschaftspläne vorgelegt, die sich nicht an der zu erwartenden Zuwendungshöhe orientierten. Die Museumsleitung hat regelmäßig die Position vertreten, die ihr in Aussicht gestellten Mittel seien nicht ausreichend. Sie hat laufend höhere Zuwendungen vom Kulturressort gefordert und den Aufwand höher als den zu erwartenden Ertrag geplant. Direktor und kaufmännischer Geschäftsführer haben im Stiftungsrat immer wieder vorgetragen, gemessen an den inhaltlichen Aufgaben sei das Museum unterfi-

nanziert. Einen Zusammenhang zwischen Zielen des Museums und Wirtschaftsplan, zwischen negativen Jahresergebnissen und fehlenden betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten haben sie dagegen nicht hergestellt. Mit fundierten betriebswirtschaftlichen Daten hat die Museumsleitung die behauptete Unterfinanzierung nicht belegen können. Als Indiz für ihre Behauptung hat sie nur die Jahresfehlbeträge angeführt.

- 239** Das Kulturressort hat nicht auf einem ausgeglichenen Wirtschaftsplan vor Beginn des Geschäftsjahres bestanden, sondern seinerseits über die Mitte des laufenden Geschäftsjahres hinaus mit dem ÜM über dessen Wirtschaftspläne verhandelt.
- 240** Kulturressort und Stiftungsrat müssen den Kreislauf aus stetig steigendem Aufwand seitens des ÜM ohne Rücksicht auf Verluste und daraus resultierender Forderungen nach höheren Zuwendungen aufhalten. Das Kulturressort muss deshalb die Wirtschaftspläne vor Beginn des Geschäftsjahres mit den Museen abstimmen. Ansonsten fehlt ihm als Zuwendungsgeber ein Maßstab, um den Geschäftsverlauf verfolgen zu können.

4 Kosten verursachungsgerecht zuordnen

- 241** Eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist Voraussetzung dafür, den Geschäftsverlauf steuern zu können. Beide Museen verfügen über ein Buchhaltungssystem, das es ermöglicht, den Leistungen die entsprechenden Kosten zuzuordnen.
- 242** Das FM hat seine KLR schrittweise ausgebaut. Auf dieser Grundlage hat es realistische Wirtschaftspläne aufgestellt und das Museum mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten gesteuert.
- 243** Das ÜM verfügt bislang über kein verlässliches Verfahren, Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen. Das Kulturressort hat das ÜM seit mehreren Jahren wiederholt aufgefordert, eine KLR aufzubauen. Insbesondere erwartete es vom ÜM zuverlässige Aussagen über die Kosten für einzelne Leistungen, z. B. Sonderausstellungen.
- 244** Zuletzt hatte das ÜM im Jahr 2006 ein Projekt „Kostenrechnung“ gestartet und zugesagt, bis April 2007 ein Verfahren für die KLR zu entwickeln und einzuführen. Dafür hatte es eigens eine Firma beauftragt, die das Buchhaltungssystem anpassen sollte. Auch dieses Projekt verlief ergebnislos.

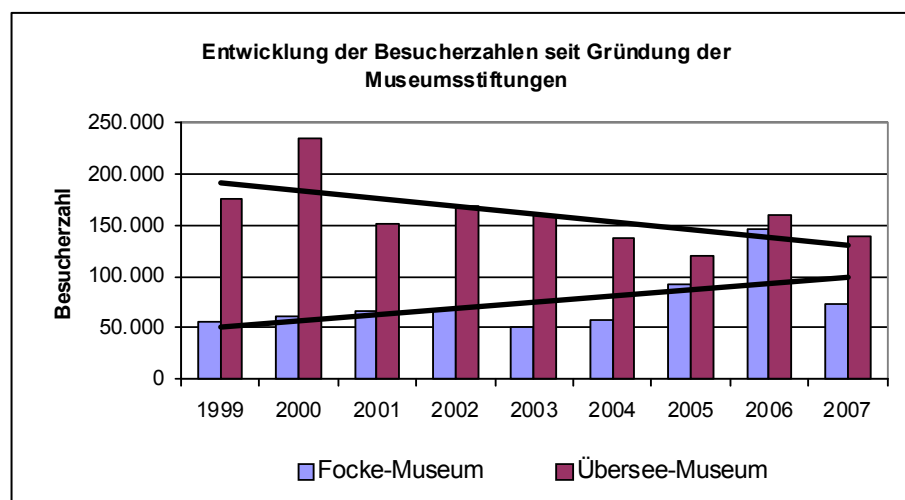
- 245** Bei allen bisherigen Versuchen, im ÜM eine KLR einzuführen, gingen Kulturressort und Museumsleitung davon aus, sie müssten sich auf eine Struktur der KLR einigen. Zu diesem Zweck hatten sie eigens eine „Arbeitsgemeinschaft“ eingerichtet. Damit hatte das Kulturressort als Steuerungsinstanz operative Aufgaben des ÜM mit übernommen, anstatt klarzustellen, dass die Museumsleitung allein verantwortlich ist, die KLR einzuführen und Daten vorzulegen.
- 246** Der Museumsleitung scheint bislang unklar zu sein, warum das ÜM eine aussagefähige KLR benötigt. Sie hat in der Diskussion mit dem Stiftungsrat über das Projekt „Kostenrechnung“ ausgeführt, sie könne das Projekt nur begrüßen, wenn es dazu führe, die jahrelange strukturelle Unterfinanzierung des Museums konkret zu belegen. Auch das damalige Mitglied des Kulturressorts im Stiftungsrat, das dem Stiftungsrat vorsah, hatte sich vom Projektergebnis vor allem bessere Argumente für eine Mittelaufstockung des ÜM erhofft.
- 247** Unabhängig von ihrem Wunsch, mehr Mittel zur Verfügung zu haben, hat die Museumsleitung eine KLR zu erstellen, um das ÜM betriebswirtschaftlich steuern zu können. Sie hat die Kostenstruktur des Museums offenzulegen, denn nur auf dieser Grundlage kann das Kulturressort die Höhe der Zuwendungen für die vereinbarten Ziele bestimmen.
- 248** Die Leitung des Kulturressorts hat dem Rechnungshof gegenüber erklärt, sie habe mit ihrer Verantwortungsübernahme ab Mitte 2007 wesentliche Änderungen in der Steuerung des ÜM vorgenommen. Von der im Februar 2008 neu eingesetzten kaufmännischen Geschäftsführung seien Maßnahmen ergriffen worden, die finanzielle Situation und Mittelbewirtschaftung des ÜM transparent darzustellen. Ergebnisse würden regelmäßig im Stiftungsrat ausgewertet und dienen als Entscheidungsgrundlage für weitere Verfahrensschritte.
- 249** Die vom Kulturressort eingeleiteten Maßnahmen werden voraussichtlich einen erneuten Jahresfehlbetrag des ÜM nicht verhindern können. Der Controllingbericht hat nach dem dritten Quartal einen Fehlbetrag von rd. 250 T€ für das Jahr 2008 prognostiziert. Das Ziel des Kulturressorts, das ÜM wirtschaftlich zu konsolidieren, hat sich bislang nicht realisieren lassen.

5 Besucherzahlen entwickeln sich gegenläufig

- 250** In den Ausstellungskonzepten der Museen haben Sonderausstellungen eine herausgehobene Bedeutung. Das FM hat 2002 durch den Magazinneubau

eine eigens dafür eingerichtete Sonderausstellungsfläche bekommen und das ÜM 2006 seinen Sonderausstellungsbereich erweitert.

- 251** Durch gezielte Werbemaßnahmen heben beide Museen den Stellenwert ihrer Sonderausstellungen hervor. Sonderausstellungen sollen nicht nur Themen inhaltlich vermitteln, sondern den Museen vor allem weitere Besucherinnen und Besucher bringen.
- 252** Die folgende Grafik zeigt, wie sich insgesamt die Besucherzahlen des FM und des ÜM im Zeitraum von 1999 bis 2007 entwickelt haben:



- 253** Die Besucherzahlentwicklung des FM (untere Trendlinie in der Grafik) entspricht einer vom Deutschen Institut für Museumsforschung beschriebenen Tendenz, dass große Sonderausstellungen zu steigenden Besucherzahlen führen. Ein Beispiel dafür ist die Sonderausstellung „Herculaneum“, die das FM im Jahr 2006 gezeigt hat.
- 254** Die Richtung der Besucherzahlentwicklung des ÜM (obere Trendlinie in der Grafik) zeigt nach unten. Im Prüfungszeitraum ragt ein Jahr mit einer hohen Besucherzahl heraus: Das ist das Jahr 2000 mit der Sonderausstellung „Piraten“. Nach diesem Jahr hat es keinen entsprechend auffallenden Besucheranstieg mehr gegeben, obwohl weiterhin große Sonderausstellungen im ÜM stattgefunden haben.
- 255** Das ÜM hat sein Ziel, durch den erweiterten Sonderausstellungsbereich Besucher anzulocken, nicht erreicht.

- 256** Eine über einen langen Zeitraum nicht veränderte Dauerausstellung wirke sich negativ auf die Besucherzahlen aus; das hatte ein Gutachten bereits im Jahr 2003 für das ÜM prognostiziert. Würde die Dauerausstellung nicht erneuert, läge die Besucherzahl des ÜM in wenigen Jahren deutlich unter 100.000. Die Gutachter haben empfohlen, im Abstand von zwei Jahren jeweils einen Teil der Dauerausstellung neu zu gestalten. Sie gingen in ihrem Gutachten davon aus, dass die Themenschwerpunkte „Ozeanien“ im Jahr 2003 und „Asien“ im Jahr 2006, präsentiert in dem Jahr der Neueröffnung als große Sonderausstellung, die Besucherzahl des ÜM deutlich über 200.000 anheben würden.
- 257** Das ÜM hat begonnen, die Dauerausstellung zu überarbeiten. Es hat bereits rd. 1,8 Mio. € für den Schwerpunkt „Ozeanien“ und rd. 2,2 Mio. € für den Schwerpunkt „Asien“ ausgegeben. Gleichzeitig hat die Stadtgemeinde Bremen eine grundlegende Gebäudesanierung eingeleitet; bis zum Jahr 2013 sollen dafür rd. 20 Mio. € aufgewendet werden.
- 258** Trotz dieses Mitteleinsatzes hat das ÜM bei weitem nicht die erwarteten Besucherzahlen erzielen können.
- 259** Das Kulturressort hat dem Rechnungshof gegenüber erklärt, „den Widerspruch zwischen den angestrebten Besucherzahlen und der eingetretenen Realität habe es auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen auf die Beratungsliste des Stiftungsrats gesetzt“.
- 260** Die Besucherzahl des ÜM nimmt weiter ab. Von den ohnehin nur noch 150.000 geplanten Besucherinnen und Besuchern prognostiziert das Museum nach den Zahlen für die ersten drei Quartale eine Besucherzahl von rd. 130.000 für das Jahr 2008.
- 261** Angesichts des Missverhältnisses zwischen der erwarteten und der tatsächlich erzielten Besucherzahl ist es unerlässlich, dass das ÜM seine inhaltlichen Konzepte und Themenschwerpunkte für die weitere Modernisierung der Dauerausstellung prüft und darlegt, wie es eine höhere Besucherresonanz erreichen will. Das Kulturressort sollte als Zuwendungsgeber zur Halbzeit des Umbaus das Konzept für die laufende Investition in die Modernisierung der Dauerausstellung hinterfragen.



Inneres

Rechtsschutz in Strafsachen

Das Innenressort hat Darlehn in Rechtsschutzangelegenheiten für Polizeikräfte teilweise fehlerhaft bearbeitet. Es hat zugesagt, die Vorschläge für ein besseres Verfahren umzusetzen.

1 Rechtsschutzregelungen für bremische Bedienstete

- 262** Bremische Bedienstete genießen Rechtsschutz in Strafsachen durch ihren Dienstherrn. Davon betroffen sind überwiegend Polizeikräfte.
- 263** Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Dazu darf sie die Grundrechte Körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, Freizügigkeit und Unverletzlichkeit der Wohnung im gesetzlichen Rahmen einschränken.
- 264** Betroffene dieser Maßnahmen können sich dagegen wenden und z. B. die Polizeibeamtin oder den -beamten wegen Körperverletzung im Amt anzeigen. Wird ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, kann die Beamtin oder der Beamte ggf. einen Rechtsbeistand zur Verteidigung beanspruchen. Für die dafür anfallenden Kosten wird unter bestimmten Voraussetzungen vom Dienstherrn ein zinsloses Darlehn gewährt, u. a. muss ein dienstliches Interesse an der Verteidigung bestehen.
- 265** Im Jahr 1995 regelte die ehemalige Senatskommission für das Personalwesen die Bedingungen, unter denen Rechtsschutz gewährt wird. Hierzu erließ sie das Rundschreiben „Rechtsschutz in Strafsachen für bremische Bedienstete“. Aufgrund der Rechtsprechung wurde in Absprache mit dem Finanzressort seit Mai 2006 darüber hinaus ein Rundschreiben des Bundesministeriums für Inneres von Dezember 2005 angewendet.
- 266** Mit der Verwaltungsvorschrift über den Rechtsschutz für Bedienstete der FHB (VV Rechtsschutz) vom 20. Mai 2008 wurden die Regelungen überarbeitet. Danach wurde das Verfahren geändert und vollständig der Polizei Bremen übertragen. Außerdem wurden die Möglichkeiten erweitert, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, z. B. in Zivilsachen.

- 267** Der Rechnungshof hat geprüft, wie das Innenressort Verfahren, Rechtsschutz in Strafsachen zu gewähren, im Zeitraum 2005 bis 2008 bearbeitet hat. Alle Vorgänge sind nach dem Verfahren und den Regelungen, die bis Mai 2008 galten, entschieden worden.

2 Sachbearbeitung hatte Mängel

- 268** Das Innenressort hat in fast allen Fällen keinen Höchstbetrag für die gewährten Darlehn angegeben. Das Innenressort hat somit über das Budget der Polizei bestimmt, ohne einen Betrag zu nennen. Nach der seit Mai 2008 geltenden Regelung haben mehr Bedienstete die Möglichkeit, Darlehn zu beantragen. Um die Ausgaben zu überblicken, hält der Rechnungshof es für nötig, die Darlehnshöhe festzulegen. Auch die Bundesregelung sieht dies vor.
- 269** Die Rechtsschutzdarlehn wurden fehlerhaft gebucht. Ein entsprechender Titel wurde zwischenzeitlich eingerichtet.
- 270** Abschlussrechnungen sollten die Bezirksrevisoren beim Landgericht prüfen. Dies war nicht immer der Fall. Geprüfte Rechnungsbeträge haben die Revisoren meistens gekürzt. Daher sollen die Revisoren alle Abschlussrechnungen prüfen.
- 271** Bevor über den Verzicht auf eine Rückzahlung des Darlehns entschieden werden konnte, musste die Abschlussrechnung des Rechtsvertreters vorliegen. Das hat das Innenressort z. T. nicht beachtet.
- 272** Ein Antrag auf Rechtsschutz ist nach dem Rundschreiben des Jahres 1995, wie auch künftig, zu begründen. Das ist nicht immer geschehen.
- 273** Der Rechnungshof hat das Innenressort gebeten, der Polizei seine Erfahrungen weiterzugeben und besonders auf mögliche Schwierigkeiten in der Fallbearbeitung hinzuweisen. Das Ressort sollte beobachten, ob sich das veränderte Verfahren (s. Tz. 266) bewährt. Es sollte einen Überblick über die jährlichen Kosten behalten und überprüfen, ob die erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten angemessen sind.

3 Innenressort setzt Vorschläge um

- 274** Das Innenressort hat erklärt, es werde die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen. Ein Jahr nach Übertragung an die Polizei wird es das neue Verfahren überprüfen und den Rechnungshof über das Ergebnis informieren.

Inneres

Landesfeuerweherschule

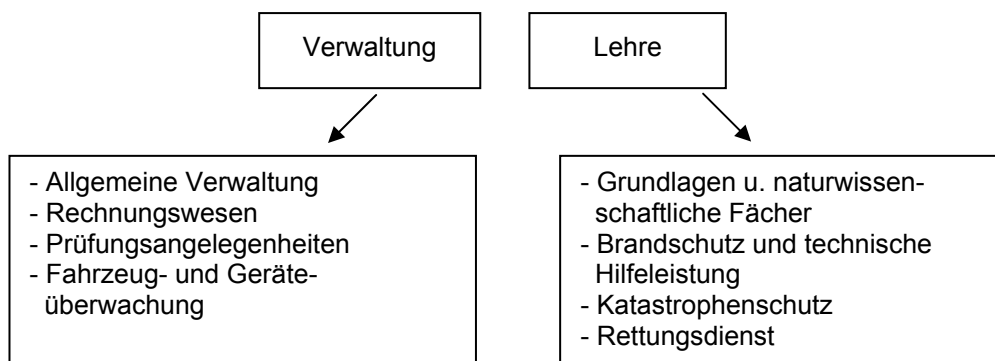
Die Landesfeuerweherschule sollte für die hauptamtlichen Lehrkräfte Lehrzeitkonten einführen und damit die Lehrkapazität ihrer Kräfte voll nutzen. Sie könnte damit rd. 45 T€ für Lehrbeauftragte sparen.

Durch Veränderungen im Personaleinsatz könnte die Landesfeuerweherschule ihre Kosten um bis zu 190 T€ senken und deutlich wirtschaftlicher als bisher ausbilden.

Ausbildungen für wenige Interessenten sind unwirtschaftlich und sollten anders organisiert werden.

1 Prüfungsumfang

- 275** Das Land Bremen unterhält eine Landesfeuerweherschule (LFS), deren Aufgabe die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Feuerwehrangehörigen in der Gefahrenabwehr ist. Sie wurde 1980 errichtet und befindet sich in Bremerhaven. Die Dienst- und Fachaufsicht obliegt dem Senator für Inneres und Sport.
- 276** Das folgende Schaubild zeigt, dass die LFS organisatorisch in einen Verwaltungsbereich und einen Lehrbereich gegliedert ist.



277 Der Rechnungshof hat die LFS geprüft und sich insbesondere mit den folgenden Themen befasst:

- rechtliche Grundlagen, Organisation, Ausstattung, Bildungsangebot,
- Lehrkräfte,
- finanzielle Ausstattung und
- Zusammenarbeit mit anderen LFS.

2 Schulordnung, Ausstattung, Bildungsangebot

278 Die LFS hat keine Schulordnung, obwohl eine solche im Errichtungsbeschluss vorgesehen ist. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, eine Schulordnung zu erlassen und darin z. B. Schuljahre und -wochen, Arbeitstage und Präsenzzeiten für Lehrende, Aufgaben von Lehrkräften und Prüfungsausschüsse zu regeln. Das Innenressort hat zugesagt, diesen Hinweis aufzugreifen.

279 Die LFS hat eigene Unterkünfte. In fünf Zimmern sind insgesamt 22 Schlafmöglichkeiten vorhanden. Die Unterkünfte werden Teilnehmern der Freiwilligen Feuerwehren und Werkfeuerwehren für Kurzlehrgänge angeboten. Sie werden aber auch von Auszubildenden des mittleren Dienstes der Feuerwehren genutzt, die während der Ausbildung keine eigene Wohnung mieten wollen. Im Jahr 2007 waren sechs Auszubildende dauerhaft in der LFS untergebracht. Die Kosten dafür lässt sich die LFS nicht erstatten. Der Rechnungshof hat dies bemängelt. Er hat gefordert, dass die Auszubildenden, die Unterkünfte nutzen, eine angemessene Miete zahlen. Gleichzeitig sollte die LFS bei Vermietungen an Auszubildende berücksichtigen, dass dadurch die Unterkunftsmöglichkeiten für Angehörige der Freiwilligen Feuerwehren und Werkfeuerwehren eingeschränkt werden. Die LFS verliert dadurch an Attraktivität. Nehmen weniger Angehörige von Werkfeuerwehren an Lehrgängen teil, verringern sich die Schulgeldeinnahmen. Um ihre Räumlichkeiten wirtschaftlich zu nutzen, muss die LFS anhand von Angebot und Nachfrage entscheiden, wem sie ihre Unterkünfte zur Verfügung stellt und dabei die dargestellten Vor- und Nachteile abwägen. Das Innenressort wird diese Hinweise berücksichtigen.

280 Für die Ausbildung benötigt die LFS die gleichen Geräte wie die Feuerwehren. Die Feuerwehren in Bremen und Bremerhaven benutzen teilweise unterschiedliche Modelle, deshalb erhöhen sich die Kosten. Bei teuren Geräten, wie z. B. bei Defibrillatoren im Wert von je rd. 20 T€, ist das schwerwiegend.

Das Innenressort hat erklärt, es habe sich um eine Ausnahme gehandelt. Grundsätzlich würde auf gleiche Modelle geachtet, künftig insbesondere auch bei Defibrillatoren.

- 281** Die LFS bildet Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes für den mittleren und den gehobenen Dienst aus. Die Ausbildungen dauern zwischen 17 und 30 Monate und enthalten theoretische Anteile, die an der LFS unterrichtet werden, und praktische Anteile, die an den Feuerwehrstandorten in den Stadtgebieten abgeleistet werden. Abhängig von der jährlich vom Senat beschlossenen Zahl der einzustellenden Nachwuchskräfte richtet die LFS Ausbildungslehrgänge für fünf bis zwölf Personen ein. In den letzten Jahren hat es für den mittleren Dienst entweder keine oder zwei parallele Lehrgänge gegeben, für den gehobenen Dienst keine oder schwach besetzte Lehrgänge.
- 282** Bedarfsbezogen bildet die LFS in Absprache mit der Feuerwehr Bremen Angehörige der Freiwilligen Feuerwehren aus. Weil sich Teilnehmer oft kurzfristig abmelden, sind diese Lehrgänge schwer zu planen und durchzuführen. Muss ein Lehrgang ausfallen, bemüht sich die LFS um ein Alternativangebot. Sie hat dadurch einen hohen Planungsaufwand, wenig Verlässlichkeit gegenüber den Freiwilligen Feuerwehren und ggf. einen Stundenausfall bei den Lehrkräften. Um dieses Problem zu mindern, hat der Rechnungshof gefordert, enger mit den anderen norddeutschen LFS zusammenzuarbeiten. Die LFS Bremen sollte anderen LFS Lehrgangsplätze als Nachrückerplätze anbieten, um schon bei der Planung mehr Interessenten anzusprechen und kurzfristig freiwerdende Lehrgangsplätze besetzen zu können. Das Innenressort hat erklärt, dass der Hinweis des Rechnungshofs aufgegriffen werden soll.

3 Lehrkräfte

- 283** An der LFS sind sechs Personen mit insgesamt 4,5 Stellen in der Lehre tätig. Eine Lehrkraft ist ein von der Feuerwehr Bremen abgeordneter Beamter, der von dort finanziert wird. Wäre diese Stelle seinerzeit wieder besetzt worden, hätte die Schule ihre personellen Sparvorgaben nicht erfüllen können. Durch die Abordnung wurde der Personalhaushalt der LFS entlastet. Die Feuerwehr Bremen dagegen muss eine Person finanzieren, deren Arbeitskraft ihr nicht zur Verfügung steht. Damit hat die Feuerwehr Bremen die Einsparvorgabe für die LFS erbracht. Das geben die Controllingberichte der LFS nicht wieder. Der Rechnungshof erwartet, dass so über die Situation der LFS berichtet wird, dass die Angaben eine realistische Grundlage für Zukunftsentscheidungen sein können.

- 284** Die LFS setzt neben den hauptamtlichen Lehrkräften auch etwa 70 nebenamtliche Feuerwehrkräfte aus Bremen und Bremerhaven und nebenberufliche Ärzte oder andere Fachleute ein. Mit nebenamtlichen Kräften sollen Kapazitätsengpässe überbrückt werden, die durch eine überdurchschnittliche Zahl an Nachwuchskräften entstehen können. Um Bedarfsschwankungen auszugleichen, hat der Rechnungshof empfohlen, für die hauptamtlichen Lehrkräfte Lehrzeitkonten einzuführen. Fehlstunden, die durch ausgefallene Laufbahnlehrgänge entstehen, könnten damit bei Mehrbedarf ausgeglichen werden. Die LFS hat den Hinweis aufgegriffen und arbeitet an einem Konzept.

3.1 Lehrverpflichtung überprüfen

- 285** Die Lehrverpflichtung hauptamtlicher Lehrkräfte soll nach Auskunft der LFS in Anlehnung an die Lehrverpflichtung der Lehrkräfte an beruflichen Schulen festgelegt worden sein. Weil diese Schulen mehr Ferienzeiten haben, sei die Wochenstundenzahl an der LFS entsprechend verringert worden. Der Rechnungshof ist diesem Schema gefolgt. Dabei hat sich gezeigt, dass die Lehrverpflichtung an der LFS gegenüber der Lehrverpflichtung an beruflichen Schulen über die Anrechnung der Ferienzeiten hinaus um weitere 154 Stunden pro Jahr geringer ist. Er hält das für nicht begründet. Unterrichtsstunden, die die hauptamtlichen Lehrkräfte nicht leisten, werden von Lehrbeauftragten erbracht. Würde die von der LFS beschriebene Regelung umgesetzt, könnte die LFS knapp 14 T€ pro Jahr an Ausgaben für Lehrbeauftragte sparen. Das Innenressort hat grundsätzlich zugestimmt, sich aber eine Untersuchung des Sachverhalts vorbehalten.

3.2 Lehrverpflichtung konsequent verplanen und einhalten

- 286** Der Rechnungshof hat anhand der Stundenpläne der LFS berechnet, für wie viele Stunden die einzelnen Lehrkräfte planmäßig eingesetzt werden sollten. Die LFS hat nicht die volle Lehrkapazität verplant, weil sich in der Praxis Abweichungen durch Vertretungsstunden ergeben könnten. Den Umfang freigehaltener Stunden hat die LFS jedoch nicht beziffern können.
- 287** Die LFS hat im Zeitraum von Juli 2006 bis Juni 2007 rd. 5.800 Stunden organisiert. Die Lehrkapazität der hauptamtlichen Lehrkräfte der LFS hätte ausgereicht, um 75 % der Stunden unterrichten zu können. Sie sind aber nur für knapp 1.800 Stunden eingeplant gewesen, das entspricht einem Anteil von gut 30 %. Ihre Lehrkapazität ist nur zu rd. 40 % verplant worden. Laut Stundenplan sind die Kapazitäten einzelner Lehrkräfte zwischen 22 % bis 95 % verplant worden.

- 288** Die LFS hat deutlich zu wenig der insgesamt vorhandenen Lehrkapazität verplant. Zum einen fehlt ein Instrument, um Stundenpläne aufzustellen. Der Rechnungshof hält dieses Problem mit einer geeigneten Software für lösbar. Zum anderen hat die LFS die massive Unterschreitung der Lehrkapazität mit einem für Vertretungsstunden notwendigen Puffer erklärt. Es ist aber überzogen, dafür über 50 % der Gesamtkapazität einzuplanen. Da die Lehrverpflichtung nur etwa die Hälfte der regulären Wochenarbeitszeit einer Lehrkraft bindet, kann ein Teil der restlichen Arbeitszeit bei den zu planenden Pufferzeiten berücksichtigt werden. Überschreitungen der Lehrverpflichtung, die sich in der Praxis ergeben können, sollten durch ein Lehrzeitkonto (s. Tz. 284) ausgeglichen werden.
- 289** Mit über 80 T€ hat die LFS Lehrbeauftragte bezahlt. Rd. 45 T€ davon sind dafür verwandt worden, um von den hauptamtlichen Lehrkräften nicht belegte Stunden durch nebenamtliche Kräfte abzudecken. Diese Summe könnte die LFS sparen, wenn sie die Lehrkapazität aller hauptamtlichen Lehrkräfte vollständig verplanen und umsetzen würde. Die Rechnung ist realistisch, da nur wenige nebenberuflich tätige Lehrbeauftragte, die insbesondere für medizinische oder naturwissenschaftliche Lehrinhalte eingesetzt werden, eine Qualifikation mitbringen, die die LFS nicht selbst vorhält.
- 290** Das Innenressort hat sich von den Ergebnissen des Rechnungshofs überrascht gezeigt und eine eigene Überprüfung angekündigt. Seit dem 1. Januar 2008 seien die tatsächlich geleisteten Lehrstunden dokumentiert worden, so dass bei der Auslastung auch der Vertretungsunterricht berücksichtigt werden konnte. Es habe sich bis Ende September 2008 eine Auslastungsquote von durchschnittlich über 80 % ergeben. Diese Quote solle weiter verbessert werden.
- 291** Der Rechnungshof hat die Anstrengungen der LFS zur besseren Auslastung der Lehrkräfte begrüßt. Gleichwohl bittet er das Innenressort, die Gründe für die Veränderungen zu analysieren und eine systematische Einsatzplanung nicht aus dem Blick zu verlieren.

3.3 Lehrverpflichtung erhöhen

- 292** Die LFS steht unter einem hohen finanziellen Druck. Die Haushaltsanschlüsse für Lehrbeauftragte werden regelmäßig überschritten.
- 293** Die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte der LFS ist im Errichtungsbeschluss festgelegt. Der Rechnungshof hat empfohlen, sie an die Lehrverpflichtung der Lehrenden an beruflichen Schulen anzupassen. Wenn die

Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung einhalten, könnte die LFS über 45 T€ pro Jahr an Ausgaben für Lehrbeauftragte sparen. Unter Berücksichtigung der Situation, dass die Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung z. T. massiv unterschreiten, könnten durch eine Erhöhung sogar über 80 T€ pro Jahr eingespart werden.

3.4 Weitere Einsparmöglichkeiten

- 294** Die LFS hat noch weitere Möglichkeiten, durch Veränderungen der Personalausstattung ihre Kosten zu reduzieren.
- 295** In den 80er-Jahren war der Leiter der Feuerwehr Bremerhaven in Personalunion Leiter der LFS. 1997 wechselte die Aufgabe zum Leiter der Feuerwehr Bremen. Die räumliche Distanz führte allerdings zu Problemen, weshalb die LFS inzwischen einen eigenen Schulleiter hat. Der Rechnungshof hat gefordert zu prüfen, ob die Aufgaben des Schulleiters langfristig wieder dem Leiter der Feuerwehr Bremerhaven übertragen werden sollten. Die Feuerwehr Bremerhaven arbeitet so eng mit der LFS zusammen, dass sich eine Personalunion anbietet. Da der Schulleiter kaum im Unterricht der Ausbildungslehrgänge eingesetzt wird, sondern hauptsächlich andere Aufgaben wahrnimmt, würde der Lehrbetrieb der LFS durch eine Personalunion nicht beeinträchtigt. Auch könnte der stellvertretende Schulleiter stärker in die Leitungsaufgaben eingebunden werden. Das Innenressort hält diesen Vorschlag für nicht realistisch, weil sowohl ein Schulleiter als auch ein Leiter der Feuerwehr sich völlig seinen Aufgaben widmen müsse. Der Rechnungshof geht nach wie vor davon aus, dass eine Personalunion möglich ist. Das belegt die Doppelfunktion des Leiters der Feuerwehr bis zum Jahr 1997.
- 296** Eine in Vollzeit beschäftigte Lehrkraft der LFS ist Lehrer der Sekundarstufe II für die Fächer Mathematik und Physik. Aus den ausgewerteten Stundenplänen geht hervor, dass nur die Hälfte seiner Lehrkapazität verplant worden ist. Wenn der Bedarf nicht höher ist, sollte der Umfang seiner Stelle baldmöglichst reduziert werden.
- 297** Der Einsatz von Lehrbeauftragten ist deutlich günstiger als hauptamtliche Lehrkräfte zu beschäftigen. Lehrbeauftragte nehmen zzt. Aufgaben hauptamtlicher Lehrkräfte wahr, die im Geschäftsverteilungsplan beschrieben sind. Der Rechnungshof hat empfohlen, diese Aufgaben Lehrbeauftragten zu übertragen. Das Innenressort hat eingewendet, nur hauptamtliche Lehrkräfte könnten Kontinuität gewährleisten. Die Verantwortung für das gesamte Fachgebiet, die Festlegung der Lehrinhalte und die Wartung der Geräte könne nur ihnen übertragen werden. Der Rechnungshof sieht darin keinen Widerspruch zu seinem

Vorschlag. Schulleitung und -vertretung sind fachlich qualifiziert, Lehrinhalte zu bestimmen und die Verantwortung für die Fachgebiete zu tragen. Für die Wartung der Geräte ist unabhängig davon der Gerätewart der LFS zuständig.

- 298** Würde die LFS die in Tz. 295 bis 297 beschriebenen Personalveränderungen umsetzen, könnte sie rd. 119 T€ jährlich einsparen, sofern alle Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung einhalten.
- 299** Den größten Einspareffekt erzielt die LFS, wenn sie die Personalveränderungen umsetzt und zusätzlich die Lehrverpflichtung für die verbleibenden Lehrkräfte erhöht (s. Tz. 293). Würden alle Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung einhalten, könnte die LFS mit diesen Maßnahmen rd. 143 T€ einsparen.
- 300** Wird berücksichtigt, dass die Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung z. T. massiv unterschreiten, könnten durch die Veränderungen der Personalausstattung rd. 163 T€ pro Jahr eingespart werden. Würde dann noch die Lehrverpflichtung zusätzlich erhöht, ließen sich insgesamt sogar fast 190 T€ einsparen.
- 301** Zusammenfassend werden die vorgeschlagenen Maßnahmen und ihre Einsparpotenziale anhand des grundsätzlichen und tatsächlichen Einsparpotenzials in der folgenden Tabelle beschrieben.

Einsparpotenziale bei der Landesfeuerwehrschule		
Maßnahmen	grundsätzliches Einsparpotenzial	tatsächliches Einsparpotenzial ³³
Personalveränderungen (Personalunion Leiter FW, Lehrerstelle halbieren, Feuerwehrbeamte und Lehrrettungsassistenten durch Lehrbeauftragte ersetzen)	119 T€	163 T€
Erhöhung der Lehrverpflichtung	47 T€	80 T€
Personalveränderungen und Erhöhung der Lehrverpflichtung	143 T€	190 T€

3.5 Lehraufträge und ihre Abrechnung

- 302** Nebenamtliche Lehrbeauftragte müssen sich ihre Nebentätigkeit genehmigen lassen. Das ist fast nie geschehen. Der Rechnungshof hält das für problema-

³³ auf der Basis der Unterschreitung der Lehrverpflichtung lt. Stundenplänen

tisch, weil die Feuerwehren darüber informiert sein müssen, welche Belastung ihre Kräfte neben dem Hauptamt haben. Die LFS sollte darauf achten, dass alle nebenamtlichen Lehrbeauftragten Nebentätigkeitsgenehmigungen vorlegen. Gleichzeitig sollten die Feuerwehren darauf hinwirken, dass die Betroffenen entsprechende Anträge stellen. Das Innenressort hat diesen Vorschlag unterstützt.

- 303** Die meisten Lehrbeauftragten sind Feuerwehrkräfte. Die LFS hat aber nur vereinzelt schriftliche Lehraufträge vergeben, um den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Lehraufträge sind jedoch erforderlich, damit sowohl für die LFS als auch für die Lehrbeauftragten Klarheit über ihre Rechte und Pflichten besteht. Das Innenressort hat zugesagt, dass künftig regelmäßig Lehraufträge erteilt werden.
- 304** Lehraufträge dürfen lt. Errichtungsbeschluss nur befristet vergeben werden. Die LFS hat auch unbefristete Lehraufträge vergeben. Das ist sinnvoll, wenn Lehrbeauftragte seit vielen Jahren regelmäßig in einem bestimmten Umfang für die LFS tätig sind. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, den Errichtungsbeschluss so zu ändern, dass Lehraufträge „i. d. R. befristet“ vergeben werden. Das Innenressort wird dies umsetzen.
- 305** Qualifizierte Fachleute, die die LFS z. B. für die Fächer Medizin, Chemie und Statik einsetzt, sind als nebenberufliche Lehrkräfte tätig. Lt. Errichtungsbeschluss ist vorgesehen, mit diesen Personen Dienstverträge zu schließen. Im Jahr 2006 hat die LFS alle Dienstverträge gekündigt und an die Betroffenen Lehraufträge vergeben. Da diese Vertragsform flexibler ist und für beide Seiten Vorteile hat, sollte der Errichtungsbeschluss entsprechend geändert werden. Das Innenressort wird dem Vorschlag folgen.
- 306** Die Abrechnung von Lehraufträgen in Ausbildungsphasen, die nicht am Standort der LFS, sondern bei den Feuerwehren stattgefunden haben, hat der Rechnungshof nicht überprüfen können. Die LFS hat nur eine Stundenaufstellung erhalten. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, diese Aufstellung von den Lehrbeauftragten gegenzeichnen zu lassen. Die LFS hat diesen Vorschlag umgesetzt.

4 Finanzielle Ausstattung

4.1 Schulgeld

- 307** Die LFS Bremen erhält für Lehre und Unterbringung pro Tag von den zahlungspflichtigen Teilnehmern ein Schulgeld (Tageskostensatz, TKS) von

65 €. Diesen Betrag hat das Innenressort im Jahr 2002 auf der Grundlage einer Berechnung des Kostenanteils für die Fortbildung von Werkfeuerwehren festgesetzt.

- 308** Der Rechnungshof hat für die LFS Bremen einen TKS von über 70 € für die Jahre 2005 bis 2007 errechnet. Der TKS ist abhängig von der Teilnehmerzahl. Im Jahr 2006 ist sie unterdurchschnittlich gewesen, weil ein Laufbahnlehrgang nicht stattgefunden hat. Im Jahr 2007 ist sie überdurchschnittlich hoch gewesen, weil ein Laufbahnlehrgang doppelt so viele Teilnehmer gehabt hat als üblich. Der TKS hat für das Jahr 2005 rd. 73 €, 2006 rd. 93 € und 2007 rd. 46 € betragen. Auch bei diesen Werten sind nur die tatsächlichen Kosten in die Berechnung eingeflossen.
- 309** Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass Innenressort und LFS den TKS regelmäßig überprüfen. Dabei müssen alle Lehrgänge in die Berechnung einbezogen werden, anderenfalls wird das Ergebnis verfälscht.

4.2 Wirtschaftlichkeitsrechnungen

- 310** Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der LFS geprüft, indem er anhand der pro Lehrgang unterrichteten Stunden, der Teilnehmer pro Kurs und der Gesamtkosten verschiedene Kostensätze ermittelt hat. Die Ergebnisse beinhalten nur die tatsächlichen Ausgaben. Z. B. sind Leistungen der Feuerwehren darin nicht eingeflossen. Der Gesamtaufwand Bremens für die LFS liegt also noch höher als die ermittelten Kostensätze.
- 311** Die Kosten der Aus- und Fortbildung einer Lehrgangsgruppe an der LFS Bremen haben im Schnitt der Jahre 2005 bis 2007 pro Tag rd. 880 € betragen.
- 312** Anhand von Vergleichszahlen der LFS anderer Bundesländer hat der Rechnungshof dargestellt, dass es unwirtschaftlich ist, Ausbildungen an der LFS in Bremen durchzuführen, wenn es nicht genügend Teilnehmer gibt. Die Untergrenzen, die das Innenressort festgelegt hat, müssen überdacht werden. Eine Mindestzahl von fünf (z. B. bei der Laufbahnausbildung für den gehobenen Dienst) oder sechs (z. B. bei der Rettungsassistenten-Ausbildung) ist zu gering. Wenn eine einzelne Person ausgebildet wird, wie es z. B. bei Tauchern vorkommt, kostet das in Bremen pro Woche rd. 4,4 T€.
- 313** Sind die Teilnehmerzahlen zu gering, muss geklärt werden, ob die freien Plätze an der LFS Bremen mit Interessenten aus anderen Bundesländern besetzt werden oder ob Teilnehmer aus Bremen an anderen LFS ausgebildet werden können. Notfalls müssen Jahrgänge zusammengelegt werden.

- 314** Eine engere Kooperation mit anderen LFS kann dazu beitragen, die Aus- und Fortbildung an der LFS Bremen wirtschaftlicher zu machen. Ob sich das realisieren lässt und wie sich eine stärkere Zusammenarbeit gestaltet, hängt von Angebot und Nachfrage der anderen LFS ab. Wenn es nicht zu einer Kooperation durch einen Austausch von Teilnehmern kommt, muss die LFS Bremen über eine Fremdvergabe bestimmter Lehrgänge nachdenken. Dies bietet sich ggf. für die Laufbahnausbildung für den gehobenen Dienst an. Die Teilnehmerzahlen der LFS Bremen sind dort in den letzten Jahren so gering gewesen, dass der gesamte Aufwand für die Ausbildung an der LFS Bremen nicht wirtschaftlich war.
- 315** Würde die LFS Bremen alle Veränderungsvorschläge umsetzen, die der Rechnungshof beschrieben hat, könnte sie ihre Gesamtkosten um rd. 190 T€ verringern. Dann würde auch eine Ausbildungswoche für eine Lehrgruppe an der LFS Bremen nur noch rd. 3,2 T€ kosten. Der Vergleich einer Ausbildung an der LFS Bremen gegenüber einer Ausbildung an einer anderen LFS sähe dann für die LFS Bremen deutlich günstiger aus.

5 Zusammenarbeit mit anderen LFS aufnehmen

- 316** Die norddeutschen Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein arbeiten seit langem daran, in verschiedenen Verwaltungsbereichen besser zu kooperieren. Die Innendeputation und der Senat haben das in ihren Sitzungen im August 2005 unterstrichen.
- 317** Die norddeutschen Länder haben ein gemeinsames Lehrgangsangebot zusammengestellt. Freie Aus- und Fortbildungsplätze werden Interessenten aus den anderen Bundesländern angeboten. Die LFS Bremen hat sich an diesem Austausch bisher nicht beteiligt. Sie hat dazu unterschiedliche Gründe angeführt.
- 318** Zum einen unterscheiden sich die Ausbildungs- und Prüfungsordnung (APO) der Laufbahnlehrgänge in Bremen von denen der anderen Bundesländer. Deshalb könnten keine Laufbahnbewerber in anderen Bundesländern ausgebildet werden. Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar. Die Abschlüsse der Laufbahnausbildungen für den gehobenen Dienst werden überall gegenseitig anerkannt. Die Chefs der Staats- und Senatskanzleien, die sich mit der norddeutschen Zusammenarbeit in der Ausbildung im Brand- und Katastrophenschutz beschäftigen, haben alle APO für den mittleren Dienst für rahmenkonform und gleichwertig erklärt. Es gibt also keine Hindernisse für einen Austausch.

- 319** Zum anderen hat die LFS dargestellt, für die Freiwilligen Feuerwehren bilde sie nur bedarfsorientiert - auf Bremen bezogen - aus. Ihre Angebote würden sich nach den freien Kapazitäten der hauptamtlichen Lehrkräfte richten, die durch die Angebote für bremische Interessenten ausgeschöpft seien. Auch dieser Einwand überzeugt nicht. An den Fortbildungskursen für die Freiwilligen Feuerwehren haben in den letzten Jahren teilweise nur sechs Personen teilgenommen, obwohl die Kurse doppelt so groß sein könnten. Wenn andere Länder einen ähnlichen Fortbildungsbedarf haben wie Bremen, könnten Kurse zusammengelegt werden. Der Rechnungshof hat nachgewiesen, dass die hauptamtlichen Lehrkräfte noch freie Kapazitäten haben (s. Tz. 287 f.). Es scheint also möglich, weitere Angebote für Freiwillige Feuerwehren zu machen, die ggf. auch über den bremischen Bedarf hinaus gehen.
- 320** Darüber hinaus hat die LFS erläutert, Teilnehmer würden oft kurzfristig absagen. Freie Plätze könnten in kurzer Zeit nicht durch Interessenten anderer LFS besetzt werden. Oft müssten Kurse ganz abgesagt werden, so dass das Angebot der LFS Bremen nicht zuverlässig sei. Der Rechnungshof hat dazu vorgeschlagen, freie Plätze grundsätzlich an die anderen LFS zu melden. Er sieht keine Probleme für die LFS, mit den anderen norddeutschen LFS zu kooperieren. Das Innenressort hat zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs aufzugreifen.
- 321** Die staatliche Innendeputation hat auf ihrer Sitzung im September 2005 beschlossen, die Kooperation der Feuerweherschulen Bremens und Niedersachsens zu intensivieren. Das Innenressort hat dieses Ziel nicht verfolgt. Der Rechnungshof sieht dafür keine Rechtfertigung. Die bisher in der Diskussion angeführten Probleme sind entweder vorgeschoben oder lösbar. Eine bessere Zusammenarbeit ist sinnvoll und erforderlich, um Kosten zu senken. Das Innenressort hat zugesagt, sich um eine Optimierung zu bemühen.

Justiz und Finanzen

Nachversicherung ausgeschiedener Beamtinnen und Beamten

Das Verfahren zur Nachversicherung ausgeschiedener Beamtinnen und Beamten ist aufwendig und reformbedürftig.

Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, wie das Verfahren verbessert werden kann. Finanzielle Nachteile für den Haushalt könnten vermieden werden.

1 Grundlagen für Nachversicherung

- 322** Scheiden Beamtinnen oder Beamte ohne Anspruch auf Versorgung aus dem Dienst aus, z. B. um eine andere Tätigkeit aufzunehmen, sind sie in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern.
- 323** Nachversichert wird nicht, wer voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden wieder eine versicherungsfreie Tätigkeit aufnimmt (z. B. als Beamtin oder Beamter).

2 Nachversicherungsfälle geprüft

- 324** Bremen zahlt jährlich rd. 1,5 Mio. €, um ausgeschiedene Bedienstete nachzuversichern. Der bremische Eigenbetrieb Performa Nord ist zentral für die Nachversicherung zuständig.
- 325** Der Rechnungshof hat insgesamt 393 Nachversicherungsfälle geprüft. Das entspricht einer durchschnittlichen Jahresmenge. Das Gros der Fälle sind die Lehramtsanwärter beim Landesinstitut für Schule (54 %) und die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare beim Hanseatischen Oberlandesgericht (22 %) gewesen. In 180 der 393 geprüften Fälle (rd. 46 %) haben die Betroffenen innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden wieder eine versicherungsfreie Tätigkeit aufgenommen. In diesen Fällen musste nicht nachversichert werden.

3 Informationsaustausch unzureichend

- 326** Um beurteilen zu können, ob und in welcher Höhe eine Nachversicherung durchgeführt werden muss, benötigt Performa Nord Informationen über Vor-

dienstzeiten, über Zeiten einer Beurlaubung sowie über Ernennungen und Beförderungen. Diese Informationen ergeben sich aus der Personalakte. Die personalverwaltende Dienststelle übersendet sie an Performa Nord, wenn ein versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis endet. Die Angaben über die Besoldung ermittelt Performa Nord durch direkten Zugriff auf ein elektronisches Bezügeabrechnungsprogramm.

- 327** Performa Nord erhält jedoch keine Mitteilung über die Wiedereinstellung ehemals Beschäftigter in den bremischen Dienst. Auch bei Aufnahme einer Tätigkeit in einem anderen Bundesland gibt es kein geregeltes Auskunftsverfahren. Aufgrund dieses fehlenden Informationsflusses sind Nachversicherungsbeiträge an die Rentenversicherung gezahlt worden, obwohl die ehemals Beschäftigten bereits bei einem anderen Dienstherrn eine neue Tätigkeit aufgenommen hatten.
- 328** Der Informationsaustausch zwischen den Dienststellen muss innerhalb Bremens, aber auch länderübergreifend verbessert werden, damit der Haushalt nicht durch unnötige Beitragszahlungen belastet wird.
- 329** Das Finanzressort hat zwischenzeitlich auf das Problem reagiert. Mit einem Rundschreiben hat es im Juni 2008 alle bremischen Dienststellen angeschrieben und gebeten, bei Einstellungen zu prüfen, ob bereits ein Beamtenverhältnis bestanden hat. Der frühere Dienstherr sei dann entsprechend zu informieren. Das Ressort geht nunmehr von einem geregelten Auskunftsverfahren zwischen den Dienstherren aus, was zu weniger überflüssigen Nachversicherungen führen werde.
- 330** Der Rechnungshof hat dies begrüßt. Er hält es jedoch für notwendig, dass sich das Ressort zu gegebener Zeit darüber informieren lässt, wie das Rundschreiben umgesetzt wird.

4 Technische Unterstützung muss optimiert werden

- 331** Performa Nord kann nicht auf die Personaldaten bei den Personalstellen zugreifen. Zwischen dem dort eingesetzten Datenverarbeitungsprogramm zum Personalmanagement (PuMa) und dem Bezügeabrechnungsprogramm fehlt eine direkte Schnittstelle. Eine solche Schnittstelle würde auch dem Nachversicherungsverfahren zugute kommen.
- 332** Die Daten zwischen den Dienststellen und Performa Nord werden daher auf dem Postweg ausgetauscht. Die Personalstellen drucken die elektronisch erfassten Daten für Anträge und sonstige Schreiben aus und senden die Ausdrucke an

Performa Nord. Performa Nord erfasst die Daten in seinem Bezügeabrechnungsprogramm erneut, um sie weiter zu verarbeiten.

- 333** Diese unwirtschaftliche Verfahrensweise ist seit Langem bekannt. Bereits im Jahr 2000 hat der Senat das Finanzressort beauftragt, eine entsprechende elektronische Schnittstelle zu entwickeln. Dies ist bis heute nicht geschehen.
- 334** Das Finanzressort hat erklärt, es habe die Schnittstelle wegen der Komplexität und der Standards für Abrechnungssysteme bisher nicht einrichten können. Eine externe Programmierung scheiterte u. a. an finanziellen und systematischen Problemen.
- 335** Das Finanzressort stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, die Personalverwaltungssysteme seien eng zu koppeln. Jedwede Art von Doppelarbeit sei zu vermeiden. Ein vom Finanzressort entwickeltes Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal (MIP) wird zzt. flächendeckend in der Verwaltung eingeführt. Das Ressort beabsichtigt, die DV-Programme auf einheitliche Standards umzustellen. Die Schnittstellen sollen dabei unter Beachtung der Kosten und der Einsparmöglichkeiten neu überdacht werden.
- 336** Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, nach nunmehr acht Jahren Entwicklungszeit zu handeln. Der Schnittstelle zwischen PuMa und dem Bezügeabrechnungsprogramm muss eine höhere Priorität eingeräumt und sie muss zügig eingerichtet werden.

5 Arbeitsweise ist zu verbessern

5.1 Vorzeitige Auszahlung verursacht finanziellen Schaden

- 337** Die Beiträge sind erst nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses zu zahlen. Performa Nord hat in mehreren Fällen Beiträge früher an die Rentenversicherung gezahlt. Durch die vorzeitige Auszahlung der Beiträge ist ein finanzieller Schaden durch höhere Zinsausgaben entstanden.
- 338** Performa Nord hat zugesichert, Nachversicherungsbeiträge erst zu leisten, wenn die Voraussetzungen für die Nachversicherung eingetreten sind.

5.2 Rechtzeitige Überweisung am Jahresende sicherstellen

- 339** Beiträge müssen bis spätestens 31. Dezember auf dem Konto der Rentenversicherung eingegangen sein. Werden die Beiträge erst im darauf folgenden Jahr

gutgeschrieben, können veränderte Berechnungsfaktoren und gestiegene Beitragssätze zu Mehrausgaben führen.

- 340** Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, geeignete Maßnahmen zu treffen, die einen rechtzeitigen Zahlungslauf am Jahresende gewährleisten.
- 341** Performa Nord hat zugesagt, dies durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

5.3 Besonderer Einzelfall

- 342** Die Mitarbeiterin einer Hochschule ist für mehrere Monate unter Wegfall der Besoldung beurlaubt worden, weil sie eine Gastprofessur im europäischen Ausland wahrgenommen hat. Gleichzeitig ist für diesen Zeitraum eine Versorgungswartschaft gewährt worden. Die Mitarbeiterin hat den Dienst in Bremen wieder aufgenommen. Wenig später ist sie aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden. Performa Nord hat die Mitarbeiterin auch für den Zeitraum der Beurlaubung nachversichert.
- 343** Bund und Länder haben vereinbart, sich gegenseitig keine Nachversicherungsbeiträge zu erstatten, wenn die Beurlaubung nicht länger als zwei Jahre dauert. Diese Vereinbarung gilt jedoch nicht bei einer Tätigkeit im Ausland.
- 344** Bei einer vorübergehenden Tätigkeit im Ausland aufgrund einer Beurlaubung sollte regelmäßig versucht werden zu vereinbaren, dass der neue Arbeitgeber bei einer späteren Nachversicherung Beiträge für die Dauer der Beurlaubung erstattet.
- 345** Im vorliegenden Fall ist das nicht vereinbart worden. Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten zu prüfen, ob der Nachversicherungsbeitrag von der ausländischen Hochschule erstattet werden kann. Performa Nord hat das Verfahren zur Erstattung eingeleitet. Eine Antwort steht noch aus.

6 Rechtsänderungen notwendig

- 346** Der Rechnungshof hält die gesetzlichen Regelungen der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) für reformbedürftig. Sie bringen aus nachfolgenden Gründen für Bremen finanzielle Nachteile und erfordern ein aufwendiges Verwaltungsverfahren.

6.1 Änderungsbedarf vorhanden

- 347** Die tatsächliche berufliche Entwicklung wird durch die gesetzlichen Vorschriften nicht ausreichend berücksichtigt. Es kommt zu unnötigen Nachversicherungen.
- 348** So ist es für Lehramtsanwärter, Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare besonders schwer vorherzusagen, ob sie innerhalb von zwei Jahren eine versicherungsfreie Tätigkeit aufnehmen (z. B. ein Beamtenverhältnis). Außerdem muss nachversichert werden, wenn sich die Betroffenen nicht zu ihrem weiteren beruflichen Werdegang äußern.
- 349** In Bremen ist ein Beamter für zehn Dienstjahre nachversichert worden, obwohl er sich im aktiven Dienst befunden hat. Der Beamte ist aus dem bremischen Dienst ausgeschieden und etwas über zwei Jahre versicherungspflichtig beschäftigt gewesen. Danach ist er als Beamter in den bremischen Dienst zurückgekehrt. Die Nachversicherung ist durchgeführt worden, obwohl wieder ein unbefristetes Beamtenverhältnis bestanden hat.
- 350** Bei einer Nachversicherung entsteht für den Bediensteten bei einer Rückkehr in ein Beamtenverhältnis kein Rentenanspruch, wenn die Mindestwartezeit von fünf Jahren nicht erfüllt ist. Da die gesetzliche Rentenversicherung die Nachversicherungsbeiträge nicht zurückzuzahlen braucht, erhält sie bremische Haushaltsmittel ohne Gegenleistung. Die nachversicherten Zeiten werden aber bei der Beamtenversorgung erhöhend berücksichtigt.
- 351** Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung sind miteinander verbundene Versorgungssysteme. Zeiten aus einem beendeten Beamtenverhältnis werden bei der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert. Die Betroffenen verlieren ihre Ansprüche aus der Beamtenversorgung.
- 352** Dagegen haben Beamtinnen und Beamte, die vor dem Eintritt in das Beamtenverhältnis längere Zeit pflichtversichert waren, sowohl Beamtenversorgungs- als auch Rentenansprüche. Im Beamtenversorgungsrecht gibt es Ruhens- und Anrechnungsvorschriften, um eine doppelte Versorgung zu vermeiden. Vordienstzeiten als Arbeitnehmer werden zumeist von den Vorschriften für Versorgung berücksichtigt. Die für dieselben Zeiten erworbenen Renten werden angerechnet, die Versorgungsleistungen aus dem Beamtenverhältnis für diese Vordienstzeiten sind jedoch erheblich höher als die Renten.
- 353** Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung zu verknüpfen, hat zu komplizierten Vorschriften geführt und verursacht einen zu hohen Verwaltungsaufwand. Der Rechnungshof hält eine Reform des Systems für dringend erforder-

derlich. Nicht zuletzt muss angesichts der steigenden Ausgaben für die Beamtenversorgung über eine Reform des Systems nachgedacht werden.

6.2 Versorgungssysteme trennen

- 354** Bereits seit mehreren Jahren gibt es Bestrebungen, die Versorgungssysteme Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung zu trennen. Dadurch würde die Beamtenversorgung nur noch für Zeiten der Tätigkeit als Beamtin oder Beamter und die Rentenversicherung nur noch für die Zeiten der Tätigkeit als Arbeitnehmer aufkommen. Beschäftigungszeiten außerhalb des Beamtenverhältnisses würden sich nicht mehr auf die Versorgungsausgaben auswirken. Ein Versorgungsanspruch bliebe bestehen, auch wenn der Beamtenstatus aufgegeben werden würde.
- 355** Die Länder sind seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 allein für das Versorgungsrecht ihrer Beamtinnen und Beamten zuständig. Dies ermöglicht, die Trennung der Versorgungssysteme auf Länderebene voranzutreiben.
- 356** Der Rechnungshof hat dafür plädiert, die Systeme zu trennen und die gesetzlichen Vorschriften zu ändern. Er hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, wie sich dieser Schritt finanziell für Bremen auswirkt. Außerdem hat er das Ressort gebeten, auf Bund-/Länderebene entsprechende Rechtsänderungen zu initiieren.
- 357** Nach Angaben des Finanzressorts wird das Thema vom Bund und von den Ländern regelmäßig erörtert, allerdings zzt. nicht vorangetrieben. Das Finanzressort hat sich dagegen ausgesprochen, einen Wechsel von Beamtinnen und Beamten in ein Beschäftigungsverhältnis außerhalb des bremischen öffentlichen Dienstes finanziell zu fördern. Der demografische Wandel werde künftig insbesondere den bremischen öffentlichen Dienst in einen strengen Wettbewerb um qualifiziertes Personal führen. Da den Beamtinnen und Beamten versorgungsrechtliche Ansprüche bei einem freiwilligen Ausscheiden blieben, würden qualifizierte Fachkräfte ermuntert abzuwandern. Die Funktionsfähigkeit der bremischen Verwaltung wäre zumindest gefährdet. Außerdem sei es bei höheren Besoldungsgruppen günstiger, ausscheidende Beamtinnen oder Beamte nachzuversichern, weil Beiträge nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze (Beitragsbemessungsgrenze) gezahlt werden müssten. Im Gegensatz zur einmaligen Nachversicherung würde bei einer steigenden Zahl versorgungsberechtigter Personen ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand hinzukommen.
- 358** Das Finanzressort beabsichtigt, nur gemeinsam mit zumindest den norddeutschen Ländern ein Konzept zur Trennung der Systeme umzusetzen. Eine ge-

meinsame Linie der Länder und des Bundes sei aber gegenwärtig nicht absehbar.

- 359** Der Rechnungshof folgt der Argumentation des Ressorts nicht. Ob qualifizierte Fachkräfte verstärkt abwandern, kann nur eingeschätzt werden, wenn die Vor- und Nachteile für ausscheidende Beamtinnen und Beamte bei getrennten Versorgungssystemen feststehen. Es ist zudem zweifelhaft, ob die begrenzende Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze zu einer für Bremen günstigeren Lösung führt. Außerdem hat Bremen neben den Arbeitgeber- auch die Arbeitnehmeranteile als Nachversicherungsbeitrag zu erstatten. Einem erhöhten Aufwand für die Verwaltung der ruhenden Versorgungsansprüche stünde eine vereinfachte Berechnung gegenüber.
- 360** Das Finanzressort hat keine Berechnungen zu diesem Thema vorgelegt. Allerdings hält auch der Rechnungshof einen Alleingang Bremens nicht für angezeigt. Insbesondere müssten für eine konsequente Trennung der Systeme bundesgesetzliche Regelungen geändert werden.
- 361** Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, das Finanzressort möge auf Bund-/Länderebene entsprechende Änderungen initiieren, ggf. unterstützt durch eigene Vorschläge und Berechnungen.

6.3 Nachversicherung reformieren

- 362** Bis die Systeme getrennt sind, sollte nach Auffassung des Rechnungshofs das materielle Recht für die Nachversicherung geändert werden. Er regt folgende Änderungen an:
- Die Nachversicherung sollte frühestens zwei Jahre nach dem Ausscheiden geprüft und ggf. durchgeführt werden. Die berufliche Entwicklung des Beamteten könnte dann genauer beurteilt werden. Das aufwendige Aufschubverfahren würde entfallen. Ausgaben für nicht notwendige Nachversicherungen würden eingespart.
 - Nachversicherungsbeiträge für Zeiten, die später als Vordienstzeiten bei der Beamtenversorgung berücksichtigt werden, sollten von der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgezahlt werden. Ein Nebeneinander der beiden Leistungen an die ehemaligen Beschäftigten würde vermieden. Außerdem führen die Nachversicherungsbeiträge häufig nicht zu Rentenansprüchen. Den bremischen Ausgaben würden dann keine Kürzungen der Versorgungsleistungen entgegenstehen.

- 363** Das Finanzressort hat sich der Meinung des Rechnungshofs angeschlossen, es sei anzustreben, die Regelungen zur Nachversicherung zu ändern. Das würde den bremischen Haushalt deutlich entlasten. Allerdings hätte dies eine höhere Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge. Daher sei ein Einvernehmen mit dem Bund schwierig herzustellen. Auf „Arbeitsebene“ würden solche Lösungsansätze aber bereits diskutiert.

7 Rentenversicherungspflicht für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare

- 364** Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare stehen in Bremen in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis. Für sie sind weitgehend die Regelungen für Beamte auf Widerruf anzuwenden. Insbesondere gelten die Bestimmungen der Beamtenversorgung und der Nachversicherung.
- 365** Von den 75 geprüften Fällen der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare sind lediglich zehn in den öffentlichen Dienst übernommen worden. Die übrigen 65 sind nachversichert worden, da sie während des Referendariats rentenversicherungsfrei gestellt waren.
- 366** Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Zeit als Rechtsreferendarin oder Rechtsreferendar nicht mehr rentenversicherungsfrei sein sollte. Durch die dann laufend zu entrichtenden Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung würde eine Nachversicherung entfallen und der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert. Außerdem würde Bremen die Arbeitnehmeranteile zur Rentenversicherung, anders als bei einer Nachversicherung, nicht mehr zu tragen haben.
- 367** Der Rechnungshof hat das Finanz- und das Justizressort gebeten zu prüfen, ob für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare weiterhin die Bestimmungen der Beamtenversorgung angewandt werden sollen und wie sich das finanziell auswirkt. Diese Prüfung dauert zzt. noch an. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Wissenschaft

Wirtschaftlichkeit der „Allgemeinen wissenschaftlichen Weiterbildung für ältere Erwachsene“ an der Universität Bremen

Die Entgeltordnung der Universität für wissenschaftliche Weiterbildung entspricht nicht den Vorgaben des Wissenschaftsressorts.

Die Universität hat erste Anpassungsschritte eingeleitet und will ein vollständiges Kostencontrolling für das „Seniorenstudium“ einführen.

1 Allgemeine wissenschaftliche Weiterbildung für ältere Erwachsene

- 368** Die Hochschulen sind nach § 4 Abs. 5 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) verpflichtet, Weiterbildung zu fördern. Diese Aufgabe nimmt an der Universität Bremen neben den Fachbereichen auch das Zentrum für Weiterbildung (ZWB) wahr. Es bietet sowohl ein berufsbezogenes Weiterbildungsprogramm als auch besondere Veranstaltungen unter der Bezeichnung „Allgemeine wissenschaftliche Weiterbildung für ältere Erwachsene“ (Seniorenstudium) an.
- 369** Die Teilnahme am Seniorenstudium ist entgeltpflichtig (§ 109 Abs. 3 BremHG). Die Höhe des Entgelts ist abhängig von der jeweiligen Weiterbildungsmöglichkeit innerhalb des Seniorenstudiums. Hierzu gehören im Wesentlichen das Semesterprogramm und das Vortragsprogramm.
- 370** Im Semesterprogramm können die Seniorenstudierenden zum einen an regulären Lehrveranstaltungen der Universität teilnehmen. Zum anderen bietet das ZWB semesterbegleitende Veranstaltungen an, die es speziell für Seniorenstudierende konzipiert hat. Das Teilnahmeentgelt beträgt derzeit 95 € pro Semester und ermöglicht den Besuch einer beliebigen Zahl von Veranstaltungen.
- 371** Das Vortragsprogramm findet während der vorlesungsfreien Zeit statt. Hierfür gewinnt das ZWB Dozentinnen und Dozenten, die z. B. Vorträge zu aktuellen Themen halten. Für jedes Angebot ist ein gesondertes Entgelt zu entrichten, das 2007 zwischen 18 € und 65 € gelegen hat. Die Höhe des Entgelts hängt davon ab, ob es sich um eine Tagesveranstaltung oder eine Seminarreihe handelt.

2 Ausgaben mindern oder Einnahmen erhöhen

- 372** Die Hochschulen erheben für bestimmte Leistungen Entgelte. Sie bemessen diese anhand von Entgeltordnungen (EO). Bis zum Jahr 2000 hat das Wissenschaftsressort sämtliche EO erlassen. Mit der Änderung des BremHG im Jahr 1999 ist dieses Recht auf die Hochschulen übergegangen. Das Ressort hat den Hochschulen eine pauschale Vorabgenehmigung für sämtliche Entgeltordnungen erteilt. Sie wird aber nur dann wirksam, wenn die jeweiligen EO u. a. kostendeckende Entgelte vorsehen.
- 373** Das ZWB sah sich in dem Prüfungszeitraum 2005 bis 2007 gleichzeitig mit zwei unterschiedlichen EO konfrontiert: die EO für wissenschaftliche und künstlerische Weiterbildung und die EO für Forschungsaufträge. Beide EO hat die Universität Bremen eigenständig nach dem Jahr 2000 erlassen. Lediglich die EO für Forschungsaufträge entspricht den Vorgaben des Ressorts. Die nach der Bezeichnung für das Seniorenstudium einschlägige EO für wissenschaftliche und künstlerische Weiterbildung fordert keine kostendeckenden Entgelte.
- 374** Tatsächlich hat das ZWB die Entgelte im Seniorenstudium nach einem eigenen Verfahren kalkuliert. Hierbei hat es vorrangig die unmittelbaren Durchführungskosten, z. B. Honorare für Dozentinnen und Dozenten, berücksichtigt. Auf dieser Grundlage konnten keine kostendeckenden Preise ermittelt werden.
- 375** Neben den unmittelbaren Kosten muss das ZWB auch die Kosten für die Organisation des Seniorenstudiums einbeziehen. Hierzu gehören u. a. die Personalkosten aller in diesem Bereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität und die Kosten für deren Arbeitsplätze.
- 376** Nach einer Berechnung des Rechnungshofs hat das Defizit im Prüfungszeitraum 2005 bis 2007 rd. 54 T€ betragen, im jährlichen Durchschnitt rd. 18 T€.
- 377** Da nach den Ressortvorgaben unverändert eine Kostendeckung zu erreichen ist, hat das ZWB entweder die Kosten zu mindern oder die Einnahmen zu erhöhen. Das ZWB schätzt die Möglichkeiten, Honorare für Dozentinnen und Dozenten zu senken, als gering ein. Damit bekommt der Aspekt, Einnahmen zu erhöhen, eine stärkere Bedeutung.
- 378** Legt man das durchschnittliche Defizit seit 2005 zugrunde, müssten nach einer überschlägigen Berechnung die Teilnahmeentgelte z. B. für das Semesterprogramm um 10 € erhöht werden, um zu kostendeckenden Entgelten zu kommen. Das neue Teilnahmeentgelt betrüge dann 105 €. Der Rechnungshof sieht angesichts der moderaten Steigerung von rd. 10 % bei einem qualitativ hochwertigen

Angebot eine realistische Chance, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Das ZWB hat erklärt, es werde prüfen, ob eine Erhöhung der Teilnahmeentgelte durchsetzbar ist.

3 Universität will Kostencontrolling einführen

- 379** Rechnungshof und Universität sind sich einig, das Seniorenstudium so wirtschaftlich wie möglich durchzuführen. Das ZWB hat erklärt, es wolle die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und ein vollständiges Kostencontrolling für das Seniorenstudium einführen. Erste Schritte seien bereits eingeleitet. Der Rechnungshof begrüßt dieses zügige Vorgehen.
- 380** Zudem hat die Universität zugesagt, die EO für wissenschaftliche und künstlerische Weiterbildung gemeinsam mit dem Ressort zu überarbeiten. Der gesetzliche Auftrag, Weiterbildung anzubieten sei aber nicht immer mit dem Anspruch des Ressorts, Weiterbildungsveranstaltungen kostendeckend anzubieten, in Einklang zu bringen. Diese Thematik wolle sie mit dem Ressort erörtern.
- 381** Der Rechnungshof unterstützt die Universität, den Zielkonflikt zu klären.

Wissenschaft

Wirtschaftsbetriebe des Studentenwerks Bremen

Das Wissenschaftsressort hat seine Aufsichtsfunktion als Zuschussgeber gegenüber dem Studentenwerk unzureichend wahrgenommen.

Es hat die Kalkulation der Essenspreise der Mensen und Cafeterien nicht hinterfragt und Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Kennzahlen hinterlegt, die zur Steuerung nicht geeignet waren.

Universität und Studentenwerk ist es in über 23 Jahren nicht gelungen, Nutzungsvereinbarungen über die Mensen und Cafeterien abzuschließen.

1 Studentenwerk fördert Studierende

- 382** Deutschlandweit existieren 58 Studentenwerke, die Studierende an insgesamt 300 Hochschulen betreuen. Ihre Aufgabe besteht darin, Studierende wirtschaftlich, sozial, gesundheitlich und kulturell zu fördern. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, erhalten sie u. a. Mittel der öffentlichen Hand.
- 383** Das Studentenwerk Bremen, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, arbeitet für die Studierenden der vier staatlichen Hochschulen des Landes. Die Angebote des Studentenwerks stehen den rund 32.000 Studierenden (Stand: Wintersemester 2007/2008) der Universität Bremen, der Hochschule Bremen, der Hochschule für Künste und der Hochschule Bremerhaven offen. Es bietet z. B. Wohnheimplätze und Kinderbetreuung an, organisiert die Studienfinanzierung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und betreibt an den Hochschulen Mensen und Cafeterien (Wirtschaftsbetriebe).

2 Öffentliche Hand bezuschusst Studentenwerk

- 384** Eigene Einnahmen erwirtschaftet das Studentenwerk mit seinen Wirtschaftsbetrieben, der studentischen Wohnraumversorgung und durch die Studentenwerksbeiträge der Studierenden.



- 385** Da die eigenen Einnahmen des Studentenwerks nicht ausreichen, um alle seine unterschiedlichen Aufgaben zu erfüllen, schließt das Land Bremen die Finanzierungslücke. Im Zeitraum 2005 bis 2007 hat das Wissenschaftsressort pro Jahr durchschnittlich insgesamt 3,8 Mio. € an das Studentenwerk gezahlt. Dies sind rd. 23 % der Gesamteinnahmen gewesen.
- 386** In Zielvereinbarungen haben Wissenschaftsressort und Studentenwerk sowohl die Höhe des Landeszuschusses als auch die Ergebnisse festgeschrieben, die das Studentenwerk erzielen soll. Das Studentenwerk hat die Ressortmittel als Globalzahlung erhalten, d. h. es entscheidet eigenverantwortlich, an welchen Stellen es die Mittel einsetzt, um die vereinbarten Leistungen zu erbringen.
- 387** Das Ressort steuert nicht über Detailvorgaben. Es hat als Kontraktpartner zu überprüfen, ob das Studentenwerk seine Verpflichtungen aus den Zielvereinbarungen erfüllt.

3 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Wirtschaftsbetrieben

3.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft

- 388** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Wirtschaftsbetriebe für die Jahre 2005 bis 2007 geprüft. Er hat sich auf die Preiskalkulation der Verpflegung, die Kundengruppen und die Vertragsbeziehungen mit den Hochschulen hinsichtlich selbstbewirtschafteter Mensen und Cafeterien konzentriert. In diesen und den angeschlossenen Großküchen arbeitet Personal des Studentenwerks. Die Einnahmen aus dem Essensverkauf fließen dem Studentenwerk zu.
- 389** Die Verpflegungsstätten, die im Auftrag des Studentenwerks durch Dritte bewirtschaftet werden, hat der Rechnungshof nicht geprüft. Diese sind hinsichtlich ihrer Umsatzhöhe vergleichsweise unbedeutend.

3.2 Verpflegung von Nicht-Studierenden

- 390** Obwohl sich der Förderauftrag des Studentenwerks nur auf die Studierenden bezieht, hat es auch für andere Personen Leistungen erbracht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen, des Studentenwerks und von Forschungsinstituten haben das Essensangebot des Studentenwerks genutzt. Hinzu kommen Beschäftigte aus Unternehmen der Umgebung, z. B. des Technologieparks und der Flughafenrainer (Hochschulfremde). Für den Zeitraum 2005 bis 2007 hat das Studentenwerk rd. 27 % aus Essensverkäufen an Nicht-Studierende eingenommen. Dies bedeutet, von den jährlichen Einnahmen der Wirtschaftsbetriebe

von knapp 6,5 Mio. € stammen mehr als 1,7 Mio. € (Durchschnittswerte der Jahre 2005 bis 2007) von den nicht-studentischen Kundinnen und Kunden.

- 391** Das Gesetz über das Studentenwerk Bremen (StWG) lässt Leistungen an Nicht-Studierende zu, knüpft das Vorgehen aber gleichzeitig an eine Bedingung: Das Studentenwerk darf, anders als bei den Studierenden, seine Leistungen nur dann den Nicht-Studierenden anbieten, wenn dadurch „keine Mehrkosten entstehen“.
- 392** Rechnungshof und Ressort sowie Studentenwerk haben das Gesetz unterschiedlich ausgelegt. Ressort und Studentenwerk haben damit argumentiert, es entstünden bereits dann keine Mehrkosten, wenn die Preise für Essensverkäufe an Nicht-Studierende so kalkuliert seien, dass alle zusätzlichen Kosten abgedeckt werden. Unter „zusätzlichen Kosten“ haben sie alles das verstanden, was nicht bereits als Aufwand durch Essensverkäufe an Studierende entstanden ist.
- 393** Der Rechnungshof geht hingegen davon aus, die Essen dürfen an Nicht-Studierende nur zu vollkostendeckenden Preisen verkauft werden.

3.3 Defizite

- 394** Den jährlichen Einnahmen der Wirtschaftsbetriebe von durchschnittlich 6,5 Mio. € stehen Ausgaben von 10,3 Mio. € gegenüber.
- 395** Der Rechnungshof hat prüfen wollen, wie sich das Defizit zwischen den nicht-studentischen und den studentischen Kundinnen und Kunden verteilt hat. Hierzu hat er u. a. die folgenden Daten angefordert:
- Sachkosten für die Herstellung eines Essens (z. B. Lebensmittel),
 - Personalkosten für die Herstellung eines Essens und
 - Angabe, ob die Käuferin oder der Käufer zur Kundengruppe der Studierenden oder der Nicht-Studierenden gehört.
- 396** Während der Prüfung ist das Studentenwerk nicht in der Lage gewesen, die entsprechenden Daten zu liefern.
- 397** Wegen fehlender Daten hat der Rechnungshof näherungsweise auf Grundlage anderer Informationen ermittelt, ob und in welchem Umfang die Versorgung der einzelnen Kundengruppen zum Defizit beigetragen hat.

- 398** Nach seinen Berechnungen auf Vollkostenbasis hat die Essensversorgung der Studierenden im Prüfungszeitraum durchschnittlich 3,1 Mio. € jährlich gekostet. Obgleich Nicht-Studierende bei einem Großteil der Angebote höhere Preise zahlen als Studierende, sind auch die Essensverkäufe an Nicht-Studierende mit rd. 600 T€ pro Jahr defizitär gewesen.
- 399** Das Studentenwerk hat den Feststellungen des Rechnungshofs widersprochen. Es hat eigene Zahlen vorgelegt, die allerdings genau so unvollständig waren, wie die Daten, die es dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt hat. Es hat zwar eingeräumt, Angebote seien nicht zu vollkostendeckenden Preisen an Nicht-Studierende abgegeben worden. Insgesamt würden diese Verkäufe aber dazu beitragen, die hohen Fixkosten der Wirtschaftsbetriebe aufzufangen. Die Verpflegung der Nicht-Studierenden hätte so keineswegs zu Mehrkosten geführt, sondern im Gegenteil den jährliche Zuschussbedarf um rd. 500 T€ verringert.
- 400** Das Ressort hat der Aussage des Rechnungshofs, dass bei gesonderter Betrachtung der Kundengruppe der Nicht-Studierenden eine Unterdeckung entstehe, nicht widersprochen. Es hat ausgeführt, eine Preiskalkulation der Essen für Nicht-Studierende auf Vollkostenbasis führe zwangsläufig zu nicht marktfähigen Preisen. Daraus könne aber nicht der Schluss gezogen werden, die Essensproduktion in den Wirtschaftsbetrieben sei insgesamt unwirtschaftlich. Der Einfluss der Kosten, die aufgrund der vorhandenen Kapazitäten entstehen, müsse berücksichtigt werden.
- 401** Der Rechnungshof hat die Unwirtschaftlichkeit v. a. in den vorhandenen Kapazitäten und in den daraus resultierenden hohen Fixkosten gesehen. Er rechnet damit, dass künftig noch mehr nicht-studentische Kundinnen und Kunden mit nicht vollkostendeckenden Preisen angeworben werden, um weitere Kapazitäten auszulasten. Hierfür spricht, dass auf dem Universitätsgelände 2008 mit dem Ausbau bestehender Verpflegungsstätten begonnen worden ist.
- 402** Der Rechnungshof hält die Frage, in welchem Umfang das Studentenwerk z. B. Räume, Ausstattungsgegenstände und vor allem Personal vorhalten muss, für entscheidend.
- 403** Das Ressort hat argumentiert, die Nutzung der Wirtschaftsbetriebe z. B. durch Beschäftigte der Hochschulen sei von Beginn an eingeplant. Die Größe und Ausstattung der Wirtschaftsbetriebe sowie deren Personalbedarf seien darauf abgestimmt worden. Haben nach der Eröffnung der jeweiligen Verpflegungsstätten Nicht-Studierende die Leistungen des Studentenwerks in Anspruch genommen, seien hierfür keine weiteren Kapazitäten bereitgestellt worden. Folglich seien keine Mehrkosten entstanden.

- 404** Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit den Kapazitäten, die erforderlich sind, Studierende zu versorgen, zusätzliche Personen, z. B. die Beschäftigten der Wirtschaftsbetriebe, gepflegt werden können, ohne dass Mehrkosten entstehen. Er bleibt allerdings dabei, dass rd. 27 % Umsatz mit nicht-studentischen Kundengruppen nur möglich ist, wenn zusätzliche Ressourcen eingesetzt werden. Er hat insoweit Kapazitäten vorgefunden, die für die Versorgung der Studierenden nicht erforderlich sind und Mehrkosten verursachen.
- 405** Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ressort Zweifel an dessen Auslegung des StWG geäußert. Der Begriff der Mehrkosten i. S. d. Gesetzes knüpft an Kosten an, die für die Versorgung der Studierenden erforderlich sind. Unabhängig davon, ob Mehrkosten entstanden sind oder nicht, muss der Begriff eindeutig definiert werden. Sollte das Ressort etwas anderes wollen und wird diese Auffassung auch im politischen Raum geteilt, ist zu prüfen, ob das Gesetz zur Klarstellung geändert werden muss.
- 406** Rechnungshof und Ressort haben verabredet, dass das Ressort der Frage der „zusätzlichen“ Kapazitäten weiter nachgehen wird. Vergleichszahlen anderer Studentenwerke sollen in die Betrachtung einbezogen werden. Die Erörterungen zwischen dem Ressort und dem Studentenwerk sind noch nicht abgeschlossen.
- 407** Unabhängig davon und im Hinblick darauf, dass Kapazitäten nur mittelfristig zu ändern sind, hat der Rechnungshof gefordert zu prüfen, ob die Preise für Essensverkäufe an Nicht-Studierende erhöht werden können.
- 408** Das Ressort hat zugesagt, die Preise für Leistungen an nicht-studentische Kundengruppen zu prüfen. Dabei soll die Preisgestaltung ähnlicher Marktanbieter einbezogen werden, um nach einer Marktanalyse die Preise angemessen anzupassen.
- 409** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für eine sachgerechte Preisgestaltung alle Kosten in die Kalkulation einzubeziehen sind. Insbesondere das Personal der Wirtschaftsbetriebe stellt einen hohen Kostenfaktor dar. Je nachdem, wie aufwendig es ist ein Essen herzustellen, ergeben sich große Unterschiede in den Herstellungskosten, wenn alle Kosten verursachungsgerecht zugeordnet werden. So ist der Aufwand für die Herstellung eines Eintopfs gering im Vergleich zu den Kosten, die entstehen, wenn auf Bestellung z. B. einzelne Fleischgerichte frisch zubereitet werden.
- 410** Eine Marktanalyse sollte daher erst durchgeführt werden, wenn die Herstellungskosten der Essen ausreichend genau ermittelt worden sind, um überhaupt eine Basis für eine solche Analyse zu haben.

- 411** Das Ressort hat bestätigt, es sei an einer sachgerechten Preiskalkulation interessiert und werde diese auch vom Studentenwerk einfordern.

3.4 Mangelnde Steuerung durch Wissenschaftsressort

3.4.1 Kennziffern für Erfolgskontrolle teilweise ungeeignet

- 412** Vergibt das Wissenschaftsressort öffentliche Gelder ohne detailliert vorzugeben, wie die Mittel einzusetzen sind (s. Tz. 1 f.), müssen seine Zielvereinbarungen besondere Anforderungen für eine Erfolgskontrolle erfüllen. Das Ressort muss Leistungskennzahlen verwenden, die ihm Informationen darüber geben, ob das Studentenwerk die Mittel der öffentlichen Hand aufgabengemäß und wirtschaftlich verwendet hat.
- 413** Das Ressort hat erklärt, es habe seine Erfolgskontrollen vor allem mithilfe der Berichte über die Zielerfüllung und der Jahresabschlüsse des Studentenwerks durchgeführt.
- 414** Eine entsprechende Dokumentation der Kontrollaktivitäten hat in den Ressortakten gefehlt.
- 415** Zwei von drei quantitativen Kennzahlen, anhand derer das Ressort die Wirtschaftsbetriebe des Studentenwerks gesteuert haben will, bilden nicht die gesetzliche Aufgabe ab, Studierende zu fördern.
- 416** Effektivität misst, ob „die richtigen Dinge“ getan werden. Die Kennzahlen „Umsatz Mensen und Cafeterien“ und „verkaufte Essensvollportionen“ enthalten jedoch zu mehr als einem Viertel Umsätze aus Verkäufen an Hochschulbeschäftigte und Dritte. Die Verpflegung dieser Kundengruppe ist nicht Bestandteil des gesetzlichen Auftrags des Studentenwerks.
- 417** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, künftig in den Zielvereinbarungen die Leistungskennzahl „verkaufte Essensvollportionen“ getrennt nach Studierenden und Nicht-Studierenden auszuweisen. Damit soll deutlich werden, in welchem Umfang die Wirtschaftsbetriebe ihren originären Aufgaben nachkommen. Darüber hinaus sollten die Einnahmen und Ausgaben getrennt nach den Kundengruppen aufgeführt werden.
- 418** Das Ressort hat zugesagt, die Kennzahlen zu überarbeiten, um die Leistungen des Studentenwerks transparenter zu machen.

3.4.2 Alles wird teurer, nur Essensvollportionen nicht

- 419** Die Leistungen des Studentenwerks werden auf Basis einer fiktiven Rechengröße „Essensvollportionen“ berechnet. Diese fiktive Rechengröße ist seit mindestens sechs Jahren nicht mehr an die Preissteigerung angeglichen worden. Sie ist in den Zielvereinbarungen zwischen Ressort und Studentenwerk unverändert geblieben, obwohl die Kosten in der Gastronomie für z. B. Lebensmittel, Gas, Strom und Arbeitslöhne in diesem Zeitraum um rd. 9,5 % gestiegen sind. Das Ressort hat die Kennzahl nicht überprüft. Dadurch, dass die Anpassung an die Preisentwicklung nicht vorgenommen wurde, hat das Studentenwerk z. B. in seinem Zielerfüllungsbericht für das Jahr 2007 die Zahl der verkauften Essensvollportionen um rd. 300.000 zu hoch ausgewiesen. Das Ressort hat eine Zielerreichung anerkannt, die das Studentenwerk so nicht erbracht hat.
- 420** Das Ressort hat eingeräumt, die Berechnung sei fehlerhaft gewesen. Es hat zugesagt, die Rechengröße „Essensvollportion“ in Abstimmung mit dem Studentenwerk der Preisentwicklung anzupassen.

4 Studentenwerk nutzt Hochschulräume ohne fundierte Nutzungsvereinbarungen

- 421** Im StWG ist geregelt, dass die Freie Hansestadt Bremen - und damit die Hochschulen - dem Studentenwerk die benötigten Wirtschaftsräume zur Verfügung stellt. Um Rechtssicherheit herzustellen, schließen die Beteiligten in einem solchen Fall Nutzungsvereinbarungen darüber ab, welche Gebäudeteile zu überlassen sind. Hinzu kommen Vereinbarungen zur
- Wartung der technischen Anlagen,
 - Instandhaltung der Gebäudeteile,
 - Ersatzbeschaffung von Gegenständen, z. B. der Großküchen.
- 422** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für alle selbstbewirtschafteten Verpflegungsbetriebe die Wartung der betriebstechnischen Anlagen (z. B. Zuleitungen für Wasser, Strom, Wärme) geregelt ist. Abhängig von der jeweiligen Hochschule sind die getroffenen Regelungen aber mehr oder weniger unzulänglich. So ist z. B. zwischen dem Studentenwerk und der Hochschule Bremerhaven teilweise ungeklärt, wer für die sicherheitstechnischen Anlagen (z. B. bei der Enthärtungs- und Entsalzungsanlage für Geschirrspüler), für die produktionstechnischen Anlagen (z. B. Kühl- und Kochvorrichtungen) sowie für die Reparaturen der überlassenen Gebäudeteile verantwortlich ist.



- 423** Diese Unklarheiten erschweren dem Studentenwerk, Ausgaben vorausschauend zu planen.
- 424** Nutzungsvereinbarungen für die Mensa der Universität und die angeschlossene Cafeteria fehlen seit mehr als 20 Jahren. Zwischen der Universität und dem Studentenwerk ist zudem ungeklärt, wer für die sicherheits- und produktionstechnischen Anlagen sowie für die Reparaturen der überlassenen Gebäudeteile verantwortlich ist. Darüber hinaus ist zwischen den beiden Parteien nicht geregelt, wie die Lieferungen von z. B. Strom, Wasser und Wärme abzurechnen sind.
- 425** Im Zusammenhang mit dem Neubau der Mensa haben Universität und Studentenwerk im Jahr 2000 versucht, eine Vereinbarung zu treffen. Dies ist bis heute nicht gelungen.
- 426** Das Ressort hat zugesagt, mit den Hochschulen und dem Studentenwerk die offenen Punkte zu klären und entsprechende Vereinbarungen einzufordern.

5 Wissenschaftsressort muss Aufsicht über Studentenwerk verbessern

- 427** Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass sich das Wissenschaftsressort belastbare Daten über die Wirtschaftsbetriebe vorlegen lässt. Nur dann kann es die bisherige Höhe seiner Zahlungen an das Studentenwerk überprüfen und feststellen, ob sie künftig noch angemessen sind.
- 428** Die für die Verpflegung von Studierenden benötigten Kapazitäten, vorrangig Personal und Räume, sind zu ermitteln. Anhand dieser Fakten und Zahlen ist über die künftige Ausrichtung der Wirtschaftsbetriebe zu entscheiden.
- 429** Unabhängig davon muss sich das Wissenschaftsressort Klarheit über die Kosten der Verpflegung der Studierenden und der Nicht-Studierenden verschaffen und Preisanpassungen für die Essen der Nicht-Studierenden prüfen.
- 430** Zudem muss das Wissenschaftsressort die bisherigen Kennzahlen in den Zielvereinbarungen überarbeiten, da sie sich für eine Steuerung als wenig geeignet herausgestellt haben.
- 431** Das Wissenschaftsressort sollte dafür sorgen, dass die Hochschulen und das Studentenwerk die Nutzung der überlassenen Gebäudeteile regeln.

Arbeit

Erhebung und Verwendung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe

Arbeitgeber müssen eine Ausgleichsabgabe entrichten, wenn sie nicht den vorgeschriebenen Anteil an Arbeitsplätzen mit schwerbehinderten Menschen besetzen. Die Mittel aus dieser Abgabe dürfen nur für Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden. Nicht verbrauchte Mittel werden jährlich einer Rücklage zugeführt.

Die Rücklage ist kontinuierlich auf rd. 4,5 Mio. € im Jahr 2007 angestiegen. Sie sollte abgebaut und zügig für die Integration schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

Für die Bewilligung der Leistungen fehlt eine Rahmenrichtlinie.

Die Bearbeitungsqualität ist durch eine verbesserte Aktenführung und Dokumentation zu steigern. Leitungsfunktionen sollten verstärkt wahrgenommen und Schulungen umfassender durchgeführt werden.

1 Grundlagen für Erhebung und Verwendung

- 432** Das Sozialgesetzbuch (SGB) IX enthält Regelungen, um die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zu fördern. Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, einen bestimmten Anteil an schwerbehinderten Menschen zu beschäftigen. Wird dieser nicht erreicht, müssen die Arbeitgeber für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe entrichten.
- 433** Die Einnahmen aus der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe sind zweckgebunden. Sie dürfen nur für Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden. Nicht verwendete Mittel werden einer Rücklage zugeführt, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann.

434 Das Integrationsamt ist dafür zuständig, die Einnahmen zu erheben und Leistungen an Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen zu gewähren. Dazu gehören u. a.

- Leistungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- Leistungen für behindertengerechte Einrichtungen von Arbeits- und Ausbildungsplätzen,
- Lohnkostenzuschüsse,
- Hilfen zum Erreichen des Arbeitsplatzes und
- Leistungen für technische Arbeitshilfen.

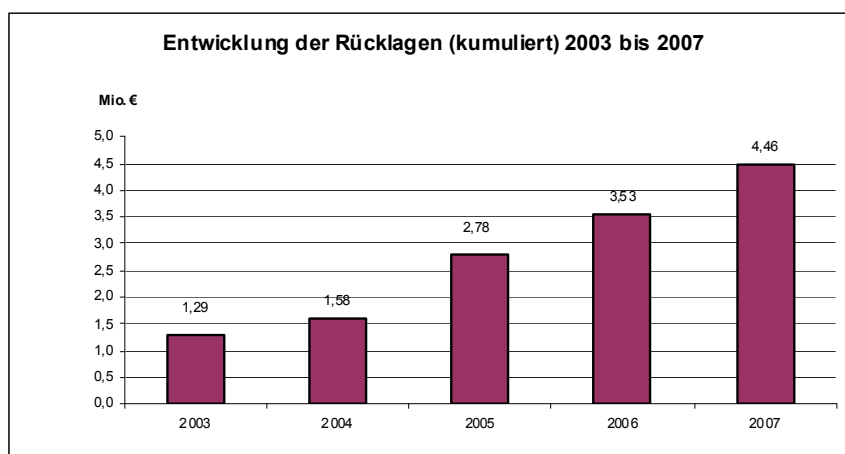
435 Neben dem SGB IX gelten u. a. die Vorschriften der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV), die Verordnung über Kraftfahrzeughilfe zur beruflichen Rehabilitation (KfzHV) sowie die Richtlinie für die Erbringung von Hilfen an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen nach § 31 Schwerbehindertengesetz. Weiter sind die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zu einzelnen Förderbereichen zu beachten.

2 Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben und Rücklagen

436 Die Zahl schwerbehinderter Menschen im Land Bremen hat sich im Zeitraum von 2003 bis 2007 leicht erhöht (von rd. 58.300 auf rd. 59.000). Auch der prozentuale Anteil schwerbehinderter Menschen in Beschäftigungsverhältnissen des ersten Arbeitsmarktes ist angestiegen. Dadurch müssen weniger Arbeitgeber eine Ausgleichsabgabe zahlen. Die Gesamteinnahmen sind in diesem Zeitraum um rd. 1,23 Mio. € auf rd. 4,95 Mio. € im Jahr 2007 gesunken. Darin enthalten sind u. a. auch Säumniszuschläge, Rückerstattungen und Zinsen. Lt. Aussage des Integrationsamtes sind die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe bundesweit rückläufig.

437 Auch die Ausgaben haben sich verringert. Sie sind von rd. 6,67 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 4,03 Mio. € in 2007 gesunken. Nicht verwendete Mittel sind der zweckgebundenen Rücklage zugeführt worden.

438 Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Rücklage in den Jahren 2003 bis 2007 entwickelt hat.



- 439** In dem genannten Zeitraum sind die Rücklagen aus der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe von rd. 1,29 Mio. € auf rd. 4,46 Mio. € angestiegen, obwohl im gleichen Zeitraum die Einnahmen um rd. 1,23 Mio. € zurückgegangen sind. Allein im Jahr 2007 sind rd. 0,93 Mio. € der Rücklage zugeführt worden. 2007 hat der Anteil der Rücklage im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen bei rd. 90 % gelegen.
- 440** Die Arbeitgeber haben die Ausgleichsabgabe jeweils bis zum 31. März für das vorangegangene Jahr zu entrichten. Dem Integrationsamt stehen daher frühestens ab April eines jeden Jahres die Einnahmen zur Verfügung. Im Zeitraum von Januar bis April bewilligte Fördermaßnahmen müssen in jedem Fall aus der Rücklage finanziert werden.

2.1 Rücklage reduzieren

- 441** Da i. d. R. ein Zeitraum von vier Monaten zu überbrücken ist, sollte sich die Höhe der Rücklage hieran orientieren. Ein Drittel der Einnahmen des Vorjahres könnte als Richtwert zugrunde gelegt werden.
- 442** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die derzeit bestehende Rücklage in Höhe von rd. 4,46 Mio. € überhöht ist. Sie sollte abgebaut werden. Die verfügbaren Mittel sollten zügig für die Integration schwerbehinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden.
- 443** Das Ressort teilt diese Auffassung. Es hält aber die vorgeschlagene Höhe von etwa einem Drittel der Einnahmen des Vorjahres - das wären für 2008 rd. 1,65 Mio. € - für nicht ausreichend. Es erklärt die hohe Rücklage u. a. damit,

es seien verschiedene Arbeitsmarktprogramme für die Vermittlung schwerbehinderter Menschen geplant und teilweise schon beschlossen worden. Sie hätten aber nicht zeitgerecht umgesetzt werden können.

- 444** Der Rechnungshof hat angeregt, ein Konzept mit dem Ziel zu entwickeln, die Aufklärungsarbeit gegenüber den betroffenen schwerbehinderten Menschen und den Arbeitgebern zu verstärken. Dadurch könnten mehr schwerbehinderte Menschen erreicht und Hilfen durch sie in Anspruch genommen werden. Ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt würde gefördert und letztlich die Rücklage abgebaut werden.
- 445** Das Integrationsamt vertritt die Auffassung, nahezu alle möglichen Maßnahmen der Aufklärungsarbeit bereits auszuschöpfen. Es führe verschiedene Informationsveranstaltungen durch und gäbe auch schriftliches Material heraus. Für zusätzliches Personal sähe es „angesichts der bekannten Vorgaben“ kaum Spielraum. Der Mitteleinsatz - einschließlich der Rücklage - sei für die nächsten Jahre mit dem Fachreferat der Senatorin für Arbeit abgestimmt worden.
- 446** Der Rechnungshof hält es für fraglich, ob die Maßnahmen ausreichen werden, um die Integration schwerbehinderter Menschen zu forcieren und die Rücklage zu reduzieren. Er hat angeregt, ein Konzept zu erstellen und bei Bedarf z. B. kurzfristig Personal auf Honorarbasis einzusetzen. Entsprechende Aufklärungsmaßnahmen sowie notwendige Informationsschriften und -veranstaltungen können gemäß § 29 SchwbAV aus der Ausgleichsabgabe gefördert werden.
- 447** Der Rechnungshof hat das Ressort um einen Bericht bis Ende April 2009 gebeten. Dieser soll die aktuelle Entwicklung der Rücklage sowie die Einnahmen und Ausgaben aus 2008 darstellen. Daneben erwartet der Rechnungshof Aussagen über die künftig geplante Höhe der Rücklagen und entsprechende Steuerungsmaßnahmen.
- 448** Das Ressort hat diesen Bericht zugesagt.
- 449** In diesem Zusammenhang sollte auch darüber nachgedacht werden, inwieweit beispielsweise der gesetzliche Verwendungszweck zugunsten schwerbehinderter Menschen ausgeweitet werden sollte.

3 Abgabe korrekt erhoben

- 450** Die Einnahmen werden schnell und vollständig erhoben. Bei Zahlungsverzug wird umgehend und konsequent der vorgesehene Säumniszuschlag erhoben.

Für den Bereich der Einnahmenerhebung hat der Rechnungshof keine Mängel festgestellt.

4 Leistungen uneinheitlich gewährt

- 451** Bei der Leistungsgewährung an Arbeitgeber hat das Integrationsamt Fehler gemacht. So hat es beispielsweise nicht geprüft, ob investive Hilfen als Darlehn hätten gewährt werden können. Ebenso hat es nicht berücksichtigt, inwieweit der Arbeitgeber eigene Mittel hätte einsetzen können oder für welchen Zeitraum Bindungsfristen hätten festgelegt werden müssen.
- 452** Ebenso hat der Rechnungshof Mängel bei der Bewilligung der personenbezogenen Leistungen festgestellt. Aus den Akten ist nicht immer ersichtlich gewesen, wie die Höhe des Lohnkostenzuschusses ermittelt worden ist. Vielfach ist nicht erkennbar gewesen, ob das Ausmaß der Minderung der Leistungsfähigkeit geprüft und dokumentiert worden ist. Das Integrationsamt hat Zahlungen im Voraus geleistet, obwohl lt. Bescheid nachträglich gezahlt werden sollte. Bei vergleichbaren Sachverhalten ist unterschiedlich entschieden worden, ohne dies zu begründen.

5 Rahmenrichtlinie entwickeln

- 453** Einige der festgestellten Mängel hätten vermieden werden können, wenn eine Rahmenrichtlinie für die Bewilligung der Leistungen vorgelegen hätte. Richtlinien dienen der Festlegung von förderungsspezifischen Einzelheiten und schaffen Transparenz über bestehende Fördermöglichkeiten gegenüber Antragstellern. Richtlinien können dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Sie beugen zudem missbräuchlichen Entscheidungen vor und dienen damit der Rechtssicherheit. Auch bei der internen Kontrolle der Ermessensausübung sind sie ein wichtiger Maßstab.
- 454** Das Integrationsamt hat die Leistungen ohne eine solche Grundlage bewilligt und auch i. d. R. das Zuwendungsrecht nicht und auch nicht entsprechend angewendet. Danach ist z. B. die Zuverlässigkeit des Antragstellers in persönlicher als auch in finanzieller Hinsicht zu prüfen.
- 455** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, eine Rahmenrichtlinie zu erlassen und für Teilbereiche Vorgaben aus dem Zuwendungsrecht zu übernehmen. Die Rahmenrichtlinie sollte mindestens Folgendes regeln:
- Die wirtschaftliche Situation des Arbeitgebers ist zu prüfen, z. B. durch Vorlage der Jahresabschlussberichte eines Wirtschaftsprüfers einschließlich der

Gewinn- und Verlustrechnung oder durch den Nachweis der Kreditwürdigkeit.

- Es sind Obergrenzen der Förderung je Arbeitsplatz festzulegen. Abweichungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig und besonders zu begründen.
- Investitionskosten sind vorrangig über Zinszuschüsse bei Bankdarlehn zu fördern. Die Vorlage der Bankunterlagen ist Voraussetzung für eine Förderung.
- Bei einer Vollfinanzierung der Investitionen durch das Integrationsamt ist als Eigenanteil des Arbeitgebers grundsätzlich ein Teil als Darlehn zu bewilligen. Für diese Regelung sollte eine Mindestförderhöhe festgelegt werden.
- Es sind Bindungsfristen - z. B. nach steuerrechtlichen Abschreibungsfristen - festzulegen.
- Bei Investitionen sind i. d. R. - ab einer festzulegenden Fördersumme - zeitlich begrenzte Sicherungsübereignungen zu vereinbaren.
- Vor einer Beschaffung sind grundsätzlich mehrere Vergleichsangebote einzuholen und ihre Prüfung ist zu dokumentieren.
- Der Nachweis, dass die bewilligten Mittel zweckentsprechend verwendet worden sind, ist vorzulegen und zu prüfen.
- Für nicht geregelte Tatbestände ist das Zuwendungsrecht analog anzuwenden.

456 Das Ressort hat zugesagt, eine Rahmenrichtlinie zu erlassen.

6 Bearbeitungsqualität steigern

6.1 Aktenführung und Dokumentation verbessern

457 Im Integrationsamt werden die Akten unübersichtlich geführt. Sie sind nicht klar und effizient aufgebaut. So werden die umfangreichen Unterlagen lediglich chronologisch in sog. Firmenakten abgelegt. Eine Differenzierung nach einzelnen Leistungen findet nicht statt. Komplexe Vorgänge verlieren so ihren Zusammenhang. Dadurch wird der Verwaltungsablauf beeinträchtigt und die Fehleranfälligkeit nimmt zu. Das kann z. B. zu Doppelzahlungen oder verspäteten Rückforderungen führen.

- 458** Weiter hat der Rechnungshof in zahlreichen Fällen festgestellt, dass weder die Ergebnisse von Antragsprüfungen noch die Zahlungen selbst ausreichend dokumentiert worden sind.
- 459** Der Rechnungshof hat Vorschläge zur Aktenführung gemacht. Das Ressort hat zugesagt, die Aktenführung zu verändern und dabei die Vorschläge des Rechnungshofs zu berücksichtigen. Die Mitarbeiter seien erneut angewiesen worden, die vorhandenen Regelungen zur Dokumentation anzuwenden.

6.2 Doppelzahlungen vermeiden

- 460** Insbesondere im Bereich der Kostenerstattung für Gebärdendolmetscher ist es zu Doppelzahlungen gekommen. Das ist - neben der unübersichtlichen Aktenführung - darauf zurückzuführen, dass der Einsatz nicht zentral gesteuert und abgerechnet worden ist. Häufig weiß ein Sachbearbeiter nicht, was ein anderer bereits bewilligt hat. Dadurch sind beispielsweise Rechnungen doppelt bezahlt worden.
- 461** Außerdem sind bei Veranstaltungen wiederholt zu viele Dolmetscherinnen und Dolmetscher eingesetzt worden. Es ist zu Doppel- und sogar Dreifachbesetzungen gekommen, die nach den geltenden Regeln nur unter bestimmten Bedingungen zulässig sind. Die Prüfungsfeststellungen zeigen, die Ausnahme ist zur Regel geworden.
- 462** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, unrechtmäßige Zahlungen umgehend zurückzufordern. Es sollte eine für die Beschäftigten zugängliche Datei anlegen, in der die Rechnungen mit allen relevanten Daten erfasst werden.
- 463** Das Ressort hat erklärt, die vom Rechnungshof genannten Fälle würden geprüft und zuviel gezahlte Leistungen zurückgefordert. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, eine allen Beschäftigten zugängliche Datei für die Abrechnungen der Dolmetscherleistungen einzurichten, sei das Ressort gefolgt.

6.3 Leitungsfunktion wahrnehmen, Schulungen durchführen

- 464** Schwerbehinderte Menschen können Hilfen erhalten, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen. Den Bediensteten liegen Handlungshilfen vor, die aber nicht immer beachtet worden sind. Dadurch ist es zu Überzahlungen gekommen.
- 465** Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass es die fehlerfreie Anwendung der Bewilligungsgrundlagen sicherzustellen hat. Stichproben durch



die Vorgesetzten und Informationen in Dienstbesprechungen sowie regelmäßige Schulungen können dazu beitragen, die Fehlerquote zu minimieren.

- 466** Das Ressort hat auf entsprechende fachbezogene Seminarangebote hingewiesen, an denen die Beschäftigten teilnehmen.
- 467** Die festgestellten Mängel offenbaren weiteren Handlungsbedarf. Um eine einheitliche und fehlerfreie Sachbearbeitung, Rechtsanwendung und Ermessensausübung zu gewährleisten, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend geschult sein. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen darauf zu achten, dass die Bediensteten zeitnah in den anzuwendenden Rechtsgebieten fortgebildet werden. Die Leitungsebene hat regelmäßig zu prüfen, dass die Vorschriften korrekt angewendet werden.

Gesundheit

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Krankenhausbau

Die Krankenhäuser in Bremen müssen, um staatliche Fördermittel zu erhalten, geplante Baumaßnahmen vom Gesundheitsressort genehmigen lassen. Dazu haben sie dem Ressort angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen. Nach Beendigung der Baumaßnahme müssen die Krankenhäuser ihm deren Erfolg nachweisen. Das Gesundheitsressort hat entsprechende Unterlagen nicht abgefordert.

1 Rechtliche Grundlagen für Krankenhausbaumaßnahmen

- 468** Krankenhäuser können nach den §§ 8 ff. Bremisches Krankenhausfinanzierungsgesetz (BremKHG) Fördermittel für Investitionen beanspruchen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes hat Bremen seine Krankenhausbedarfsplanung entwickelt. Darin wird die Betten- und Leistungskapazität der bremischen Krankenhäuser festgelegt. Für die weitere mittelfristige Planung erstellt das Gesundheitsressort, das die erforderlichen Mittel bewilligt, ein mehrjähriges Investitionsprogramm. Für jedes Haushaltsjahr legt es ein Krankenhausbauprogramm fest.
- 469** Für das Antrags- und Bewilligungsverfahren sind die Bestimmungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) des Bundes, des BremKHG, der VV-LHO zu §§ 23 und 44 LHO, des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BremVwVfG) und der RLBau zu beachten.

2 Verfahrensrichtlinien

- 470** Das Ressort hat im Februar 1999 verwaltungsinterne Verfahrensrichtlinien für die Durchführung von Investitionsmaßnahmen eingeführt. In diesen Richtlinien ist geregelt,
- wie das Antrags- und Bewilligungsverfahren abzuwickeln ist,
 - wie während der Bauphase zu verfahren ist,
 - wie Fördermittel ausbezahlt sind und

- wann und wie der Verwendungsnachweis zu erstellen ist.

- 471** Damit eine Baumaßnahme in das mehrjährige Investitionsprogramm gemäß § 9 Abs. 1 BremKHG aufgenommen werden kann, meldet das Krankenhaus sein Vorhaben beim Ressort an. Hierzu legt die Geschäftsführung des Krankenhauses Vorentwurfsunterlagen einschließlich einer Kostenschätzung vor. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme ist zu erläutern, Bedarf und Dringlichkeit sind zu begründen. In die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit muss das Krankenhaus alternative Lösungen einbeziehen.
- 472** Nach Prüfung der Unterlagen fordert das Ressort das Krankenhaus auf, anhand der Vorentwurfsunterlagen eine Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) zu erstellen. Sie enthält neben Plänen, Flächen- und Kostenberechnungen auch einen Erläuterungsbericht mit angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (RLBau Teil V Nr. 7). Die Krankenhäuser müssen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie die „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“ beachten, wenn sie die Haushaltsunterlage Bau erarbeiten. Ohne diese Unterlagen werden beabsichtigte Vorhaben nicht in das Krankenhausbauprogramm aufgenommen.
- 473** Das Gesundheitsressort hat den Antrag zu prüfen und darüber einen Vermerk zu fertigen. Anschließend erstellt es i. d. R. den Fördermittelbescheid für das Krankenhaus. Alle dem Ressort vorgelegten und von ihm geprüften Unterlagen hat es für die Begleitung und die abschließende Verwendungsprüfung aufzubewahren.
- 474** Nach Abschluss der Maßnahme hat das Krankenhaus dem Ressort nicht nur einen Verwendungsnachweis vorzulegen, sondern auch den Erfolg der Maßnahme nachzuweisen. Hierbei hat es zu belegen, inwieweit die geplanten Effekte tatsächlich eingetreten sind.

3 Genehmigte Baumaßnahmen geprüft

- 475** Der Rechnungshof hat das Antrags- und Bewilligungsverfahren für Baumaßnahmen des Gesundheitsressorts im Krankenhausbereich stichprobenweise geprüft. Hierbei hat er untersucht, ob und wie die Krankenhäuser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen vorlegen und wie das Ressort diese ggf. geprüft hat.

4 Investitionsmaßnahmen

4.1 Unterlagen unvollständig

- 476** Dem Gesundheitsressort ist es nicht ohne Weiteres möglich gewesen, Unterlagen gemäß § 7 LHO zur Wirtschaftlichkeit und zum Erfolg der Maßnahmen vorzulegen. Es hat zu Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof die betroffenen Krankenhäuser gebeten, die wirtschaftlichen Effekte der ausgewählten Maßnahmen darzustellen. Das Ressort hat die Angaben der Krankenhäuser in Vermerken zusammengeführt. Anschließend hat es dem Rechnungshof seine Vermerke zusätzlich zu den Antworten der Krankenhäuser vorgelegt.
- 477** Nach Auskunft des Gesundheitsressorts hat es zu Beginn der Planung eventuelle Planungsalternativen zusammen mit den Krankenhäusern geprüft. Wie die Beteiligten entschieden haben, ist nicht nachvollziehbar begründet. Auch hat das Ressort keine Vermerke zu den durchgeführten Prüfungsverfahren vorgelegt.
- 478** Nach den Unterlagen soll es nach Abschluss der Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen zu Einsparungen gekommen sein. Die ursprünglich geplanten Effekte konnten jedoch aufgrund der fehlenden Planungsdaten nicht mit den genannten Einsparungen der Krankenhäuser abgeglichen werden.
- 479** Die vorgelegten Unterlagen eigneten sich nicht zu belegen, dass die einzelnen Maßnahmen tatsächlich wirtschaftlich und erfolgreich gewesen sind. Sie lieferten lediglich Anhaltspunkte. Ob zu Beginn einer Maßnahme sachgerecht entschieden worden ist und ob bzw. welche Alternativen die Krankenhäuser untersucht haben, ist nicht deutlich geworden.
- 480** Der Grundstein für eine aussagekräftige Erfolgskontrolle muss bereits in der Planungsphase gelegt werden. Während der Planung wird erarbeitet, wie die Maßnahme realisiert werden soll. Gleichzeitig sind aber auch Maßstäbe festzulegen, mit deren Hilfe nach Abschluss der Maßnahme der Erfolg kontrolliert werden kann.

4.2 Investitionskosten nicht berücksichtigt

- 481** Bei einer Umbaumaßnahme hat ein Krankenhaus im Jahr 2000 zwei Stationen zu einer großen Station mit insgesamt reduzierter Bettenzahl zusammengelegt. In der Planungsphase hat es den Umbau gegenüber dem Ressort damit begründet, eine größere Stationseinheit gewährleiste eine wirtschaftliche Stationsführung.

- 482** Das Krankenhaus hat zu Beginn der Maßnahme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es hat offen gelassen, durch welche konkreten Einsparungen die zusammengeführte größere Station wirtschaftlich geführt werden sollte. Das Gesundheitsressort hat die Aussage des Krankenhauses nicht mithilfe von geeignetem Zahlenmaterial geprüft. Alternativen hat das Krankenhaus nicht aufgezeigt. Dennoch hat das Ressort die Maßnahme in das Krankenhausbauprogramm aufgenommen und Mittel dafür bewilligt.
- 483** Das Ziel der Maßnahme hat das Krankenhaus gegenüber dem Ressort damit begründet, dass es Personal einspare, die Bettenzahl reduziere, die Verweildauer verkürze und die Fallzahl erhöhen werde. Das Krankenhaus hat die wirtschaftlichen Effekte nicht im Einzelnen berechnet.
- 484** Allein Einsparpotenzial zu benennen reicht nicht aus, die Wirtschaftlichkeit oder den Erfolg einer Maßnahme zu belegen. Maßnahmen müssen ganzheitlich betrachtet werden. Krankenhäuser haben dabei den Einsparungen die Investitionskosten gegenüberzustellen, auch wenn sie die Finanzierung nicht aufbringen müssen. Weitere Faktoren wie Abschreibungen oder Zinsen sowie Folgen aus der Bettenreduzierung oder Kostenverschiebungen durch erhöhte Fallzahlen haben die Krankenhäuser angemessen zu berücksichtigen. Das Gesundheitsressort muss entsprechend auf die Krankenhäuser einwirken.

4.3 Energie- und Unterhaltungskosten nicht belegt

- 485** Bei einer anderen Baumaßnahme hat ein Krankenhaus im Jahr 2002 Bettenaufzüge aus dem Jahr 1977 erneuert. Es hat diese Maßnahme damit begründet, es sei schwierig, Ersatzteile zu beschaffen und seiner Verkehrssicherungspflicht nachzukommen. Es wolle daneben Energie- und Unterhaltungskosten sparen.
- 486** Auch hier hat das Krankenhaus dem Gesundheitsressort die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht nachgewiesen. Die zu erwartenden Einsparungen bei den Energie- und Instandhaltungskosten hat das Krankenhaus nicht beziffert. Das Ressort hat die Aussage des Krankenhauses zum Krankenhausbauprogramm nicht mithilfe von geeignetem Zahlenmaterial prüfen können. Alternativen hat das Krankenhaus nicht aufgezeigt. Dennoch hat das Ressort die Maßnahme bewilligt.
- 487** Ferner hat das Krankenhaus abschließend den Erfolg der Maßnahme nicht, wie in § 7 LHO vorgesehen, belegt. Die Maßnahme ist weder in der Planungsphase noch nach Fertigstellung hinsichtlich der Ziele, Investitionskosten und Effekte vollständig betrachtet worden.

- 488** Das Krankenhaus hat angeführt, es habe bei der erforderlichen Untersuchung Faktoren gegeben, die nicht monetär bewertbar gewesen seien. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung. Unabhängig davon sind jedoch Einsparungen bei den Energie- und Instandhaltungskosten planbar und bezifferbar. Nach Abschluss der Maßnahme hätte das Krankenhaus ermitteln müssen, wie hoch die Einsparungen sind. Auch gerade bei der angespannten Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen hätte das Ressort die erforderlichen Unterlagen vom Krankenhaus fordern müssen.

5 Qualitätssicherung und Versorgungsauftrag beeinflussen Förderentscheidungen

- 489** Das Gesundheitsressort hat erklärt, seine Förderentscheidungen stünden im Krankenhauswesen im Spannungsverhältnis von Versorgungsauftrag, Qualitätssicherung und Wirtschaftlichkeit. So könne es geförderte Baumaßnahmen geben, die aber dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit nicht voll genügten. Bei Investitionen im Krankenhauswesen stehe im Vordergrund, die Patientenversorgung zu verbessern. Das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung könne daher nicht der allein ausschlaggebende Faktor für die Förderentscheidung sein.
- 490** Auch aus Sicht des Rechnungshofs spielen Versorgungsauftrag und Qualitätssicherung bei Investitionsentscheidungen im Krankenhausbereich eine wichtige Rolle. Bei diesen Investitionsmaßnahmen steht oft die Rentierlichkeit nicht im Vordergrund. Aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht wären derartige Maßnahmen als unwirtschaftlich zu bezeichnen, bei einer Gesamtbetrachtung können sie jedoch vorteilhaft sein. Das gilt vor allem dann, wenn die Maßnahme mit der Möglichkeit verglichen wird, keine bauliche Veränderung vorzunehmen. Dieser Vergleich kann ergeben, dass es deutlich „unwirtschaftlicher“ ist, die Baumaßnahme zu unterlassen, als sie durchzuführen.
- 491** In der Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird als geeignete Methode die Nutzen-Kosten-Untersuchung dargestellt. Außer den finanziellen Faktoren werden dabei auch andere Vor- und Nachteile betrachtet. Wenn nicht alle Effekte mengenmäßig oder monetär erfasst werden können, werden sie zumindest beschrieben und entsprechend ihrer Bedeutung mit Punkten bewertet. Vorteilhaft ist eine Investition dann, wenn der Nutzen überwiegt.
- 492** Entsprechende Berechnungen oder Betrachtungen haben die Krankenhäuser dem Gesundheitsressort nicht vorgelegt. Das Ressort hat Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht eingefordert, obwohl sie vorgeschrieben (s. Tz. 471 f.) und für die Aufnahme von Vorhaben in das Krankenhausbauprogramm sowie die Förderentscheidung unabdingbar sind.

6 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind stärker zu beachten

- 493** Das Gesundheitsressort muss unter Berücksichtigung von Versorgungsauftrag und Qualitätssicherung dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Verbindung mit Erfolgskontrollen die § 7 LHO zukommende Bedeutung beimessen. Hierzu bietet die „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“ das nötige Handwerkszeug.
- 494** Es muss angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den Krankenhäusern fordern. Bei Investitionen muss das Gesundheitsressort die beste Lösung für die Krankenhäuser und somit für Bremen auswählen. Alternativen sind zu berücksichtigen. Nach Abschluss der Maßnahmen müssen die Krankenhäuser dem Ressort gegenüber nachweisen, inwieweit die Maßnahme erfolgreich war. Dazu bietet der Verwendungsnachweis den ersten Anlass. Da zu diesem Zeitpunkt oftmals noch nicht alle Wirkungen eingetreten sind, sollten die Krankenhäuser die Erfolgskontrolle nach angemessener Zeit wiederholen. Das Ressort muss das einfordern.

7 Ressort ändert Vorgehensweise

- 495** Das Ressort hat erklärt, es habe zum Bauprogramm 2008/2009 die Abfrage der Wirtschaftlichkeitsaspekte der einzelnen Baumaßnahmen projektbezogen systematisiert. Es erwarte eine aussagekräftigere Datenlage, weil die Krankenhäuser zwischenzeitlich eine Kostenstellenrechnung eingeführt hätten. Weiterhin habe das Gesundheitsressort Beschäftigte entsprechend fortgebildet.
- 496** Der Rechnungshof begrüßt den Vorstoß des Ressorts. Gut geschulte Beschäftigte und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften gemäß § 7 LHO sind eine Grundvoraussetzung für einen wirtschaftlichen, sparsamen und bedarfsgerechten Mitteleinsatz.

Soziales

Heimaufsicht

Die Heimaufsicht hat nicht jedes Heim mindestens einmal im Jahr geprüft. Sie hat damit gegen den gesetzlichen Auftrag verstoßen.

Zahlreiche Heime erreichen die geforderte Fachkräftequote nur, weil die Pflegedienstleitung auch als Fachkraft eingestuft wird. Das ist nur zulässig, wenn sie unmittelbar betreuende Tätigkeiten wahrnimmt.

Bremen hat bisher für die Prüfung der Heime keine Gebühren erhoben. Allein für das Jahr 2008 hat der Rechnungshof ein Einnahmepotenzial von rd. 537 T€ errechnet.

Die Ausgaben für die Hilfe zur vollstationären Pflege hatte das Land Bremen für das Jahr 2008 mit rd. 26,2 Mio. € veranschlagt. Die Ausgaben können reduziert werden, wenn die Heimzugänge zukünftig gesteuert oder beeinflusst werden.

1 Heimaufsicht schützt Bewohnerinteressen

497 Der Altersaufbau der Bevölkerung der Bundesrepublik verändert sich kontinuierlich. Die Zahl der älteren Menschen steigt, die in Heimen leben. Die Heimaufsicht soll die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner von Heimen schützen. Dabei hat sie weitreichende Aufgaben und Befugnisse. Sie überwacht Heime für ältere Menschen oder Heime für pflegebedürftige oder behinderte Volljährige. Maßstäbe hierfür sind im Heimgesetz (HeimG) festgelegt. Der Gesetzgeber hat die Kompetenzen der Heimaufsicht zum 1. Januar 2002 wesentlich erweitert. Damit sollte insbesondere die Aufsicht über die Heime intensiviert werden.

498 Die Heimaufsicht verfügt über verschiedene Instrumente. Sie

- informiert und berät die Heime,
- überwacht, ob die Heime ihre Aufgaben und Verpflichtungen gegenüber den Bewohnern wahrnehmen,

- berät bei Mängeln und
- hat verschiedene Eingriffsmöglichkeiten, wie z. B. Anordnungen, Beschäftigungsverbote, Untersagung des Heimbetriebs oder das Verhängen von Geldbußen.

499 Für die Heime in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven nimmt ein Referat des Sozialressorts die Aufgaben wahr. Zum 31. Dezember 2007 sind für die Heimaufsicht fünf Beschäftigte mit dem Umfang von insgesamt 4,6 Vollzeitstellen verantwortlich gewesen. Eine weitere Beschäftigte in Vollzeit ist zum 1. Februar 2008 hinzugekommen.

500 Die folgende Tabelle zeigt, dass es sich bei den Heimen im Wesentlichen um Altenheime, Altenwohnheime und Altenpflegeheime sowie Heime für Menschen mit Behinderung handelt:

Art und Zahl der Einrichtungen zum 31. Dezember 2007	
Art	Zahl
Altenheime, Altenwohnheime und Altenpflegeheime	86
Tagespflegeeinrichtungen	17
Hospize	1
Heime für Menschen mit Behinderung	90
Ingesamt	194

501 Von den 194 Einrichtungen sind 86 Altenheime, Altenwohnheime und Altenpflegeheime und 90 Heime für Menschen mit Behinderung.

502 Das Ressort hatte der städtischen Deputation für Soziales im März 2007 den Altenplan 2007 vorgelegt und anschließend veröffentlicht. Nach dem Altenplan 2007 soll die Zahl der Plätze in Altenheimen, Altenwohnheimen und Altenpflegeheimen in der Stadtgemeinde Bremen um rd. 28 % von 4.834 (1992) auf 6.179 (2006) gestiegen sein. Ende Januar 2009 hat das Ressort dem Rechnungshof erklärt, die im Altenplan 2007 genannten Zahlen seien fehlerhaft. Es hat ihm nunmehr Zahlen für das Land Bremen, also einschließlich der Stadtgemeinde Bremerhaven, genannt. Die vollstationären Pflegeplätze seien um rd. 53 % von 4.698 (1992) auf 7.202 (2006) und 2007 auf 7.444 gestiegen. Für das Jahr 1992 soll es danach im Land Bremen 136 Plätze weniger gegeben haben, als im Altenplan für die Stadtgemeinde genannt sind.

- 503** Das Ressort muss die Zahl der vollstationären Pflegeplätze kennen, damit die Heimaufsicht ihre Aufgaben qualifiziert erfüllen kann. Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, die Fehler aufzuklären und den Altenplan zeitnah zu korrigieren. Die Platzzahlen sollten getrennt für die Stadtgemeinden aufgeführt werden.
- 504** Der Rechnungshof hat exemplarisch für den Bereich „Ältere Menschen“ geprüft, ob und wie die Heimaufsicht in Bremen ihrem umfassenden Auftrag gerecht wird. Er hat darüber hinaus untersucht, welche Schnittstellen zu anderen Bereichen des Ressorts bestehen.

2 Nachfolgeregelung zum Heimgesetz

- 505** Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des HeimG auf die Länder übertragen. Das Bundes-Heimgesetz bleibt gültig, bis die Länder eigene gesetzliche Regelungen schaffen. Das Ressort bereitet ein bremisches Gesetz vor. Es plant dabei, möglichst weitgehende einheitliche Standards mit anderen Ländern zu verabreden. Die Heimaufsicht erwartet, dass das Gesetz nach Abschluss der politischen Beratungen frühestens 2009 in Kraft tritt.
- 506** Das Ressort prüft seit Mitte 2004 auch die Heime in der Stadtgemeinde Bremerhaven. Es gibt keine gesetzliche Regelung, die das Ressort dazu berechtigt. Rechtlich zuständig ist der Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven.
- 507** Der Senat hat umgehend die rechtlichen Grundlagen für Prüfungen durch die Heimaufsicht in der Stadtgemeinde Bremerhaven zu schaffen.
- 508** Das Ressort hat erklärt, die gesetzliche Regelung werde in der bremischen Nachfolgeregelung zum HeimG angepasst.

3 Mängel bei Heimaufsicht

3.1 Statistik aufwendig und fehlerhaft

- 509** Die Heimaufsicht hat nicht genau definiert, welche strategischen Ziele sie verfolgt. Darüber hinaus ist unklar, ob die bisher erhobenen Daten sich eignen, den Grad der Erreichung möglicher Ziele zu messen. Mit hohem Aufwand werden Daten zusammengetragen, mit denen weder gesteuert werden kann noch Bürgerschaft und Öffentlichkeit objektiv informiert werden können.
- 510** Einmal im Jahr werden die Beschäftigten aufgefordert, anhand der Akten Daten u. a. über die Zahl der jährlich durchgeführten Prüfungen sowie die Zahl der

Heime zu ermitteln. Dabei ist nicht eindeutig vorgegeben, wie die einzelnen Daten zu erfassen sind. Die Beschäftigten führen ihre Listen unterschiedlich. Die Statistik ist ein Datenfriedhof, weil nicht von vornherein eindeutig ist, welche Kennzahlen wirklich für eine Steuerung benötigt werden.

- 511** Die Summe von wiederkehrenden und anlassbezogenen Prüfungen ist in den Statistiken geringer als die Zahl aller Prüfungen. Die Heimaufsicht hat z. B. unangemeldete Prüfungen hinzugerechnet, obwohl diese entweder in den wiederkehrenden oder anlassbezogenen Prüfungen bereits enthalten sind. Damit ist die Statistik nicht widerspruchsfrei. Die Heimaufsicht kann aufgrund der Doppelerfassung nicht sagen, wie viele Heime sie insgesamt geprüft hat.
- 512** Die Heimaufsicht muss strategische Ziele entwickeln, z. B. den Umfang der Aufgaben festlegen und den Arbeitseinsatz der Beschäftigten optimieren. Sie muss dafür eindeutige Kennzahlen formulieren. Nur so kann sie erkennen, wie sich Aufgabenfelder entwickeln und entsprechend darauf reagieren. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Statistik zu verbessern. Er hat dafür umfangreiche Anregungen gegeben.
- 513** Die Heimaufsicht hat zugesagt, die Statistik grundlegend zu erneuern und dabei die Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

3.2 Prüfungsfrequenz nicht ausreichend

- 514** Nach dem HeimG ist jedes Heim grundsätzlich mindestens einmal im Jahr zu prüfen. Die Heimaufsicht hat gegen diesen gesetzlichen Auftrag verstoßen.
- 515** Der Rechnungshof hat die Daten der Heimaufsicht ausgewertet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Daten nicht widerspruchsfrei sind und deren Aussagekraft begrenzt ist (s. Tz. 511). Die Daten der Jahre 2002 und 2003 betreffen allein die Stadtgemeinde Bremen. Ab Mitte 2004 sind die Prüfungen in der Stadtgemeinde Bremerhaven hinzugekommen (s. Tz. 506). Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der Heime und der wiederkehrenden Prüfungen sowie den Anteil der geprüften Heime im Zeitraum 2002 bis 2007.

Anteil der wiederkehrend geprüften Heime in den Jahren 2002 - 2007						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zahl der Heime	135	139	143	186	189	194
Zahl der wiederkehrenden Prüfungen	37	78	127	113	98	55
Anteil der geprüften Heime (gerundet)	27 %	56 %	89 %	61 %	52 %	28 %

- 516** Die Zahl der Heime stieg von 135 im Jahr 2002 auf 194 im Jahr 2007. Geprüft worden sind zwischen 37 und 127 Heime. Die wiederkehrenden Prüfungen sind zwar bis 2004 auf 127 gestiegen, seitdem aber stark rückläufig. Im Jahr 2007 hat die Heimaufsicht nur noch 55 Heime wiederkehrend geprüft. Das sind lediglich rd. 28 %. Werden die Zahlen für Bremen und Bremerhaven getrennt analysiert, ergibt sich für Bremerhaven sowohl für das Jahr 2006 als auch für 2007 ein Anteil von lediglich rd. 14 %.
- 517** Die Heimaufsicht hat in keinem der Jahre alle Heime mindestens einmal geprüft. Das Ressort hat den Rückgang bei der Zahl der Prüfungen in den Jahren 2006 und 2007 gegenüber dem Jahr 2005 durch extrem lange krankheitsbedingte Personalausfälle erklärt.
- 518** Neben den wiederkehrenden Prüfungen nutzt die Heimaufsicht auch anlassbezogene Prüfungen, um die Heime zu überwachen. Sie hat dem Rechnungshof die folgenden Daten benannt:

Anteil der geprüften Heime 2002 - 2007						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zahl der Heime	135	139	143	186	189	194
Prüfungen gesamt	86	133	161	150	146	132
Anteil der geprüften Heime (gerundet)	64 %	96 %	113 %	81 %	77 %	68 %

- 519** Die Tabelle zeigt, dass die Heimaufsicht in den Jahren 2002 bis 2007 insgesamt 808 Heime geprüft hat. Sie will im Jahr 2004 mehr als 100 % der Heime geprüft

haben. In allen anderen Jahren hat sie auch nach dieser Statistik die geforderte Prüfungsquote von 100 % nicht erreicht.

- 520** Ein Heim kann auch mehrmals im Jahr geprüft werden, wenn sich dazu ein Anlass ergibt. Das ist bei dieser Auswertung zu berücksichtigen. Die Zahl der tatsächlich geprüften Heime ist zwangsläufig niedriger. So erklärt sich auch die für das Jahr 2004 angegebene Prüfungsquote von über 100 %.
- 521** Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat für 2002 die Prüfungsquoten der Länder verglichen. Bremen hat dazu keine Daten geliefert. Das BMFSFJ bezeichnet die Quoten der Länder Sachsen (53 %), Rheinland Pfalz (66 %), Bayern (78 %) und Sachsen-Anhalt (80 %) als relativ gering. Bremen bildet im Vergleich mit rd. 64 % (s. Tz. 518 ff.) zusammen mit Sachsen das Schlusslicht.
- 522** Die Heimaufsicht sieht in der unter 100 % liegenden Prüfquote nicht zwangsläufig, dass der gesetzliche Auftrag nicht erfüllt ist. Der jährliche Turnus von Prüfungen beziehe sich „insbesondere auf Einrichtungen, die weder durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) regelmäßig geprüft noch durch freiwillige Qualitätsnachweise und Zeugnisse ihre Qualitätsfähigkeit bekunden.“
- 523** Die Heimaufsicht hat jedoch nicht nachgewiesen, dass die Heime, die sie nicht jährlich geprüft hat,
- regelmäßig durch den MDK geprüft worden sind oder
 - freiwillige Qualitätsnachweise vorgelegt haben.
- 524** Der Rechnungshof hat die Heimaufsicht aufgefordert, die Voraussetzungen zu schaffen, um künftig ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.
- 525** Die Heimaufsicht hat erklärt, ein weiterer Grund für die geringe Prüfquote sei ihre in der Vergangenheit unzureichende Personalausstattung gewesen. Sie habe daher ihr Personal im Jahr 2007 um eine viertel und zum 1. Februar 2008 um eine ganze Stelle auf 5,60 aufgestockt. Sie geht davon aus, künftig die gesetzlich geforderte Prüfungsquote zu erreichen.
- 526** Der Rechnungshof hat die Heimaufsicht weiter aufgefordert, die Berichte des BMFSFJ für einen Kennzahlenvergleich auszuwerten und zur Qualitätsverbesserung zu nutzen. Er erwartet, dass das Ressort auch die Daten Bremens an das BMFSFJ meldet und sich einem bundesweiten Vergleich stellt.

- 527** Das Ressort hat erklärt, es werde künftige Anfragen des BMFSFJ beantworten und sich dem bundesweiten Vergleich stellen.

3.3 Fachkräftequote in Heimen einhalten

- 528** Die Personalausstattung in den Heimen wirkt sich auf die mögliche Qualität der Pflege aus. Personalschlüssel oder Richtwerte für die Zahl der Beschäftigten gibt es im HeimG oder der Heimpersonalverordnung (HeimPersV) nicht. Die HeimPersV legt lediglich für die sog. qualitative Personalausstattung (Fachkräfte) der Heime eine untere Grenze fest. Danach ist eine Fachkräftequote von mindestens 50 % für die betreuende Tätigkeit erforderlich. Unter betreuenden Tätigkeiten sind Hilfen zu verstehen, die Beschäftigte unmittelbar gegenüber dem Bewohner erbringen. Leitungskräfte, wie Heimleitung und Pflegedienstleitung, betreuen in der Regel nicht unmittelbar. Sie sind daher nicht generell in die Fachkräftequote einzubeziehen.
- 529** In Bremen erreichen zahlreiche Heime die Fachkräftequote nur, weil die Pflegedienstleitung auch als Fachkraft eingestuft wird. Ursprünglich hatte die Heimaufsicht die Leitungskräfte nicht als Fachkräfte eingestuft. Durch Intervention des Referates, das für die Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern zuständig ist (Entgeltreferat), hat sie inzwischen ihre Auffassung geändert.
- 530** Die Pflegedienstleitung ist nicht generell in die Berechnung der Fachkräftequote einzubeziehen. Die Heimaufsicht hat zu beurteilen, wer Leistungen unmittelbar gegenüber dem Bewohner erbringt. Die Beurteilung durch das Entgeltreferat ist nicht relevant.
- 531** Allein die Qualifikation als Fachkraft reicht nicht aus. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Pflegedienstleitung nur insoweit in die Fachkräftequote einzubeziehen ist, als sie auch tatsächlich betreuende Tätigkeiten wahrnimmt. Die Heimaufsicht hat dies zu berücksichtigen und bei den Trägern die Fachkräftequote einzufordern.
- 532** Das Ressort teilt diese Auffassung.

3.4 Schlechte Personalausstattung im Ländervergleich

- 533** Die sog. Personalspannweite ist neben der Fachkräftequote ein weiterer Indikator für eine ausreichende Zahl von Beschäftigten. Sie sagt aus, wie viele Heimbewohner eine Vollzeitkraft zu betreuen und zu pflegen hat. Bewohner in höheren Pflegestufen brauchen mehr Personal. Die Personalspannweite wird bei

der Verhandlung zwischen den Kostenträgern und den Heimen über das Entgelt (Pflegesatz) vereinbart.

- 534** Die Personalspannweite für Pflege und Betreuung ist nicht bundeseinheitlich geregelt. Die Länder haben unterschiedliche Werte als Maßstab angesetzt und sie z. T. in den Landesrahmenverträgen oder Vergütungsvereinbarungen festgeschrieben. Die Personalspannweite unterscheidet sich in den Ländern erheblich. Das Forschungsdatenzentrum der Statistischen Landesämter hat 2007 Länderwerte verglichen. Danach nimmt Bremen bei der durchschnittlichen Zahl an Pflegekräften je Heimbewohner einen der letzten Plätze ein. Bayern ist am Besten ausgestattet. Deutlich weniger Pflegekräfte gibt es im Durchschnitt für die Bewohner von Pflegeeinrichtungen in Bremen. Tatsächlich ist der Durchschnittswert für das Land Bremen noch geringer, weil die Pflegedienstleitung zusätzlich als Fachkraft gerechnet worden ist (s. Tz. 529).
- 535** Das Ressort hat erklärt, die Personalausstattung der Einrichtungen werde zwischen Anbietern und Kostenträgern ausgehandelt. Die unterschiedlichen Personalausstattungen in den Bundesländern ergäben sich aus der Verschiedenheit der Einrichtungen, der Belegungsstrukturen nach Pflegestufen, der funktionalen Personalausstattung und des Wettbewerbs. Eigene Vergleichsuntersuchungen würden die Platzierung Bremens im untersten Bereich nicht bestätigen.
- 536** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Unterschiede zwischen der Auswertung des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter und der eigenen Auswertung aufzuklären. Anhand der Ergebnisse hat das Ressort bei der bremischen Nachfolgeregelung zum HeimG klare Maßstäbe zur Personalausstattung in Heimen vorzugeben.

3.5 Keine Prüfungsgebühren

- 537** Das Bremische Gebührenhandbuch sieht für Prüfungen durch die Heimaufsicht keine Gebühren vor. Es ist in Rechtsprechung und Kommentierung unstrittig, dass für Prüfungen Gebühren erhoben werden können. Die Gebührenregelungen in den Ländern und Kommunen sind uneinheitlich. Es gibt auch Kommunen, die keinerlei Gebühren erheben. Es gibt beispielsweise Regelungen, die Gebühren nach dem Umfang der Prüfung bemessen oder daran, ob Mängel festgestellt worden sind.
- 538** Das von einer Haushaltsnotlage betroffene Land Bremen muss alle Einnahmepotenziale ausschöpfen. Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Land Bremen auch für diese Leistungen Gebühren erhebt.

- 539** Die Höhe der Gebühren sollte sich an den Werten anderer Länder und Kommunen orientieren. I. d. R. wird eine Gebühr aus einem pauschalierten Stundensatz und dem Zeitaufwand errechnet. Den Einnahmeausfall hat der Rechnungshof für die 808 Prüfungen in dem Zeitraum 2002 bis 2007 (s. Tz. 518) auf rd. 2,2 Mio. € geschätzt. Im Jahr 2008 hat es 199 Heime gegeben. Bei einer Prüfungsquote von 100 % hat der Rechnungshof allein für das Jahr 2008 ein Einnahmepotenzial von rd. 537 T€ errechnet.
- 540** Das Land ist Gesetzgeber für das Gebühren- und Kostenrecht. Das Ressort hat kurzfristig die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Gebühr vorzubereiten.
- 541** Die Heimaufsicht hat die Gebührenpraxis anderer Bundesländer erhoben und will auf dieser Grundlage einen praxisgerechten Vorschlag entwickeln.
- 542** Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

3.6 Tätigkeitsbericht veröffentlichen

- 543** Die Heimaufsicht hat seit dem 1. Januar 2002 alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstellen und zu veröffentlichen (§ 22 Abs. 3 HeimG). Sie hat den Tätigkeitsbericht nicht veröffentlicht.
- 544** Die Heimaufsicht muss künftig regelmäßig einen Tätigkeitsbericht erstellen und zeitnah veröffentlichen. In die bremische Nachfolgeregelung zum HeimG (s. Tz. 505) ist eine Berichtspflicht aufzunehmen.
- 545** Die Heimaufsicht hat erklärt, sie habe der staatlichen Deputation für Soziales berichtet, jedoch nicht in der gesetzlich geforderten Frequenz. Die bremische Nachfolgeregelung zum HeimG werde eine entsprechende Verpflichtung für Berichte an die Öffentlichkeit enthalten.

4 Unterschiede in Entgelten

- 546** Zugelassene Pflegeheime erhalten ein Entgelt, das sich aus einer Vergütung für die Pflegeleistungen und einem Entgelt für Unterkunft und Verpflegung zusammensetzt. Die Pflegekasse übernimmt die Vergütung für die Pflegeleistung bis zu einem Höchstbetrag. Der Heimbewohner trägt die darüber hinaus gehenden Kosten sowie die Kosten für Unterkunft und Verpflegung. Kann der Heimbewohner diese Kosten nicht aufbringen, tritt Bremen als Sozialhilfeträger ein.
- 547** Der Rechnungshof hat die Bestandteile der Entgelte des Monats Dezember 2007 für verschiedene Bremer Heime miteinander verglichen. Allein in den Kos-

ten für Unterkunft und Verpflegung gibt es große Unterschiede. Während z. B. ein Heim seinen Bewohnern 21,04 € pro Tag berechnet, berechnet ein zum Vergleich herangezogenes günstigeres Heim 17,43 € täglich. Ein Bewohner hat im teureren Heim rd. 1.300 € an jährlichen Mehrkosten. Die teurere Einrichtung hat 69 Plätze, so dass die Bewohner und die Heimhilfe im Jahr zusammen rd. 91.000 € mehr aufbringen müssen.

- 548** Das Ressort hat darauf hingewiesen, aus der unterschiedlichen Größe und Ausstattung ergäben sich unterschiedliche Betriebskosten. Sie würden im Land Bremen zu 50 % dem Bereich Unterkunft/Verpflegung zugeordnet.
- 549** Stattet ein Heimträger seine Einrichtung besser aus als notwendig, darf das nicht zu Lasten Bremens gehen. Das Ressort hat bei den Verhandlungen über das Entgelt (Pflegesatzverhandlungen) diesen Aspekt zu berücksichtigen und ggf. die Vergütungen zu senken.

5 Kommunikation und Zusammenarbeit verbessern

- 550** Die Vergütung wird zwischen dem Träger des Pflegeheims, den Pflegekassen oder sonstigen Sozialversicherungsträgern und dem örtlich zuständigen Sozialhilfeträger vereinbart. Für das Land Bremen nimmt das Entgeltreferat des Ressorts diese Aufgabe wahr.
- 551** Die Interessen der Pflegekassen einerseits und die des Sozialhilfeträgers andererseits sind nicht zwingend gleichgerichtet. Für die Pflegekassen stehen hohe Betreuungs- und Pflegestandards im Vordergrund. Ihre Kostenbeteiligung ist auf Höchstbeträge begrenzt. Der Sozialhilfeträger hingegen muss grundsätzlich den Aufwand übernehmen, den ein Heimbewohner nicht tragen kann.
- 552** Gerade deshalb benötigt das Entgeltreferat alle Informationen, die seine Verhandlungsposition stärken. Es gehört auch zu den Aufgaben der Heimaufsicht, ihre Beanstandungen an das Entgeltreferat zu leiten. Dazu gehören auch Abweichungen hinsichtlich der Personalausstattung. Dabei muss die Heimaufsicht die Informationen so aufbereiten, dass das Entgeltreferat sie auch nutzen kann.
- 553** Das Ressort hat zugesagt, den Informationsaustausch zwischen dem Entgeltreferat und der Heimaufsicht entsprechend weiterzuentwickeln.

6 Zugang in Pflegeheime steuern

- 554** Die Ausgaben für die Hilfe zur vollstationären Pflege hatte das Land Bremen für das Jahr 2008 mit rd. 26,2 Mio. € veranschlagt. Dieser Anschlag ist bereits im November 2008 um 1,3 Mio. € überschritten gewesen. Das Land zahlt, wenn der Heimbewohner nicht in der Lage ist, die Kosten für die vollstationäre Pflege zu tragen. Obwohl das Land die Kosten trägt, ist es bei der Auswahl eines Heimes nicht beteiligt. Die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen können nach dem Sozialgesetzbuch zwischen Einrichtungen verschiedener Träger wählen. Dabei soll ihren Wünschen zur Gestaltung der Hilfe im Rahmen des Leistungsrechts entsprochen werden. Das gilt allerdings nur, soweit sie angemessen sind.
- 555** Ein wesentliches Kriterium zur Auswahl eines Heimes sind neben der Qualität die Kosten. Pflegebedürftige, die die Kosten selbst tragen können, suchen das Heim aus, dessen Kosten sie bestreiten können. Kann ein Pflegebedürftiger die Kosten nicht selbst tragen, übernimmt der Sozialhilfeträger die nicht gedeckten Kosten. Der Pflegebedürftige hat in Bremen bisher die uneingeschränkte Wahl, in ein vergleichsweise teures Heim zu gehen. Dabei ist zu bedenken, dass teuer nicht zwangsläufig besser ist.
- 556** Die Verwaltung hat in diesen Prozess steuernd einzugreifen. Sie sollte wie gesetzlich vorgesehen prüfen, ob die Leistung angemessen ist. Dabei muss sie preiswerte Angebote bei fachlich angemessener Leistung vorrangig nutzen. Dieses Vorgehen ist im Bereich „Hilfen für junge Menschen“ bereits umgesetzt. Die Situation älterer Menschen, die stationär unterzubringen sind, ist grundsätzlich nicht anders zu bewerten als die junger Menschen.
- 557** Das Ressort hat zum 1. April 2007 eine Steuerungsstelle Pflege eingerichtet. Sie soll die Beschäftigten der Sozialzentren bei Einzelfallentscheidungen über Hilfen für ältere und pflegebedürftige Menschen unterstützen. Die Steuerungsstelle hat Ende 2008 ihre Arbeit aufgenommen.
- 558** Die Kosten, die durch eine Zugangssteuerung gespart werden können, lassen sich aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Daten nur annähernd beziffern. Der Rechnungshof hat deshalb die Zahlen nur grob schätzen können.
- 559** Er hat ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 1,5 Mio. € errechnet. Selbst wenn nur 20 % der Empfänger der Heimhilfe in vergleichsweise teuren Heimen untergebracht sind, beträgt das Einsparpotenzial rechnerisch immer noch rd. 750 T€. Der Rechnungshof hat in seine Schätzung nicht die pflegebedingten Aufwendungen einbezogen. Auch hier gibt es erhebliche Unterschiede.

- 560** Das Ressort hat entgegnet, eine Belegungsquote von 95 % widerspreche der Annahme, dass Heimbewohner in großem Umfang günstiger unterzubringen seien. Die Einrichtung der Steuerungsstelle Pflege könne eine „gesonderte Berücksichtigung besonders kostenintensiver Einzelfälle bewirken, nicht aber eine von Pflegebedürftigen in kostengünstigere Einrichtungen.“
- 561** Der Rechnungshof hat nicht eine generelle und massenweise Umsteuerung angeregt. Lediglich für Neuzugänge müssen preiswerte Angebote bei gleicher fachlicher Leistung vorrangig genutzt werden. Jede einzelne Prüfung, ob ein Pflegebedürftiger in einem günstigeren Heim untergebracht werden kann, hilft Bremens Ausgaben zur Pflege zu reduzieren. Die Steuerungsstelle sollte die Unterbringungen koordinieren und die Einrichtungsauswahl steuern.

Bau

Fachaufgaben im Kataster- und Vermessungswesen sowie in der amtlichen Wertermittlung

Bremen muss das Kataster digitalisieren und die Satellitenvermessung einführen. Es kann damit seinen Rückstand gegenüber den anderen Ländern aufholen und den Verwaltungsaufwand erheblich verringern.

Die Zahl der Flurstücke ist in Bremen erheblich höher als in den anderen Stadtstaaten. Es gibt Potenziale, die Zahl der Flurstücke zu verringern. Damit können Kosten für deren Verwaltung eingespart werden.

Der Eigenbetrieb GeoInformation und das Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven sollten sich auf ihre Kernaufgaben beschränken.

Das Bauressort sollte prüfen, die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse bei den Bewertungsstellen der Finanzämter anzubinden sowie verstärkt mit Niedersachsen zusammenzuarbeiten.

1 Aufgabenbereich

- 562** Die Aufgaben des Liegenschaftskatasters, der Landesvermessung und der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (amtliche Wertermittlung) nimmt in Bremen für das stadtbremische Gebiet der Eigenbetrieb GeoInformation Bremen (Geo) wahr. Für Bremerhaven bearbeitet das dortige Vermessungs- und Katasteramt (VuK) diese Aufgaben. Sie sind im Einzelnen im Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (VermKatG), für die amtliche Wertermittlung im Baugesetzbuch (BauGB) dargestellt. Daneben sind beide Dienststellen kommunale Vermessungs- und Bewertungsstellen.
- 563** Bund und Länder koordinieren die Aufgaben von Liegenschaftskataster und Vermessung in der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen (AdV). Deren Ziel ist es, nach einheitlichen technischen Verfahren und

Standards zu arbeiten. Seit einigen Jahren wird vordringlich darauf hingewirkt, die Daten des Katasters zu digitalisieren und zu vernetzen sowie über Satelliten zu vermessen.

- 564** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Aufgaben wirtschaftlich und nach aktuellem Standard wahrgenommen werden.

2 Technischen Wandel in Bremen vollziehen

2.1 Kataster digitalisieren

- 565** Die AdV hat einheitliche technische Verfahren beschlossen, damit u. a. das Liegenschaftskataster vernetzt und einheitlich in einem digitalen Fachverfahren (ALKIS®) geführt werden kann. Bevor das Liegenschaftskataster auf das neue Verfahren umgestellt werden kann, müssen die Liegenschaftskarte und das Liegenschaftsbuch automatisiert werden. Die AdV hat vorgesehen, dass das digitale Fachverfahren bis 2010 fertig gestellt ist. Die ersten Länder arbeiten bereits mit diesem Verfahren, während Bremen dessen Einführung als letztes Bundesland für die Jahre 2011/2012 plant. Die Aufgaben können anschließend mit weniger Personal erbracht werden (s. Jahresbericht 2009 - Land - „Querschnittsaufgaben im Kataster- und Vermessungswesen ...“, S. 177 ff.).
- 566** In Bremen und Bremerhaven gibt es unterschiedliche Bearbeitungsstände. In Bremerhaven liegt sowohl die automatisierte Liegenschaftskarte als auch das Liegenschaftsbuch bereits vor. In Bremen ist das Liegenschaftsbuch erstellt, die Liegenschaftskarte ist Ende 2008 lediglich in einer Vorstufe erstellt worden.
- 567** Das Ressort hat mitgeteilt, es habe begonnen, eine einheitliche Landesregelung zu erstellen. Abschließend könne sie jedoch erst konzipiert werden, wenn die Ausgangsdaten auch bei Geo in geeigneter Form vorlägen. Erst dann sei die landesweite Einführung des Nachfolgesystems ALKIS® möglich.
- 568** Bremen muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die geplanten Termine einhalten zu können. Vorrangig muss der technische Rückstand bei Geo aufgeholt werden. Der Rückstand bei Geo führt wegen fehlender Landesregelungen auch dazu, dass Bremerhaven noch nicht umstellen und einsparen kann.

2.2 Auf ein einheitliches Bezugssystem umstellen

- 569** Die Datenbestände der Kataster- und Vermessungsverwaltungen innerhalb Deutschlands und Europas liegen zzt. in unterschiedlichen Abbildungs- und Be-

zugssystemen vor. Heutzutage wird zunehmend automatisiert auf die Kerndaten der Kataster- und Vermessungsverwaltungen (Geobasisdaten) zugegriffen. Um die Daten in einem einheitlichen System abzubilden ist für Europa das Bezugssystem European Terrestrial Reference System 1989 (ETRS 89) entwickelt worden. Die AdV hat 1991 beschlossen, dieses System einheitlich in Deutschland einzuführen. Dafür müssen die Koordinaten aller bisher bestimmten räumlichen Punkte umgestellt werden. Wenn alle Länder auf das neue Raumbezugssystem umgestellt haben, können länderübergreifende Planungen besser koordiniert werden, beispielsweise die Trassenplanungen im Schienenverkehr.

- 570** Bremen hat noch nicht auf ETRS 89 umgestellt. Um länderübergreifende Planungen nicht unnötig zu erschweren, sollte Bremen schnellstmöglich das neue System einführen. Damit können ungenaue Planungen oder aufwendige Einzelumrechnungen vermieden werden.
- 571** Das Ressort hat erklärt, es werde die Umstellung mit Niedersachsen abstimmen. Niedersachsen plant, im Jahr 2009 umzustellen. Diese Zeitvorstellung könne das Ressort aufgrund fehlender Kapazitäten allerdings nicht halten.

2.3 Satellitenvermessung einführen

- 572** Vermessungen, um z. B. Grundstücksgrenzen festzulegen, werden in Bremen noch von Vermessungspunkten aus abgeleitet. Die Einrichtung und Pflege der Punkte finanziert das Ressort mit jährlich rd. 600 T€.
- 573** Das bisherige Verfahren ist aufwendig. Mit Nutzung des für die Satellitenvermessung entwickelten Satellitenpositionierungsdienstes (SAPOS) kann die Pflege der Vermessungspunkte durch die Kataster- und Vermessungsverwaltungen weitgehend entfallen. Falls die Satellitenvermessung vorübergehend nicht funktioniert, werden nur noch wenige Punkte benötigt.
- 574** Vermessungen mit SAPOS erfordern weniger Personal. Kosten für die Vermessungspunkte können fast vollständig entfallen. Geo sollte daher schnellstmöglich bei seinen Liegenschaftsvermessungen SAPOS einsetzen. Bremerhaven vermisst bereits mit SAPOS.
- 575** Das Ressort hat zwischenzeitlich ein Maßnahmenpaket entwickelt, um auf SAPOS in Bremen umzustellen. Danach will Geo ab 2009 in relevantem Umfang über SAPOS vermessen. Ab 2010 seien erste Einsparungen möglich. Das Einsparpotenzial erhöhe sich jährlich und betrage im Jahr 2012 etwa 240 T€.

- 576** Sobald sich die Satellitenvermessung etabliert hat, sollte das Ressort prüfen, ob die bisher für den Notfall gedachten Vermessungspunkte erhalten bleiben. Sollte dies nicht der Fall sein, sind noch höhere Einsparungen möglich. Bei seiner Prüfung sollte das Ressort Erfahrungen der anderen Länder heranziehen.

3 Auf Kernaufgaben beschränken

3.1 Aus Markt zurückziehen

- 577** Lt. Begründung zum Gesetz über den Eigenbetrieb GeoInformation Bremen (BremGeoG) aus dem Jahr 2001 sollte der Eigenbetrieb nur noch für eine gewisse Übergangszeit in den Wettbewerb mit Unternehmen der freien Wirtschaft treten dürfen. Eine Übergangszeit sei notwendig gewesen, um ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielen zu können. Langfristig solle sich der Eigenbetrieb aus dem Marktgeschehen zurückziehen und letztlich nur noch Kernaufgaben erbringen. Diese bestehen vornehmlich darin, aktuelle Geobasisdaten vernetzt und einheitlich bereitzuhalten.
- 578** Auch nach sieben Jahren erwartet das Bauressort weiterhin, dass der Betrieb seine Überkapazitäten am Markt auslastet. Überkapazitäten bestehen u. a., weil die Haushaltsmittel für die hoheitlichen Kernaufgaben von Geo seit Jahren zurückgefahren worden sind und Geo daher keine Mittel hat, um seine Kernaufgaben zeitgerecht durchzuführen. Gleichzeitig hat der Betrieb Personal nicht entsprechend reduzieren können.
- 579** Geo erbringt außerhalb der hoheitlichen Kernaufgaben u. a. folgende Dienstleistungen:
- Durchführung von Ingenieurvermessungen im Hoch- und Tiefbau.
 - Erstellung von Karten nach individuellen Themen- und Gestaltungswünschen, z. B. als Werbemittel für Firmenjubiläen.
- 580** Der Eigenbetrieb möchte zusätzlich u. a.:
- Ein zentrales Abfragesystem für erdverlegte Leitungen und Objekte aufbauen. Dazu sind nach derzeitiger Rechtslage die jeweiligen Netzbetreiber zuständig.
 - Anderen Kommunen und Unternehmen weitere Dienstleistungen und Computer-Informationssysteme anbieten.

- 581** Diese Angebote sind kritisch zu bewerten, da sich die öffentliche Hand nur in engen Grenzen wirtschaftlich betätigen soll, z. B. wenn ein privater Markt nicht aufgebaut werden kann oder nur unzureichende Marktergebnisse hervorbringt. Die o. a. Dienstleistungen erfüllen keinen öffentlichen Zweck.
- 582** Der Eigenbetrieb sollte sich auf seine Kernaufgaben sowie den dort anstehenden technischen Wandel beschränken und keine weiteren marktorientierten Geschäftsfelder aufbauen.
- 583** Das Ressort hat dies bestätigt. Geo solle künftig als vordringlichste Aufgabe flächendeckend aktuelle digitale Geobasisdaten bereitstellen.

3.2 Vermessungen verstärkt durch Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure wahrnehmen

- 584** Liegenschaftsvermessungen führen im Land Bremen Beschäftigte von Geo und VuK sowie Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure durch. In der Stadtgemeinde Bremen beträgt der Anteil der von den öffentlich Bestellten durchgeführten Liegenschaftsvermessungen rd. 50 %. VuK führt nahezu alle im Stadtgebiet Bremerhaven anfallenden Liegenschaftsvermessungen durch.
- 585** Die AdV hat sich in einem gemeinsamen Papier mit den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren für eine Verlagerung zu den öffentlich Bestellten ausgesprochen. Für eine Aufgabenverlagerung von Vermessungen an die öffentlich Bestellten spricht u. a., dass diese außerhalb der hoheitlichen Tätigkeiten am Markt auftreten können. Sie sind daher flexibler in der Lage, Konjunktur- und Auftragsschwankungen auszugleichen.
- 586** Das Ressort sollte eindeutig festlegen, welche Aufgaben Geo bei den Vermessungen zukünftig erbringen soll und welche Aufgaben es langfristig den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren überlassen will. Dabei sollte es die Erfahrungen anderer Länder berücksichtigen.

4 Daten von Geo nutzen

- 587** Nach dem VermKatG ist das Liegenschaftskataster so einzurichten und fortzuführen, dass es den Anforderungen der Verwaltung an ein Basisinformationssystem gerecht wird. Bei Bedarf an Geobasisdaten müssen Dienststellen auf Daten von Geo zurückzugreifen. Vor Gründung des Eigenbetriebs hatten einige Dienststellen eigene Mittel, um an Geobasisdaten der Kataster- und Vermessungsverwaltung zu gelangen.

- 588** Diese Mittel sind mittlerweile im Bauressort gebündelt. Sie können von Dienststellen für Leistungen von Geo beantragt werden. Die Mittel sind in den letzten Jahren erheblich gekürzt worden; im Jahr 2007 sind es nur noch 110 T€ gewesen. Auch die Umsätze, die Dienststellen mit eigenen Haushaltsmitteln finanziert haben, sind zurückgegangen. Diese haben nach Auskunft von Geo z. B. im Jahr 2002 rd. 270 T€ betragen, im Jahr 2006 sind es unter 100 T€ gewesen.
- 589** Ob die Dienststellen wegen der angespannten Haushaltslage auf notwendige Geobasisdaten verzichtet oder sich anders beholfen haben, konnten Geo und Ressort bisher nicht klären.
- 590** Welche Geobasisdaten in der bremischen Verwaltung benötigt werden, hat das Ressort versucht zu ermitteln. Ihm liegen jedoch keine umfassenden und z. T. nicht aktuelle Daten vor. Damit fehlt ein Gesamtüberblick, welche bremischen Dienststellen welche Daten benötigen.
- 591** Das Ressort, Geo und VuK sollten ermitteln, welche Daten die Verwaltung benötigt. Anschließend muss gewährleistet werden, dass die Verwaltung die für sie notwendigen Geobasisdaten auch in Anspruch nehmen kann.

5 Kostendeckungsgrad erhöhen

5.1 Flurstücke bereinigen

- 592** In Bremen gibt es rd. 170.000 Flurstücke, in Bremerhaven sind es rd. 33.000. Im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten hat Bremen bezogen auf die Einwohnerzahl mehr als doppelt so viele Flurstücke. Dadurch entstehen im Land Bremen erhebliche Kosten für ihre Verwaltung. Allein 78.000 Flurstücke in die Vorstufe der automatisierten Liegenschaftskarte in den Jahren 2005 bis 2008 in der Stadtgemeinde Bremen zu erfassen, kostete rd. 6 Mio. €.
- 593** Das ehemalige Kataster- und Vermessungsamt Bremen hat in einem früheren Projekt die Zahl der Flurstücke in der Stadtgemeinde erheblich, d. h. von seinerzeit rd. 170.000 auf rd. 150.000, verringern können. Nachdem das Projekt beendet war, ist die Zahl der Flurstücke wieder kontinuierlich angestiegen.
- 594** Geo und Bauressort haben die verhältnismäßig hohe Zahl an Flurstücken z. T. mit der für Bremen typischen Bebauungsstruktur („Bremer Reihenhäuser“) begründet.

- 595** Der Rechnungshof geht davon aus, dass Bremen und Bremerhaven - auch unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten - zu viele Flurstücke verwalten. Er hat ein Konzept gefordert, wie im Land Bremen die Zahl der Flurstücke gesenkt werden kann, z. B. bei Straßen und Plätzen. Das Ressort sollte hierzu Vorgaben für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven entwickeln. Dazu sollte es die Verfahrensweise der anderen Stadtstaaten heranziehen.
- 596** Das Ressort hat erklärt, in der Umstellungsphase auf die automatisierte Liegenschaftskarte würden die Flurstücke bereinigt. Dies solle künftig in sechswöchigem Abstand geschehen.

5.2 Vermessungen nachholen

- 597** Nach § 11 Abs. 2 VermKatG ist jeder Gebäudeeigentümer verpflichtet, ein neu errichtetes oder in seinem Grundriss verändertes Gebäude auf seine Kosten vermessen zu lassen. Sofern er dies nicht innerhalb von sechs Monaten nach Baubeginn veranlasst, sind die Katasterbehörden berechtigt, die Vermessung von Amts wegen vorzunehmen oder vornehmen zu lassen. § 22 Abs. 3 VermKatG verpflichtet die Baugenehmigungsbehörden, die Katasterbehörden zu unterrichten, wenn Gebäude errichtet oder verändert werden. Sie müssen auch die Eigentümer auf die Einmessungspflicht hinweisen.
- 598** Zuletzt hatte Geo im Jahr 2003 festgestellt, dass es in der Stadtgemeinde Bremen rd. 17.700 nicht vermessene Gebäude gibt. Folgende Ursachen haben zu diesem Ergebnis geführt:
- In der Zeit von 1953 bis 1969 gab es keine Vermessungspflicht. Aus dieser Zeit sind rd. 9.000 Gebäude bisher nicht vermessen worden.
 - Im Baugenehmigungsverfahren der Stadtgemeinde Bremen gibt es bis heute kein Verfahren, um ausstehende Vermessungen zu ermitteln, so dass auch viele später errichtete Gebäude nicht vermessen sind.
- 599** Das Ressort hat in einer Verordnung geregelt, dass bis zum Jahr 1980 nicht vorgenommene Vermessungen von der Kostenpflicht ausgenommen werden.
- 600** Der Rechnungshof hat gefordert, Vermessungen nachzuholen. Mit den kostenpflichtigen Vermessungen kann der Eigenbetrieb erhebliche Einnahmen erzielen. Der Rechnungshof hat zudem vorgeschlagen zu prüfen, ob von alten Gebäuden die Daten aus Luftbildern in das Liegenschaftskataster aufgenommen werden können. Dieses Verfahren wird in anderen Ländern als wirtschaftliche Alternative zu eigenen Vermessungen durchgeführt.



- 601** Der Rechnungshof hat zudem gefordert, in dem inzwischen digitalisierten Baugenehmigungsverfahren eine Schnittstelle zu Geo einzurichten. Mit dieser soll sichergestellt werden, dass künftig, wie gesetzlich vorgesehen, zügig eingemessen wird. Eigentümer sollten auf die Einmessungspflicht gesondert hingewiesen werden.
- 602** Das Ressort hat erklärt, es strebe an, die vom Rechnungshof geforderte Schnittstelle einzurichten. Vordringlich sollten kostenpflichtige Vermessungen nachgeholt werden. Es prüfe auch, ob Gebühren für nicht vermessene, vor 1980 errichtete Gebäude erhoben werden können. Für einige Gebäudetypen solle die Übernahme aus Luftbildern geprüft werden.

5.3 Daten zwischen Grundbuchamt und Katasteramt elektronisch austauschen

- 603** Änderungen im Grundbuch bei den Grundbuchämtern der Amtsgerichte führen häufig zu Änderungen im Liegenschaftskataster. Es entsteht sowohl bei den Amtsgerichten als auch bei Geo und bei VuK ein erheblicher, personalintensiver Erfassungsaufwand. Allein bei Geo sind zzt. zwei Vollzeitkräfte ständig mit diesen Aufgaben befasst.
- 604** Die Verwaltung sollte den Erfassungsaufwand verringern und sicherstellen, dass der Austausch vollständig elektronisch stattfindet.
- 605** Das Ressort hat erklärt, es könne aus Kapazitätsgründen frühestens 2009 prüfen, ob Daten elektronisch abgeglichen werden können.

6 Synergieeffekte ausschöpfen

6.1 Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse zu Finanzämtern verlagern

- 606** Neben den Gutachterausschüssen ermitteln auch die Bewertungsstellen der Finanzverwaltung Immobilienwerte. Für die Erbschafts- und Schenkungssteuer haben sie die Immobilienwerte bisher anders ermittelt als die Gutachterausschüsse.
- 607** Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Immobilienwerte für die Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht mehr mit den bisherigen Werten anzusetzen sind (BVerfG, 1 BvL 10/02 vom 7. November 2006). Der Gesetzgeber hat mit Wirkung vom 1. Januar 2009 eine Neuregelung beschlossen.

- 608** Der Rechnungshof hat dem Bauressort vorgeschlagen, gemeinsam mit dem Finanzressort zu prüfen, ob aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse zu den Finanzämtern verlagert werden sollten.
- 609** Das Bauressort hat diesen Vorschlag als prüfenswert angesehen. Es habe erste Gespräche mit der Finanzverwaltung gegeben.

6.2 Zusammenarbeit mit Niedersachsen verstärken

- 610** Niedersachsen und Bremen haben 1998 vereinbart, länderübergreifend auf dem Gebiet der Landesvermessung zusammenzuarbeiten. Über diese Vereinbarung hinaus gibt es weitere Bereiche, in denen beide Länder zusammenarbeiten. Z. B. stimmt Bremen Bildflüge mit Niedersachsen ab und kooperiert bei der Beschaffung von Vermessungsgeräten. Auch die SAPOS-Stationen hängen physikalisch am niedersächsischen Datennetz. Beide Länder wollen auch bei neuen fachlichen Verfahrensentwicklungen des amtlichen Vermessungswesens zusammenarbeiten.
- 611** Mitte 2002 haben die Regierungen beider Länder u. a. vereinbart, die Zusammenarbeit in weiteren Bereichen des Kataster- und Vermessungswesens zu vertiefen, um Kosten senken zu können. Bisher ist es zu dieser weiteren Zusammenarbeit nicht gekommen.
- 612** Angesichts der für beide Länder möglichen Synergieeffekte bei einer verstärkten Zusammenarbeit ist es erforderlich zu prüfen, ob sich die genannten Kooperationsfelder wirtschaftlich realisieren lassen. Dabei sollte auch untersucht werden, ob eine länderübergreifende Fusion des Vermessungs- und Katasterwesens wirtschaftlich ist.
- 613** Das Bremer Recht muss dem technischen Fortschritt entsprechend angepasst und modernisiert werden. Um besser mit Niedersachsen zusammenarbeiten zu können, sollten Bremer Vorschriften an die von Niedersachsen angeglichen werden. Ein Vergleich der Aufgabenerledigung mit Niedersachsen würde dadurch ebenfalls besser möglich. Das VermKatG ist zuletzt 1990 geändert worden, die Gesetze anderer Länder sind bereits aktualisiert.
- 614** Das Ressort hat erklärt, es halte es für sinnvoll, sich an den Rechtsvorschriften der anderen Länder zu orientieren. Dabei sollen die Vorteile der Zusammenarbeit und die Nähe zu Niedersachsen bei der Novellierung der Bremer Vorschriften berücksichtigt werden.

Bau, Finanzen

Querschnittsaufgaben im Kataster- und Vermessungswesen sowie in der amtlichen Wertermittlung

Die Personalausgaben im Kataster- und Vermessungswesen sowie in der amtlichen Wertermittlung sind zu hoch.

Das Bauressort hat es hingenommen, dass der Eigenbetrieb Geo-Information seit Jahren Defizite erwirtschaftet.

Mit dem Eigenbetrieb und dem Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven muss das Bauressort angemessene Ziel- und Leistungsvereinbarungen abschließen.

Von der Verwaltung vergebene Gutachten haben wenig neue und kaum verwertbare Erkenntnisse gebracht.

1 Ausgangslage unbefriedigend

- 615** Landesaufgaben des Katasters, der Vermessung und der Wertermittlung hat das Land dem Eigenbetrieb GeoInformation Bremen (Geo) und dem Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven (VuK) übertragen (s. S. 177, Tz. 562). Geo hat seit Jahren Defizite erwirtschaftet. Der Rechnungshof hat geprüft, welche Umstände zu der schwierigen wirtschaftlichen Situation geführt haben. Daneben hat er untersucht, inwieweit der Eigenbetrieb und/oder das Bauressort die Probleme verursacht haben. Der Rechnungshof hat die Gegebenheiten von VuK zum Vergleich mit herangezogen.

2 Personalbestand und durchschnittliches Entgelt senken

- 616** Rd. 80 % der Kosten im Kataster- und Vermessungswesen sind Personalkosten. Der Rechnungshof hat die Stellenzahl von Geo und von VuK mit der von Hamburg und Berlin auf der Basis der Stellenpläne verglichen. Gegenüber den anderen Stadtstaaten weist das Land in Relation zu den Einwohnerzahlen jeweils etwa 40 Stellen mehr aus. Der Anteil Bremerhavens beträgt rd. 21 Stellen.
- 617** Im Vergleich zu Hamburg hat Geo pro Stelle im Durchschnitt über 6 T€ höhere jährliche Personalkosten. Für die rd. 150 Stellen bei Geo entstehen jährlich über

900 T€ höhere Personalkosten. Beim VuK entsprechen die durchschnittlichen Personalkosten nahezu denen Hamburgs.

- 618** Der Eigenbetrieb muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um seine Defizite im Kataster- und Vermessungswesen abzubauen. Dazu muss er das Kataster digitalisieren und auf Satellitenvermessung umstellen. Hier hat Geo einen Bearbeitungsrückstand gegenüber anderen Ländern, aber auch gegenüber dem VuK. Diese Arbeiten erfordern zunächst einen hohen Personaleinsatz. Liegen die Daten digital vor und ist auf die Satellitenvermessung umgestellt, besteht ein wesentlich geringerer Personalbedarf.
- 619** Sind Liegenschaftsbuch und Liegenschaftskataster umgestellt und zusammengeführt, können allein bei Geo 15 Stellen oder rd. 950 T€ längerfristig jährlich eingespart werden. Dabei hat der Rechnungshof die durchschnittlichen Personalkosten und die Arbeitsplatzkostenpauschale Bremens herangezogen.
- 620** Der Rechnungshof hat Geo und VuK aufgefordert, den aktuellen und den zukünftigen Personalbedarf in Bremen und Bremerhaven in Qualität und Quantität zu planen. Dabei sollten sie den Aufwand in der Umstellungsphase und die Arbeitserleichterung infolge des technischen Fortschritts berücksichtigen. Eine solche Planung ist unerlässlich, um festzustellen, mit wie viel Personal die Aufgaben künftig sachgerecht und wirtschaftlich erledigt werden können.
- 621** Neben der Verringerung der Stellenzahl ist auch die Eingruppierung auf den Prüfstand zu stellen. Bei Geo liegen nur einige Stellenbeschreibungen vor. Dadurch sind Aufgaben und Kompetenzen nicht eindeutig zugeordnet. Bei fehlenden Stellenbeschreibungen besteht die Gefahr tarifwidriger Eingruppierungen. Beschäftigte können unter Umständen höherwertige Eingruppierungen beanspruchen. Tarifkonforme Stellenbeschreibungen sind nach den Tarifverträgen des Öffentlichen Dienstes ohnehin Pflicht.
- 622** Grundlage für die Planungen des Bauressorts sollte ein Vergleich mit Hamburg und Berlin sein. Mit beiden Stadtstaaten sollte es den Stand der Aufgabenerledigung, den Personalbestand und die Personalkosten vergleichen und so schnell wie möglich angleichen.
- 623** Geo hat auf die erheblichen Defizite in der Qualität der stadtbremischen Geobasisdaten gegenüber den anderen Ländern aber auch gegenüber dem VuK hingewiesen. Um diese zu beheben, seien zusätzliche fachtechnische Erhebungen erforderlich. Daher sei eine vergleichsweise höhere Vergütung zzt. gerechtfertigt.

- 624** Das Ressort hingegen hat erklärt, es strebe an, das durchschnittliche Entgelt abzusenken. Daher würden Stellen, die wieder besetzt werden, neu bewertet. Flächendeckende Stellenbeschreibungen würden nicht erstellt. Durch technische Verbesserungen könne nicht nur eine höhere Qualität erzielt werden, in der Folge sei es auch möglich, Personal abzubauen. Es erarbeite derzeit mit Geo ein Personalkonzept. Nach einer ersten Einschätzung von Personalbedarf und Personalbestand könne Geo 31 Stellen bis 2018 abbauen. Dabei seien bereits die unbedingt notwendigen Wiederbesetzungen berücksichtigt.
- 625** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung. Der Eigenbetrieb muss unverzüglich seiner Pflicht nachkommen, systematisch und flächendeckend Stellenbeschreibungen zu erstellen. Das Ressort sollte sicherstellen, dass im Land Bremen gleiche Arbeit bei Geo und VuK gleich entlohnt wird.

3 Organisation verbessern

- 626** Die Aufbau- und Ablauforganisation bei Geo kann verbessert werden. Hierdurch ergeben sich positive finanzielle Auswirkungen:
- In den letzten sechs Jahren hat Geo für keine seiner Dienstleistungen Durchlauf- und Bearbeitungszeiten erhoben. Angesichts der vielen Veränderungen im Kataster- und Vermessungswesen in den letzten Jahren und dem hohen Optimierungsdruck sollte Geo seine Geschäftsprozesse analysieren und systematisch verbessern.
 - Die Arbeitsorganisation seiner Teams ist z. T. uneinheitlich. So nimmt ein Team für den Bereich Bremen-Nord Aufgaben ganzheitlich wahr. Für das Stadtgebiet Süd und Mitte sind die Aufgaben jeweils auf zwei Teams verteilt. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgabenwahrnehmung im Stadtgebiet einheitlich zu organisieren und damit vergleichbar zu machen.
 - Geo hat seit 1996 seinen Geschäftsverteilungsplan nicht aktualisiert, obwohl sich die Organisation zwischenzeitlich erheblich verändert hat. Viele der Stelleninhaber sind nicht mehr für Geo oder nicht mehr in ihrer damaligen Funktion tätig, andere Beschäftigte sind hinzugekommen. Um eine geordnete Verwaltung nach den Bremischen Organisationsgrundsätzen sicherzustellen, hat der Rechnungshof Geo aufgefordert, einen aktuellen Geschäftsverteilungsplan in Kraft zu setzen und regelmäßig fortzuschreiben.



627 Ressort und Eigenbetrieb wollen den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen, und zwar

- bei Geo und VuK die Prozesse für die Wertermittlung angleichen und
- die Organisation von Geo prüfen, sobald das digitale Fachverfahren fertig gestellt ist.

628 Entsprechend der Forderung des Rechnungshofs hat der Eigenbetrieb einen neuen Geschäftsverteilungsplan nunmehr in Kraft gesetzt. Er gilt seit November 2008.

629 Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, sich regelmäßig Steuerungsdaten von Geo für das Controlling übermitteln zu lassen.

4 Kostenträgerrechnung endlich einführen

630 Nach dem Bremischen Eigenbetriebsgesetz (BremEBG) haben Eigenbetriebe Kostenrechnungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Als Gründe werden dort genannt:

- Es soll festgestellt werden können, ob Einzelaufgaben wirtschaftlich erfüllt werden.
- Mit Kostenrechnungen sollen Grundlagen gelegt werden, um Gebühren und Entgelte angemessen ermitteln und dies auch nachweisen zu können.

631 Seit Jahren versucht Geo, eine Kostenrechnung mit Kostenträgerrechnung aufzubauen. Die Arbeiten sollten ursprünglich bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Das ist bisher nicht geschehen.

632 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es immer noch keine aussagekräftige Kostenrechnung bei Geo gibt. Er hält sie aus den im Gesetz genannten Gründen für zwingend erforderlich.

633 Geo hat erklärt, ein Konzept zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sei nunmehr in Arbeit. Dazu habe es Besprechungen mit Software-Herstellern gegeben, um Probleme bei technischen Schnittstellen und deren Programmierung zu lösen. Die Einführung einer automatischen KLR für alle Geschäftsbereiche sei nunmehr für das Jahr 2009 vorgesehen.



- 634** Das Ressort sollte darauf drängen, dass die Arbeiten zügig erledigt und Berichte erstellt werden.
- 635** Geo und VuK erbringen Leistungen gegen Gebühr. Gebühren sollen nach dem Gebührenrecht kostendeckend erhoben werden. In einigen Bereichen waren diese Gebühren nicht kostendeckend. Das betraf z. B. die amtliche Wertermittlung von Grund und Boden sowie Gebäuden bei Geo. Der Rechnungshof hat gefordert, kostendeckende Gebühren zu erheben. Zunächst muss die Verwaltung prüfen, ob die Kosten gesenkt werden können. Können die Kosten nicht oder nicht ausreichend gesenkt werden, müssen die Gebühren angehoben werden.
- 636** Das Ressort hat im Oktober 2008 die Gebühren in Bereichen angehoben, die bisher nicht kostendeckend gearbeitet haben. Entsprechend der Forderung des Rechnungshofs habe es einen aufgabenkritischen Prozess für die amtliche Wertermittlung eingeleitet, um Kosten zu senken.
- 637** Der Rechnungshof hat auch in anderen Prüfungen festgestellt, dass in Bremen einheitliche und verbindliche Vorgaben für KLR in Gebühren- und Entgeltbereichen fehlen. Er hat dem Finanzressort empfohlen, diese zu erstellen. In die Überlegungen sollte das Ressort auch einbeziehen, ob Kostenrechnungen von Eigenbetrieben regelmäßig verpflichtend durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden sollten.
- 638** Das Finanzressort hat Bereitschaft signalisiert, Vorgaben für KLR in Gebühren- und Entgeltbereichen zu erstellen. Für diese Bereiche käme auch eine Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Betracht.

5 Eigenkapital wiederherstellen

- 639** Nach dem Bremer Eigenbetriebsgesetz (§§ 9,10 BremEBG) ist der Eigenbetrieb mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten. Jahresfehlbeträge sind unter engen Auflagen in den Folgejahren auszugleichen. Sie sind entweder aus dem Bremer Haushalt zu ersetzen oder auf neue Rechnung vorzutragen. In letzterem Fall ist für die Folgejahre so zu kalkulieren, dass Überschüsse erwirtschaftet werden, mit denen die Fehlbeträge ausgeglichen werden.



- 640** Das Eigenkapital von Geo ist seit 2003 negativ. Grund sind die Jahresfehlbeträge von 1999 bis 2006, die in der folgenden Tabelle dargestellt sind:

Entwicklung der Jahresüberschüsse/Jahresfehlbeträge von Geo									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jahresergebnis nach Steuern in T€	-90	-23	-649	-806	-1.318	-580	-485	-554	+29

- 641** Die Jahresfehlbeträge schwankten zwischen 23 T€ und 1,318 Mio. €. Im Jahr 2007 ist erstmalig ein Jahresüberschuss erzielt worden. Er beträgt 29 T€.
- 642** Geo ist seit Jahren nicht mehr mit einem angemessenen Stammkapital ausgestattet. Fehlbeträge sind weder mit Haushaltsmitteln ausgeglichen worden noch konnten Überschüsse kalkuliert und erwirtschaftet werden. Das Ressort hat es hingenommen, dass das Eigenkapital aufgebraucht wurde und nun negativ ist.
- 643** Eine Folge des negativen Eigenkapitals ist, dass Geo dauerhaft Kredite zur Überbrückung seiner Liquiditätsprobleme aufnehmen muss. Eigenbetriebe dürfen nach dem BremEBG und den Haushaltsgesetzen aber keine Kredite aufnehmen. Daher hat der Eigenbetrieb Kassenkredite aufgenommen, die nach der LHO allerdings lediglich vorübergehend hätten genutzt werden dürfen, um akute Liquiditätsprobleme zu überbrücken. Ein weiterer Effekt: Die vom Eigenbetrieb in Anspruch genommenen Kassenkredite braucht Bremen nicht als Kredite in den Verschuldungsübersichten auszuweisen.
- 644** Die Vorgehensweise ist nicht zulässig. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass ein positives Eigenkapital wiederhergestellt wird.
- 645** Das Ressort und Geo haben Maßnahmen zugesagt, das Defizit abzubauen und langfristig das Eigenkapital wieder herzustellen.

6 Aufgaben und Mittelbedarf realistisch planen

6.1 Leistungen und Finanzierung mit VuK vereinbaren

- 646** Das Ressort erstattet VuK einen Anteil der vorgesehenen Haushaltsmittel und nicht der tatsächlichen Ausgaben. Der Anteil betrug ursprünglich 40 %. Der Ma-

gistrat der Stadt Bremerhaven hatte im Jahr 1995 den Landesanteil an den Aufgaben des VuK mit 57 % ermittelt und gefordert, diesen zu erstatten. Diese Forderung hatte das Ressort seinerzeit ohne eigene Prüfung grundsätzlich anerkannt, die Zahlung wegen der angespannten Haushaltslage aber nie geleistet. Im Jahr 2008 hat das Ressort 44 % der vorgesehenen Haushaltsmittel von VuK ausgeglichen.

- 647** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass VuK zwar gemessen an den vorgesehenen Haushaltsmitteln den geforderten Anteil nie erhalten hat, nach den tatsächlichen Ausgaben aber sogar überfinanziert worden ist. Die durchschnittliche jährliche Überzahlung betrug rd. 142 T€, kumuliert rd. 1 Mio. € für die Jahre 2000 bis 2006. Das Ressort leistet pro Einwohner an VuK einen höheren Zuschuss als an Geo. Für die Wahrnehmung der Landesaufgaben hat Bremen z. B. 2008 für Geo 3.925 T€ (rd. 7,00 € pro Einwohner) und für VuK 1.100 T€ (rd. 9,50 € pro Einwohner) bereitgestellt.
- 648** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort
- das für die Aufgabenwahrnehmung in Bremerhaven angemessene Budget bisher nicht ermittelt,
 - für VuK pro Einwohner einen höheren Zuschuss geleistet hat als für Geo und
 - den Erstattungsbetrag nicht nach Ist-, sondern nach Sollwerten festgesetzt hat.
- 649** Der Rechnungshof hat dem Bauressort empfohlen, mit Bremerhaven Kontrakte abzuschließen. Sie sollten enthalten, welche Aufgaben zu erledigen sind und wie sie finanziert werden.
- 650** Das Ressort möchte entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs mit Bremerhaven Leistungen und deren Finanzierung vereinbaren.

6.2 Vereinbarungen mit Geo verstoßen gegen Haushaltsrecht

- 651** Seit 1999 sind die Landes- und die kommunalen Mittel an Geo von rd. 6,5 Mio. € schrittweise bis auf rd. 4,275 Mio. € (3.925 T€ für Landes- und 350 T€ für kommunale Aufgaben) im Jahr 2008 zurückgefahren worden.
- 652** Das Ressort hätte die Mittel nur senken dürfen, wenn Geo diese durch Einsparungen oder weitere Einnahmen hätte ausgleichen können. Dazu ist Geo

nicht in der Lage gewesen. Das Ressort hat hingenommen, dass bei Geo seit Jahren Defizite und Liquiditätsprobleme entstehen. Beispiele:

- Geo hat - abgestimmt mit dem Ressort - in den Wirtschaftsplänen der letzten Jahre jeweils ein Defizit eingeplant. Das Ressort hat damit anerkannt, dass die Einnahmen und Ausgaben von Geo angemessen sind.
- Bis zum Jahr 2004 hat das Ressort mehr Leistungen abgefordert, als es aus dem Haushalt bezahlen konnte. Das hätte bei ordentlicher Haushaltsüberwachung nicht passieren dürfen. Geo hat seine Leistungen in Rechnung gestellt, jedoch nur Zahlungen in Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erhalten. Geo hat die nicht gezahlten Beträge jeweils in das Folgejahr vorgetragen. In der Folge ist eine „Bugwelle“ entstanden, die bis heute nicht abgebaut worden ist.
- Das Ressort hat Geo vorgegeben, das digitale Fachverfahren beschleunigt herzustellen. Die dafür benötigten Haushaltsmittel wollte das Ressort nicht bereitstellen. Es ist vielmehr davon ausgegangen, dass der Mittelbedarf über Personalabbau bei Geo in den nächsten zehn Jahren gedeckt werden kann. Das ist eine unzulässige Vorfinanzierung.

653 Das Ressort hätte nach dem HGrG und der LHO Mittel sachgerecht veranschlagen und abgenommene Leistungen zeitgerecht vergüten müssen.

654 Das Ressort hat im Jahr 2007 rd. 500 T€ und im Jahr 2008 rd. 300 T€ als außerordentliche Zahlung an den Eigenbetrieb geleistet. Mit den Zahlungen hat das Ressort begonnen, noch bestehende Forderungen von Geo zu begleichen. Der Rechnungshof hat das begrüßt und erwartet, dass das Ressort den Mittelbedarf sachgerecht ermittelt und abrechnet.

655 Das Ressort hat ausgeführt, es sei Ziel, mit Einsparungen Gewinne zu erwirtschaften und damit die kumulierten Verluste abzubauen. Der Haushaltsanschlag für 2009 ist unverändert geblieben. Für die Jahre 2010/2011 werde eine Mittelaufstockung geplant.

6.3 Fehlerhafte Leistungsvereinbarungen verzögern Modernisierungen bei Kernaufgaben

656 Seit 2005 schließt das Ressort Leistungsvereinbarungen mit Geo ab. Damit hat es seither sichergestellt, dass Geo nur Leistungen in Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erbringt. Die Vereinbarungen weisen aber Mängel auf:



- Es fehlen Kennzahlen zu Produkten und Leistungen. Ohne Kennzahlen ist eine Ursachenanalyse im Detail nicht möglich. Gerade eine Leistungsvereinbarung soll es ermöglichen, bei Abweichungen gezielt gegenzusteuern.
- Es sind Kürzungen beim Personal und beim Material und Erhöhungen bei den Leistungen vereinbart worden, ohne dass gleichzeitig ein Umsetzungskonzept erarbeitet worden ist.
- Die Folgen von Budgetkürzungen haben Ressort und Geo nur allgemein genannt. Im Kontrakt 2005 haben sie vereinbart, dass durch die erheblich reduzierten Haushaltsmittel die hoheitlichen Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden können. Ressort und Geo haben die Fertigstellung der automatisierten Liegenschaftskarte verschoben, ohne einen neuen Endtermin festzulegen. Bis heute ist die Vorstufe zur automatisierten Liegenschaftskarte noch nicht fertig gestellt. Dies war unwirtschaftlich, weil die Einsparpotenziale damit erst später erbracht werden können.

657 Das Ressort hat erklärt, Geo schaffe die Voraussetzungen für die Ableitung von Kennzahlen erstmalig im Jahr 2008.

658 Der Rechnungshof erwartet von Ressort und Geo, dass in künftigen Leistungsvereinbarungen die Arbeitsergebnisse auf Basis von Produkten und Leistungen geplant und mit hierfür maßgeblichen Zielen und Kennzahlen hinterlegt werden.

7 Ressort hätte Gutachten nicht vergeben dürfen

659 Die Verwaltungsabteilung des Bauressorts hat drei Gutachten bestellt. In einem sollten die Rechtsgrundlagen im Kataster- und Vermessungswesen sowie für die amtliche Wertermittlung im Vergleich mit anderen Ländern ermittelt und bewertet werden. Die anderen Gutachten haben sich mit der amtlichen Wertermittlung und der Landesvermessung befasst. Die Gutachten haben insgesamt rd. 65 T€ gekostet.

660 Auf der Grundlage der Gutachten wollte das Ressort das gesamte Aufgabenspektrum von Geo und VuK auf den Prüfstand stellen. Der Rechnungshof hat das Vorgehen beanstandet:

- Das Gutachten zu den Rechtsgrundlagen hätte nicht vergeben werden dürfen, weil die Informationen vollständig beim Bauressort vorlagen oder ohne Weiteres hätten selbst ermittelt werden können. Das Fachressort arbeitet mit den Vertretern der anderen Länder in Fachgremien zusammen, in denen es um die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Länder geht.

- Im Gutachten zur Wertermittlung hat der Gutachter einerseits Strukturen und rechtliche Vorgaben dargelegt, die die Verwaltung durch ihre tägliche Arbeit und aus ihrer Mitwirkung in länderübergreifenden Gremien ohnehin kennen und anwenden muss. Andererseits hat er lediglich pauschale Einschätzungen vorgenommen und daraus allgemeine Handlungsaufträge formuliert. Das Gutachten hat kaum verwertbare Erkenntnisse erbracht.
- Zur Landesvermessung hat der Gutachter im Vergleich zu anderen Ländern starken Veränderungsbedarf in den Verfahren festgestellt. Das Bauressort hat die Richtigkeit vieler Angaben bezweifelt. Es hat vorgetragen, auch die Fachkollegen aus anderen Ländern hätten zu den Darlegungen im Gutachten andere Auffassungen vertreten. Das Gutachten selbst hat das Ressort jedoch abgenommen und bezahlt. Ob die angezweifelte Teile die erforderliche Qualität auswiesen, hätte die Verwaltung vor der Abnahme des Gutachtens klären müssen. Mangels Daten aus der Verwaltung hat der Gutachter z. T. mit Annahmen arbeiten müssen. Der Rechnungshof hat die von der Verwaltung selbst verursachte mangelhafte Datenlage beanstandet. Die Verwaltung muss trotz Gutachten die konkreten Daten selbst zusammentragen und analysieren.

661 Geo und VuK haben zahlreiche Unrichtigkeiten in allen drei Gutachten beklagt. Die Vorschläge sind nur unzureichend verwertbar gewesen. So hat die Verwaltung viele Vorschläge aus den Gutachten verworfen.

662 Das Ressort hat erklärt, es handele sich bei den rahmengebenden Vorschriften der Länder um zahlreiche Texte, die der Gutachter verständlich zusammenfassen sollte. Diese Arbeit sei aus Kapazitätsgründen vom Ressort nicht zu leisten gewesen. Inhaltlich hätten aus dem Gutachten u. a. Aussagen zur rechtlichen Priorisierung von Produkten, Erkenntnisse über die Schnittstelle zwischen den Verwaltungen und den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und alternative Organisationsmodelle (u. a. Zusammenlegung von Funktionen, länderübergreifende Ansätze und Privatisierungsansätze) gewonnen werden können. Stichhaltige Gründe, die Gutachten nicht abzunehmen, hätten aus der Sicht des Ressorts nicht vorgelegen.

663 Wie sich gezeigt hat, konnten die Gutachter die Daten nicht so auswerten, wie es für die Entscheidungsfindung nötig gewesen wäre. So sind wesentliche Arbeiten vom Ressort nachzuholen. Der Rechnungshof ist daher bei seiner Beanstandung geblieben. Er hat das Ressort gebeten, vor Gutachtenvergabe zu ermitteln, welche Fragestellungen die Verwaltung selbst bearbeiten kann. Sie sollte Gutachten vor deren Abnahme sorgfältiger prüfen als bisher.



8 Weiterer Handlungsbedarf besteht

- 664** Die Prüfung hat erheblichen Handlungsbedarf aufgezeigt. Ressort, Geo und VuK haben diesen anerkannt und gemeinsam begonnen, ihn abzuarbeiten. Der Rechnungshof hat das begrüßt und angeregt, die Wahrnehmung der Landesaufgaben neu zu regeln.

Bau und Wirtschaft

Innenstadt- und Stadtteilentwicklungsprogramm - Aktionsprogramm 2010 -

Mehr als ein Drittel des Ausgabevolumens für das Aktionsprogramm 2010 hätte die Verwaltung nicht aus diesem Programm finanzieren dürfen: 9,4 Mio. € betrafen Maßnahmen, die nach dem Programm ausdrücklich von einer Förderung ausgeschlossen waren.

Die Verwaltung hat es versäumt, im Vorfeld die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu untersuchen.

Die Verwaltung hat nicht hinreichend begründet, ob die Mittel gemäß den Vorgaben des Senats nach Art und Umfang zwingend erforderlich waren.

1 Programm geprüft

- 665** Im Jahr 2004 haben das Bau- und das Wirtschaftsressort das Programm Innenstadt- und Stadtteilentwicklung in der Stadt Bremen - Aktionsprogramm 2010 (AP 2010) - entwickelt. Das AP 2010 sollte ursprünglich ein Projektvolumen von 125 Mio. € haben und bis zum Jahr 2014 weitestgehend umgesetzt sein.
- 666** Schwerpunkt des AP 2010 war, Bremens Funktion als Oberzentrum Nordwest-Deutschlands zu stärken sowie das Bremer Zentrensystem zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Das Programm sollte dazu beitragen, in der Innenstadt, dem Mittelzentrum Vegesack und 14 Stadtteilzentren die
- Rahmenbedingungen für Standortsicherheit und Arbeitsplatzstabilisierung zu verbessern,
 - Aufenthaltsqualität zu erhöhen und
 - Identifikation der Bürger mit ihren Stadtteilen zu stärken.

- 667** Die Strukturveränderung sollte mithilfe von Investitionen privater Dritter realisiert werden. Ziel war es, öffentliches und privates Geld gemeinsam einzusetzen oder durch Vorleistungen der öffentlichen Hand private Investitionen zu initiieren.
- 668** Im AP 2010 sind konkrete Projekte bzw. Maßnahmen benannt worden, mit denen das Programmziel erreicht werden sollte. „Die dabei zu verwirklichenden Projekte müssen mehr als reine Infrastruktur- und Verkehrsprojekte sein.“
- 669** Bis Ende 2008 haben nur 31,7 Mio. € der ursprünglich vorgesehenen 125 Mio. € zur Verfügung gestanden. Bis Ende Dezember 2007 sind rd. 27,4 Mio. € ausgegeben worden.

2 Ziele und Mittelverwendung

- 670** Der Rechnungshof hat für die Jahre 2004 bis 2007 u. a. geprüft, ob die Projekte der Zielsetzung des AP 2010 entsprechen. Dabei hat er untersucht, wie die Ressorts die Ausgaben begründet haben.
- 671** Nach der Untersuchung durch den Rechnungshof sind 12 % der Mittel für Projekte ausgegeben worden, die zielgerichtet mit der Initiierung privater Investitionen begründet worden sind. Hierbei handelt es sich um Projekte, bei denen öffentliche Hand und Privatwirtschaft zusammenwirken oder die Folgeinvestitionen Privater nach sich ziehen sollen.
- 672** Zum Beispiel haben im Projekt „Wallüberdachung“ öffentliche Hand und Private mit einer gemeinsamen Maßnahme die Attraktivität einer Einkaufsstraße gesteigert.
- 673** Ein weiteres Beispiel ist der Bau der Markthalle in Bremen-Vegesack. Der öffentlichen Hand ist es gelungen, den Bereich um den Sedanplatz attraktiver zu gestalten. In der Folge hat ein Investor auf dem Sedanplatz eine Markthalle errichtet.
- 674** 53,6 % der Ausgaben sollten im Wesentlichen dazu dienen, Projekte zu finanzieren, die den Standort sichern und Arbeitsplätze stabilisieren sowie die Aufenthaltsqualität und die Identifikation mit dem Stadtteil erhöhen.
- 675** Bei Maßnahmen, die mit der Sicherung von Standorten und der Stabilisierung von Arbeitsplätzen begründet worden waren, fehlten konkrete Hinweise der Verwaltung, wie die Programmziele erreicht werden sollten. Die Verwaltung hatte keine Angaben darüber gemacht, ob und welche privaten Investitionen folgen sollten.

- 676** Beispielsweise sollte das Projekt, Verlängerung der Vegesacker Straße in Bremen Walle dazu beitragen, Kaufkraft vor Ort zu binden. Was die Ressorts im Detail von der Maßnahme erwartet haben, ist offen geblieben.
- 677** Ein weiteres Beispiel ist die Anbindung der Naherholungswege an das Stadtteilzentrum Woltmershausen. Durch sie soll Woltmershausen „besser an den Erlebnisraum am Fluss angebunden werden“. Die Aufenthaltsqualität sollte „durch die thematische Gliederung von geeigneten Abschnitten der Uferpromenade“ gesteigert werden. Durch die Maßnahmen sollen sich „zahlreiche positive Effekte für den Stadtteil ergeben“. Genauer kann den Unterlagen der Ressorts nicht entnommen werden.
- 678** 10,7 % der Ausgaben betrafen lt. den vom Rechnungshof ausgewerteten Unterlagen Bauprojekte, insbesondere im Straßenbau. 23,7 % der Mittel wurden ausgegeben, um anderweitig nicht ausfinanzierte Projekte zu realisieren (Finanzierungsmaßnahmen).
- 679** Die reinen Infrastrukturmaßnahmen und die reinen Finanzierungen entsprachen dem Programmziel nicht. Die Verwaltung hat damit 34,4 % der Mittel (rd. 9,4 Mio. €) ausgegeben, die nach dem Programm ausdrücklich von einer Förderung ausgeschlossen waren (s. Tz. 668).
- 680** Nach den Auswertungen des Rechnungshofs hat die Verwaltung für den überwiegenden Teil der Projekte nicht ausgeführt, wie sie damit die Ziele des AP 2010 erreichen wollte. Vieles, was wünschenswert war, ist realisiert worden ohne Rücksicht darauf, ob die Maßnahmen zur beabsichtigten Strukturveränderung beitragen würden. Außerdem sind notwendige Maßnahmen aus dem AP 2010 finanziert worden, die z. B. die Sicherheit der Bevölkerung im Straßenverkehr betrafen. Das sind staatliche Regelaufgaben. Sie hätten im Haushalt an anderer Stelle veranschlagt werden müssen und nicht aus Projektmitteln des AP 2010 finanziert werden dürfen.
- 681** Die Ressorts haben erklärt, die Maßnahmen entsprächen der Philosophie des AP 2010. So hätten Mittel aus dem AP 2010 auch bereit gestellt werden dürfen, wenn sie nicht zu privaten Investitionen führen würden. Das Ziel, die Wirtschaftskraft zu stärken, sei eine nicht an jedes einzelne Projekt zu stellende Forderung. Des Weiteren haben sie die Auffassung vertreten, auch Regelaufgaben und die reinen Bau- und Finanzierungsmaßnahmen hätten aus dem AP 2010 finanziert werden dürfen. Schließlich seien alle Projekte mit Einzelbegründungen den politischen Gremien vorgelegt und von ihnen beschlossen worden.

- 682** Bei dieser Denkweise der Ressorts würde jedes Projekt unter das AP 2010 passen. Eine solche Auslegung steht in direktem Gegensatz zu den Zielsetzungen, wie sie im Programm selbst genannt sind. So sollen die Maßnahmen des AP 2010 die Wirtschaftskraft steigern, Arbeitsplätze sichern und schaffen und somit Bremens Steuereinnahmen verbessern. Diese Zielsetzung ist nach den Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung mit hoher Priorität weiter zu verfolgen.
- 683** Im Übrigen hat der Rechnungshof bezweifelt, dass die von den Ressorts geplante Strukturveränderung ohne Investitionen Privater zu realisieren sein wird. Die Ressorts hatten diesem Aspekt in der Begründung zur Auflegung des Programms zu Recht großes Gewicht eingeräumt. Das Programmziel, private Investitionen anzuregen, ist aber bei der Umsetzung des Programms in den Hintergrund getreten.
- 684** Der Rechnungshof sieht die Schwierigkeit, strukturstärkende Effekte für Einzelmaßnahmen darzulegen. Wenn dies nicht möglich ist, sind Maßnahmebündel zu bilden und diese mit konkreten Erwartungen zu verbinden. Regelaufgaben mit Mitteln des AP 2010 zu erfüllen, widerspricht dem Grundsatz der Wahrheit und Klarheit des Haushalts. Der Hinweis der Ressorts auf Beschlussfassung durch politische Gremien geht fehl. Die Gremien müssen sich darauf verlassen können, dass programmkonforme Maßnahmen von den Ressorts vorgeschlagen werden.

3 Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend untersucht

- 685** Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 LHO). Sie dienen als Planungsinstrument. Daneben dienen sie der Erfolgskontrolle, nachdem die Maßnahme abgeschlossen ist.
- 686** Als die Verwaltung das AP 2010 auflegte, hat sie keine Voraussetzungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und spätere Erfolgskontrollen geschaffen. So hat sie nicht festgelegt,
- welche Veränderungen sie konkret mit den Maßnahmen erreichen wollte,
 - wie sie diese Veränderungen bewerten wollte,
 - bis wann die Wirkungen eintreten sollten,
 - wie sie messen wollte, ob die Ziele erreicht worden sind.

Bis heute haben die Ressorts auch keine Erfolgskontrollen für die umgesetzten Maßnahmen durchgeführt.

- 687** Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase hätten die Ressorts einschätzen müssen, welche konkreten Veränderungen in Bremen als Wohn- und Wirtschaftsstandort als auch als Sozial- und Kulturraum mit dem Programm erreicht werden konnten. Die Ressorts hätten dabei auch die Summe der durch die Maßnahmen erwarteten privaten Investitionen und die Wirtschaftskraft stärkenden Effekte schätzen müssen. Nach Abschluss einer Maßnahme bzw. von Maßnahmebündeln hätten sie diese ermitteln müssen. Die Ressorts hätten weitere Daten erheben und auswerten müssen, z. B. die Zahl der neu geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze sowie die Höhe der zusätzlichen Steuereinnahmen.
- 688** Hätte die Verwaltung die entsprechenden Kriterien und Zielgrößen festgelegt, wäre es ihr möglich, die wirtschaftliche Stärkung nach Abschluss des Programms zu messen und zu bewerten.
- 689** Die Position des Rechnungshofs findet sich auch in der Großen Anfrage der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur „Zentrenpolitik im Kontext integrierter Stadtteilentwicklung“ (vom 8. September 2008, Drs. 17/219 S) wieder. Beide Fraktionen haben erklärt, für eine integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung seien eine kritische Analyse des Erreichten und klare Kriterien für die Zielerreichung erforderlich. Um zu wissen, wo Ziele erreicht sind, wo vorrangiger Handlungsbedarf besteht und wo Strategien und Instrumente verändert werden müssen, seien regelmäßige Evaluierungen unverzichtbar.
- 690** Der Senat hat in seiner Antwort auf die Große Anfrage erklärt, er wolle künftig die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit geförderter Projekte überprüfen. Damit solle eine höhere Zielgenauigkeit bei der Umsetzung von Förderprogrammen erreicht werden.
- 691** Die Ressorts haben dem Rechnungshof gegenüber erklärt, es gäbe verlässliche Annahmen, dass 1 € öffentlicher Mittel das sechs- bis achtfache an Folgeinvestitionen auslöse. Das könne auch für das AP 2010 unterstellt werden.
- 692** Diese Behauptung hält der Rechnungshof für zu pauschal. Wird z. B. ein Gewerbegebiet erschlossen, mag diese Rechnung aufgehen, nicht aber, wenn öffentliche Mittel zur Erfüllung von Regelaufgaben oder für andere Maßnahmen, die nicht in erster Linie der Stärkung der Wirtschaftskraft dienen, verwendet werden.
- 693** Die Ressorts haben nunmehr in Aussicht gestellt, die Entwicklung aller Bremer Zentren in der Zusammenschau zu evaluieren.

- 694** Eine den Anforderungen von § 7 LHO gerecht werdende Erfolgskontrolle kann das nicht sein, weil die Verwaltung die dafür erforderlichen Voraussetzungen in der Planungsphase nicht geschaffen hatte. Bevor die Ressorts mit der Evaluation beginnen, sollten sie den politischen Gremien erläutern, auf welcher Grundlage und mit welchen Methoden sie die Untersuchungen durchführen wollen. Dabei sollten sie darlegen, welche Kosten mit der Evaluierung einhergehen. Die Kostenseite zu klären ist auch insoweit wichtig, als künftig bei weiteren Programmen entsprechende Kosten als unabdingbar bereits in die Planungen einzurechnen sind.

4 Ausgaben fehlerhaft zugeordnet

- 695** Nach der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) darf die Kreditaufnahme grundsätzlich nicht die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten. Haushaltsrechtlich muss daher zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben unterschieden werden. Konsumtive Ausgaben dürfen nur dann kreditfinanziert werden, wenn die so finanzierten Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen.
- 696** Für das AP 2010 sind nur investive Haushaltsstellen geschaffen worden. Mit Mitteln des Programms hat die Verwaltung jedoch auch Maßnahmen finanziert, die konsumtiv zu veranschlagen und zu verbuchen gewesen wären. Hierzu gehören Ausgaben für Leerstandsmanagement, Citymarketing und -management, Broschüren und Konzepte sowie die Unterhaltung von Objekten.
- 697** Die Ressorts haben eingeräumt, sie hätten diese Maßnahmen konsumtiv zuordnen müssen.

5 Vorgaben nicht eingehalten

- 698** Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (VerfGH Berlin) hat in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 Maßstäbe gesetzt, wie Einnahmen und Ausgaben im Berliner Haushalt zu veranschlagen sind. Er hat im Wesentlichen dargelegt, das Land Berlin müsse in der Lage sein, seine unbedingt notwendigen Ausgaben zu leisten. Bei darüber hinausgehenden Ausgaben sei der Haushaltsgesetzgeber verpflichtet, im Einzelnen darzulegen, wie durch Ausgaben, die eine erhöhte Kreditaufnahme verursachen, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden könne. Nur wenn zwingende Ausgaben nicht geleistet werden könnten und zusätzliche Ausgaben die Störung beseitigten, dürften Kredite die Investitionsausgaben überschreiten. In diesem Fall seien verschärfte Anforderungen an die Prüfung und Darlegung der Einnahmen und

Ausgaben zu stellen. Es sei zu untersuchen, ob alle Ausgaben zwingend erforderlich und alle möglichen Einnahmen ausgeschöpft worden seien. Jede einzelne Maßnahme müsse auf den Prüfstand.

- 699** Der Senat hat im April 2005 beschlossen, die Maßstäbe des VerfGH Berlin ab Aufstellung des Doppelhaushalts 2006/2007 auch in Bremen anzuwenden. Die Ressorts haben auf einem Formblatt u. a. darzulegen, dass sie die möglichen Einnahmen vollständig erzielen und dass die veranschlagten Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich oder durch bestehende Verträge veranlasst sind (s. im Übrigen Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 147 ff.).
- 700** Für die Haushalte 2006/2007 haben die Ressorts für das AP 2010 testiert, dass alle Möglichkeiten zur Ausgabenbeschränkung und alle Einnahmequellen eingehend geprüft und ausgeschöpft worden seien.
- 701** Im Zusammenhang mit dem Testat haben sie ausgeführt, bereits in den letzten Jahren seien durch das Programm private Investitionen ausgelöst worden, die in der Summe die öffentlichen um ein Mehrfaches überstiegen. Die Wirkungen dieser öffentlichen und privaten Investitionen gelte es für die Zukunft zu sichern und weiterzuentwickeln. Für Bremen ergäben sich Steuereinnahmen, die sich positiv auf die aktuelle Haushaltslage auswirkten. Mit dem Testat haben die Ressorts bestätigt, dass die Projekte des Programms nach den Vorgaben des Senats erforderlich waren.
- 702** Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass die Verwaltung für den überwiegenden Teil der Projekte ein Testat hätte erteilen dürfen. Die Begründungen sind von den Ressorts abgegeben worden, ohne dass sie die bisherigen Maßnahmen evaluiert hatten. Ihnen war nicht bekannt, in welcher Höhe tatsächlich private Investitionen in den letzten Jahren durch das AP 2010 ausgelöst worden waren. Die allgemein gehaltenen Aussagen der Ressorts entbehren jeglicher Aussagekraft und entsprachen nicht den Darlegungspflichten, die der Senat auf der Grundlage des Beschlusses des VerfGH Berlin vorgegeben hat.
- 703** Bau- und Wirtschaftsressort haben erklärt, sie hätten nach bestem Wissen Begründungen genannt, die im politischen Raum Bestand gehabt hätten. Dabei seien die seinerzeit vom Finanzressort erstellten Vorgaben und Anweisungen für das Testat eingehalten worden. Die Testate seien unter diesen Voraussetzungen als korrekt anzusehen.
- 704** Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass die Ressorts positive Wirkungen lediglich unterstellt haben, ohne zuvor die erforderliche Prüfung vorgenommen zu haben. Die Ressorts haben zwar das Formular ausgefüllt, aber



Sinn und Zweck des Senatsbeschlusses nicht beachtet. Nach Ansicht des Rechnungshofs können sich die Ressorts auch nicht mit Hinweis auf die Beschlüsse der Gremien entlasten.

Bau, Bildung und Finanzen

Nachschauprüfungen bei Hochbaumaßnahmen

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien hat die Bestimmungen der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben häufig nicht eingehalten:

- **In Bautagebüchern fehlten wichtige Eintragungen, so dass sich der Bauablauf nicht lückenlos nachvollziehen lässt.**
- **Möglichst vom Bauherrn und der Baufirma gemeinsam vorzunehmende Aufmaße wurden versäumt oder waren unzureichend. Dadurch lassen sich die tatsächlich erbrachten Bauleistungen nicht zuverlässig nachvollziehen.**
- **Kostenkontrollen für Baumaßnahmen enthielten Buchungsfehler. Ein detaillierter Abgleich der abgerechneten mit den veranschlagten Kosten ist somit nicht möglich.**
- **Abgeschlossene Baumaßnahmen waren mangelhaft dokumentiert. Ob die ausgegebenen Mittel für die Bauarbeiten wirtschaftlich verwendet worden sind, ist daher nicht prüfbar.**

Die Verwaltung hat in Vorlagen für Fachdeputationen nur Gesamtkosten je Hochbaumaßnahme ausgewiesen. Kostenberechnungen, genaue Beschreibungen und Pläne hat sie den Gremien auch bei großen Vorhaben nicht vorgelegt.

1 Verfahrensvorschriften bei öffentlichen Baumaßnahmen

- 705** Baumaßnahmen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind gemäß den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) durchzuführen. Die RLBau gelten seit dem Jahr 1994. Damals hatte das Hochbauamt die Bauherrenverantwortung. Nachdem das Bremer Liegenschaftswesen mehrfach umstrukturiert worden war, lag die Bauherrenverantwortung für die Sondervermögen Immobilien und Technik von 2002 bis Ende 2008 bei der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI).

- 706** Die RLBau sind nie den Änderungen im Liegenschaftswesen angepasst worden. Die für Bremer Liegenschaften zuständigen Einrichtungen müssen die RLBau deshalb sinngemäß anwenden. Das gilt bis Ende 2008 für GBI. Seit Anfang 2009 hat die neu gegründete Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, (nachfolgend: Immobilien Bremen) u. a. die Aufgaben von GBI übernommen und ist an die RLBau gebunden.
- 707** Die Gesellschaft hat die Richtlinien oft nicht hinreichend beachtet. Als GBI 2005 die ersten Baumaßnahmen des Neun-Schulen-Programms und des Mobilbauer-satzprogramms abgerechnet hatte, hat der Rechnungshof Baumaßnahmen dieser Programme geprüft. Er hat im Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 181 ff., über Mängel und Versäumnisse der Gesellschaft bei ihrer Aufgabenwahrnehmung berichtet. Die Ressorts Bau und Finanzen, die sich damals die Fachaufsicht über GBI teilten, begründeten damals die Mängel mit der Umorganisation.
- 708** Auch in den Jahresberichten 2007 - Stadt -, Tz. 225 ff., und 2008 - Stadt -, Tz. 382 ff., hat der Rechnungshof über Defizite in der Abwicklung der Baumaßnahmen durch GBI berichtet. Eine wesentliche Ursache für die Defizite war erneut, dass die Gesellschaft die RLBau häufig außer Acht gelassen hatte. Seit Juli 2007 ist die Senatorin für Finanzen allein für die Fachaufsicht über GBI zuständig.
- 709** Im vorliegenden Jahresbericht stellt der Rechnungshof Prüfungsergebnisse dar, die sich auf später durchgeführte Baumaßnahmen von GBI beziehen. Mängel in der Aufgabenwahrnehmung von GBI hat er erneut festgestellt, insbesondere bei
- Sanierung, Erweiterung und Umbau des Förderzentrums Oslebshauser Park zu einer Ganztagschule,
 - dem Neubau der Sporthalle Philipp-Reis-Schule und
 - dem Umbau der Tami-Oelfken-Schule.
- 710** Vor allem die in der RLBau beschriebenen Dokumentationspflichten hat GBI in den geprüften Fällen vernachlässigt. Das trifft auf alle Phasen einer Baumaßnahme zu, von der Planung über die Durchführung bis zur Abrechnung.

2 Haushaltsunterlagen Bau

2.1 Planungsunterlagen nicht vorgelegt

- 711** Bei größeren Baumaßnahmen (ab 250 T€ Kosten) war GBI gemäß RL Bau verpflichtet, eine detaillierte Planung aufzustellen. Anhand dieser musste die Gesellschaft mithilfe von Erfahrungswerten für alle Bauteile berechnen, welche Kosten voraussichtlich im Einzelnen anfallen werden. Zusätzlich waren die Kosten für die Honorare der beauftragten freiberuflichen Architekten und Ingenieure zu veranschlagen. Die so ermittelten Kosten hatte GBI zu einer Kostenberechnung für die geplante Maßnahme zusammenzustellen. Zu der Kostenberechnung war ein Erläuterungsbericht mit Informationen darüber hinzuzufügen, welche Bauarbeiten konkret durchgeführt werden sollten. Zur Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) für eine Maßnahme gehören der Bericht, die Kostenberechnung und die Baupläne.
- 712** Eine HU-Bau muss die bauende Dienststelle oder Gesellschaft für Baumaßnahmen mit einem Mittelvolumen von mehr als 250 T€ aufstellen und dem Bedarfsträger zur Prüfung und Zustimmung zuleiten. Bei der Haushaltsaufstellung müssen diese größeren Maßnahmen einzeln veranschlagt werden (§ 24 LHO). Das bedeutet, dass die Verwaltung die entsprechenden Planungsunterlagen den zuständigen Gremien zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen hat. Nur bei unerheblichen Änderungen darf die bauende Einheit von der genehmigten Planung abweichen (§ 54 LHO). Wenn während der Ausführung des Haushaltsplans erhebliche Änderungen erforderlich werden, sind die Gremien erneut zu befassen.
- 713** Deputationen hat die Bürgerschaft u. a. für Angelegenheiten der Verwaltungszweige Bau und Verkehr sowie Bildung eingesetzt. Die Stadtbürgerschaft hat ihre Vertreter in diese städtischen Fachdeputationen gewählt. Die Deputationen sollen fachkompetent über die Themen beraten und beschließen, für die sie zuständig sind. Sie können Sachverständige zu ihren Beratungen hinzuziehen. Die Vertreter der Stadtbürgerschaft können jederzeit die Einrichtungen ihres Verwaltungszweiges besichtigen, in der Verwaltung Auskunft für die Deputationsarbeit einholen und haben auch das Recht, Akten einzusehen.
- 714** Werden der Bau- und der Bildungsdeputation - wie vorgesehen - bei größeren Schulbaumaßnahmen die vollständigen Planungsunterlagen vorgelegt, können sie ihrer Kontroll- und Fachverantwortung gerecht werden. Ferner haben sie bei Vorlage der HU-Bau die Gelegenheit, die Vorhaben z. B. aus baufachlicher und schulpolitischer Sicht zu bewerten und zu beeinflussen.

2.2 Planungsunterlagen nicht kontrolliert

- 715** Insbesondere bei den geprüften Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an Bremer Schulen hat der Rechnungshof immer wieder festgestellt, dass die Verwaltung - entgegen den Vorschriften - Planungsunterlagen nicht fachlich kontrolliert (vgl. Jahresbericht 2008 - Stadt -, Tz. 410 ff.). Damit verstößt sie seit Jahren gegen geltendes Recht. Das Finanz- und das Bauressort hatten erläutert, dass sie die Planungsunterlagen aus personellen Gründen nicht geprüft haben.
- 716** Der Gesetzgeber hat nicht nur vorgesehen, dass die Planungsunterlagen durch die Verwaltung geprüft werden, sondern auch, dass sie den zuständigen Gremien vorzulegen sind. Das hat die Verwaltung nicht getan.
- 717** Die Verwaltung hat den Gremien für die vorgesehenen Baumaßnahmen oft keine Kostenberechnungen mit Berichten und Plänen vorgelegt. So besteht die Vorlage zum Gebäudesanierungsprogramm, die sie dem städtischen und staatlichen HaFA und den Deputationen für die Haushaltsplanaufstellung vorgelegt hat, lediglich aus einem Gesamtbericht. In der Anlage dazu hat GBI die beabsichtigten Projekte und die gesamten Kosten je Maßnahme aufgelistet. Die Verwaltung hat die Fachdeputationen zu keinem Zeitpunkt mit den einzelnen Maßnahmen befasst. Tiefergehende Informationen über die Kostenberechnungen für die einzelnen Maßnahmen, genaue Beschreibungen der Bauvorhaben und Baupläne haben weder die Baudeputation noch z. B. über Schulsanierungen die Bildungsdeputation erhalten.
- 718** Das Finanzressort hat erklärt, mit seinem Einverständnis habe GBI die aufzustellenden HU-Bau im Regelfall erst erarbeitet, wenn die Beschlüsse der Gremien bereits vorlagen.
- 719** Den Deputierten war es dadurch nicht möglich, sich vor ihrem Beschluss darüber zu informieren, welche Arbeiten für die veranschlagten Kosten bei den einzelnen Baumaßnahmen konkret durchgeführt werden sollten. Sie haben nur die Gesamtkosten pro Jahr genehmigt.
- 720** Bis heute werden die detaillierten Planungsunterlagen weder dem Finanzressort noch den Fachdeputationen vorgelegt. Damit wird verhindert, dass die vorgesehenen Projekte einer Kontrolle unterzogen werden. Die Verwaltung verzichtet damit z. B. auf eine fachliche Absicherung und Anregungen aus schulpolitischer Sicht.
- 721** Unzulänglichkeiten in der Planung führen erfahrungsgemäß immer wieder zu Mehrkosten. Änderungsbedarf und Unzulänglichkeiten sollten rechtzeitig erkannt

werden, bevor Leistungen ausgeschrieben, Bauaufträge vergeben und Baumaßnahmen umgesetzt werden.

2.3 Folgen fehlender Kontrolle

- 722** Wenn Fachaufsicht und Deputationen die Planungen für Baumaßnahmen nicht kontrollieren, so können sie auch die Qualität der Ausführung nicht beeinflussen.
- 723** So hat GBI im Zuge der Bauarbeiten an einem Schulgebäude eine Hausmeisterwohnung mit einer Wohnfläche von 115 m² gebaut, obwohl Dienstwohnungen im Regelfall nur rd. 80 m² groß sind (s. Tz. 477 ff. Jahresbericht 2009 - Stadt -). Außerdem hat GBI diese Wohnung zu aufwendig ausgestattet. Da Fachaufsicht und Deputationen die Planungsunterlagen für die Baumaßnahme nicht zur Kenntnis bekommen haben, konnte ihnen das nicht auffallen.
- 724** Auf die berufliche Prüfung der HU-Bau zu verzichten und den Gremien die Planungsunterlagen für größere Baumaßnahmen nicht vorzulegen, verstößt gegen die Vorschriften. Die dadurch entstehenden Nachteile sollte Bremen nicht hinnehmen. Eine gute Gelegenheit, das zwar gültige, aber in der Praxis vernachlässigte Recht wieder einzufordern und einzuhalten, bietet die Gründung der Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, zum 1. Januar 2009.

2.4 Finanzressort sagt Änderungen zu

- 725** Das Finanzressort hat zugesagt, die Fachaufsicht über die Immobilien Bremen werde künftig deren Planungsunterlagen vor der Entscheidung über eine Baumaßnahme stichprobenweise prüfen. Die Frage, in welcher Art und Weise die parlamentarischen Gremien bei Bauprojekten zu beteiligen sind, wolle das Ressort in diesem Zusammenhang ebenfalls regeln.

3 Bautagebücher

3.1 Zweck eines Bautagebuchs

- 726** Das Bautagebuch ist ein Dokument, in dem tageweise der Stand und der Fortschritt der Bauarbeiten sowie alle bemerkenswerten Ereignisse des Bauablaufs lückenlos festgehalten werden sollen. Anhand des Bautagebuchs lässt sich der Ablauf einer Baumaßnahme nachvollziehen.
- 727** Die RL Bau enthalten Regeln, wie ein Bautagebuch zu führen ist. Darin ist detailliert festgelegt, was im Bautagebuch einzutragen ist. Verantwortlich für die

Führung des Bautagebuchs war ursprünglich das Hochbauamt. Nachdem GBI seine Aufgaben übernommen hatte, war die Gesellschaft dafür verantwortlich.

- 728** Die von GBI beauftragten Freiberufler (Architekten und Ingenieure) müssen z. B. die von Handwerksfirmen geleisteten Stundenlohnarbeiten und die Gerüststandzeiten im Bautagebuch vermerken. Diese Daten sind wichtig, um die oft erst viele Monate später vorliegenden Rechnungen der Baufirmen prüfen zu können. Auch Wetterdaten müssen im Bautagebuch jeweils bei Schichtbeginn und Schichtende festgehalten werden. Wenn z. B. Beton später Schäden aufweist, lässt sich sonst nicht nachvollziehen, ob bei Frost betoniert wurde. Darüber hinaus sind Anweisungen der Bauleitung an die Handwerksfirmen und der konkrete Ablauf der Arbeiten im Bautagebuch festzuhalten.
- 729** Das Bautagebuch muss so geführt werden, dass es bei Rechtsstreitigkeiten als beweiskräftiges Dokument vor Gericht anerkannt werden kann. Ersichtlich muss sein, wer das Bautagebuch in welchem Zeitraum geführt hat. Die Seiten sind laufend durczunummerieren, damit nachträglich keine Blätter entnommen oder hinzugefügt werden können.

3.2 Bautagebücher unvollständig

- 730** Das Bauressort hat Muster für die Verträge mit freiberuflichen Architekten und Ingenieuren herausgegeben, die GBI verwendete. Danach haben Freiberufler bei der Bauüberwachung die Bautagebücher gemäß den RLBau zu führen. Diese Leistung der Architekten und Ingenieure ist in ihrem Honorar berücksichtigt. Einmal monatlich mussten die Architekten gemäß Vertrag mit GBI das Bautagebuch vorlegen, so dass GBI regelmäßig darüber informiert war, ob und wie das Bautagebuch geführt wurde.
- 731** Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass die Freiberufler die Bautagebücher nicht gemäß den RLBau führen (s. z. B. Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 202 f., 279 f. u. 302). In den geprüften Bautagebüchern waren Stundenlohnarbeiten und Gerüststandzeiten nicht vermerkt, Wetterdaten unvollständig erfasst, Anweisungen an die Baufirmen nicht enthalten. Der Bauablauf ließ sich anhand der Bautagebücher nur bruchstückhaft nachvollziehen. Das gilt auch für die im Jahr 2008 geprüften Baumaßnahmen.
- 732** Die von GBI zu den Bauarbeiten vorgelegten Fotos ohne Datum können die Informationslücke nicht beseitigen. Sie geben keine Auskunft darüber, wie viele Tagelohnstunden zu welchem Preis die fotografierten Handwerker erbringen. Die Daten, wann das darauf abgebildete Gerüst aufgebaut und wann es freigemeldet wurde, können den Fotos nicht entnommen werden.

- 733** Andere Unterlagen über die Dokumentation von Tagelohnstunden und Gerüststandzeiten hat GBI zur Prüfung nicht vorgelegt. Wie GBI angesichts der fehlenden Informationen die entsprechenden Positionen in den Rechnungen der Firmen geprüft hat, ist nicht nachvollziehbar.
- 734** Den Bauablauf unzureichend zu dokumentieren ist nicht nur ein formaler Mangel. Er wirkt sich auch materiell aus:
- Die Prüfungen haben ergeben, dass GBI Stundenlohnarbeiten für Tage bezahlt hat, an denen die Firma nicht auf der Baustelle anwesend gewesen ist.
 - An einigen Tagen haben Firmen für mehr Handwerker Stundenlohnarbeiten abgerechnet, als gemäß Eintragungen im Bautagebuch auf der Baustelle waren. Einige Handwerker sind danach mit anderen Arbeiten beschäftigt gewesen als über Stundenlohnzettel abgerechnet worden sind.
- 735** Die Widersprüche zwischen Bautagebuch und Firmenrechnungen hat GBI nicht aufklären können. GBI hat auch nicht erläutert, wie die Gesellschaft die Zahl der geleisteten Stunden geprüft hat, ohne diese während der Bauausführung im Bautagebuch zu dokumentieren.
- 736** Die weiteren in den RLBau vorgegebenen Anforderungen haben die geprüften Bautagebücher oft ebenso wenig erfüllt. Sie haben aus Loseblattsammlungen bestanden, deren Seiten nicht durchnummeriert waren. Nicht ersichtlich war, welche Person sie geführt hatte. Für die Beweissicherung im Streitfall sind derartig unzureichende Unterlagen kaum geeignet.
- 737** Teilweise haben die von GBI beauftragten Freiberufler die Bautagebücher sogar von Handwerksfirmen führen lassen. Das bedeutet, die Freiberufler haben die Kontrolle über die als geleistet dokumentierten Tagelohnstunden damit aus der Hand gegeben.
- 738** Bei einer der geprüften Maßnahmen hat GBI sowohl Freiberufler als auch Handwerker dafür bezahlt, ein Bautagebuch zu führen. Ein gemäß RLBau geführtes Bautagebuch konnte GBI für diese Maßnahme dennoch nicht vorlegen.
- 739** In keinem der geprüften Fälle hat GBI das Honorar der Architekten und Ingenieure gekürzt, weil sie Bautagebücher nicht vertragsgemäß geführt haben.
- 740** Auch im jüngsten Entwurf für die Neufassung der RLBau Bremen ist vorgesehen, dass alle Ereignisse auf der Baustelle zu dokumentieren sind, die den Ablauf oder die Abrechnung der Baumaßnahmen beeinflussen können. Der

Rechnungshof hatte in seiner Stellungnahme zu diesem Entwurf angegeben, welche Eintragungen im Bautagebuch als erforderlich vorgegeben werden sollten. Für die geforderte Qualität des Bautagebuchs ist es dabei unerheblich, ob es herkömmlich in Papierform oder elektronisch, z. B. web-basiert, geführt wird.

3.3 Finanzressort will Stichproben durchführen

- 741** Das Finanzressort hat bestätigt, die Bautagebücher seien lückenhaft geführt worden. Die Aussage des Rechnungshofs, dass die Bautagebücher unbrauchbar sind, hat das Ressort jedoch nicht geteilt. Ob ein finanzieller Schaden für Bremen entstanden sei, lasse sich nach Ansicht des Finanzressorts nicht eindeutig beantworten, auszuschließen sei das jedoch nicht.
- 742** Das Ressort habe GBI gebeten, die Architekten nachdrücklich auf ihre Pflicht hinzuweisen, das Bautagebuch zu führen und ggf. Honorarkürzungen zu veranlassen. Ein wesentlicher Fortschritt sei nach Ansicht des Ressorts das Anfang 2007 eingeführte elektronische Bautagebuch. Im Rahmen der Fachaufsicht über die Immobilien Bremen sei beabsichtigt, Kontrollen in Form von Stichproben durchzuführen.

4 Aufmaße

4.1 Anforderungen an Aufmaße

- 743** Baufirmen rechnen mit dem Auftraggeber nach Abschluss der Bauarbeiten die tatsächlich erbrachten Leistungsmengen zu den vereinbarten Preisen ab, nicht die ausgeschriebenen Mengen. Zu diesem Zweck muss die Leistung genau festgestellt werden. Diese Feststellung wird Aufmaß genannt.
- 744** Für Verträge mit Handwerksfirmen ist die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) zu vereinbaren. Sie regelt, dass die für die Abrechnung notwendigen Feststellungen dem Fortgang der Leistung entsprechend möglichst gemeinsam vom Auftraggeber und Auftragnehmer vorzunehmen sind (s. VOB/Teil B § 14 Abs. 2).
- 745** Gemeinsam aufzumessen ist besonders dann unverzichtbar, wenn Bauleistungen durch nachfolgende verdeckt werden. Das gilt z. B. für Grundleitungen, die unterhalb der Sohlplatte verlegt werden, oder für Demontage- und Abbrucharbeiten. In den letztgenannten Fällen muss sogar vor Ausführung der Arbeiten gemeinsam aufgemessen werden, weil es danach nicht mehr möglich ist.

- 746** Um die Regelung der VOB zu konkretisieren, hat Bremen in die Vertragsbedingungen für Verträge mit Baufirmen folgende Regelung aufgenommen: „Feststellungen auf der Baustelle über den Zustand von Teilen der Leistung, ihre Vertragsmäßigkeit sowie Art und Umfang der Leistung“ sind zu verlangen, „so weit diese Teile der Leistung durch die weitere Ausführung der Prüfung und Feststellung entzogen werden.“ Ferner ist bestimmt, dass diese Aufmaße gemeinsam vorzunehmen sind und der Auftragnehmer sie rechtzeitig zu beantragen hat. Aufmaße müssen dokumentiert werden. In den RL Bau ist darüber hinaus vorgeschrieben, dass auf den Aufmaßen zu vermerken ist, wann sie aufgestellt worden sind. Außerdem müssen sie unterschrieben sein. Alle Maße, die zur Prüfung einer Rechnung nötig sind, müssen aus Abrechnungszeichnungen oder anderen Aufmaßunterlagen unmittelbar zu ersehen sein.
- 747** Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) enthält einen Leistungskatalog und weist das Honorar aus, das die Freiberufler für die gemäß Leistungskatalog erbrachten Leistungen erhalten. Das gemeinsame Aufmaß der Freiberufler mit den Handwerksfirmen ist in diesem Leistungskatalog enthalten, es wird also mit dem Honorar abgegolten. Auf der HOAI basieren die vom Bauressort vorgegebenen Muster für Verträge mit Freiberuflern. Architekten und Ingenieure sind vertraglich verpflichtet, die Aufmaße mit den Mengenberechnungen, Abrechnungszeichnungen und Kostenrechnungen in fachlicher und rechnerischer Hinsicht unverzüglich und vollständig zu prüfen.

4.2 Aufmaße unzureichend

- 748** In den geprüften Fällen haben die Freiberufler auf den von den Baufirmen mit der Schlussrechnung eingereichten Aufmaßen bestätigt, diese fachlich und rechnerisch geprüft zu haben. Als Datum ist auf den Aufmaßen allerdings meist das Datum der Schlussrechnung vermerkt. Hinweise darauf, dass die Aufmaße dem Fortgang der Leistung entsprechend auf der Baustelle gemeinsam genommen worden sind, enthalten sie nicht. Als gemeinsam gekennzeichnete Aufmaße von Architekten und Handwerkern konnte GBI nicht vorlegen.
- 749** Die den Schlussrechnungen beiliegenden Aufmaße haben zwar meistens die Längen- und Breitenmaße enthalten, die Räumen oder Fassadenseiten zugeordnet waren. Da jedoch in nahezu allen Fällen keine Abrechnungszeichnungen vorhanden waren, konnten die Maße nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand der Baumaßnahme genau zugeordnet werden.
- 750** Ob und wie die Freiberufler ohne gemeinsames Aufmaß sichergestellt haben, dass die von den Baufirmen vorgelegten Aufmaße korrekt sind, kann den Unter-



lagen nicht entnommen werden. Die Schlussrechnungen der Baufirmen hat GBI dennoch bezahlt.

4.3 Erörterung mit Finanzressort

- 751** Das Finanzressort hat erklärt, Architekten erstellten Aufmaße zulässigerweise und vorzugsweise anhand von Ausführungsplänen. In den vom Rechnungshof geprüften Fällen seien Aufmaße erstellt, aber nicht dokumentiert worden.
- 752** Ein Aufmaß, auch ein gemeinsames, das nicht dokumentiert wird, ist wertlos. Nur bei Leistungen, die auch nach einer Baumaßnahme noch aufgemessen werden können, wie z. B. Malerarbeiten, kann auf baubegleitende Aufmaße verzichtet werden. Solche Aufmaße sind jedoch nicht die Regel.
- 753** Eine genaue Dokumentation des gemeinsamen Aufmaßes ist keine reine Formalität. Durch das gemeinsame Aufmaß einigen sich Firma und Auftraggeber über die erbrachte Leistung und deren Abrechnung. Beide unterschreiben diese Einigung, um späteren Streitigkeiten vorzubeugen. Erst nach der Unterschrift darf die Firma weiterarbeiten und beispielsweise aufgemessene Bauteile durch Abbruch zerstören oder aufgemessene Arbeiten durch Folgeleistungen verdecken.
- 754** Die neu gegründete Immobilien Bremen muss Baufirmen und Freiberufler auf ihre diesbezüglichen Pflichten hinweisen und die bestimmungsgemäßen Aufmaße einfordern.

5 Kostenkontrollen

5.1 Vorschriftsmäßige Kostenkontrolle und Bauausgabebuch

- 755** Nachdem die zuständigen Deputationen und die parlamentarischen Gremien eine Baumaßnahme genehmigt haben, müssen die bauenden Einheiten noch vor Ausschreibung der Leistungen die genehmigten Kosten aus der Kostenberechnung in sog. Kostenkontrolleinheiten umgliedern. Jede Kostenkontrolleinheit soll ein Gewerk oder einen Auftrag abbilden; nur Kleinstaufträge können zu Sammelkostenkontrolleinheiten zusammengefasst werden.
- 756** Nachdem die Kosten umgegliedert sind, sollen die bauenden Einheiten gemäß RL Bau rd. 60 % der Bauleistung ausschreiben. Wenn die Angebote der Firmen vorliegen, werden diese mit den geschätzten Kosten je Gewerk verglichen. So ist, vollständige und richtige Leistungsverzeichnisse vorausgesetzt, bereits vor

Vergabe des ersten Auftrags sichtbar, ob eine Baumaßnahme voraussichtlich im genehmigten Kostenrahmen abgewickelt werden kann.

- 757** Wenn die Angebote im geschätzten Kostenrahmen liegen, werden die Aufträge vergeben und die Baufirmen können mit ihrer Arbeit beginnen. Anderenfalls muss die Bauverwaltung prüfen, ob Firmen zu überhöhten Preisen angeboten haben und neu ausgeschrieben werden muss. Ist die Kostenberechnung gewerkeweise in Kostenkontrolleneinheiten umgegliedert, lässt sich mit geringem Aufwand feststellen, bei welchen Gewerken Kostenschätzung und Firmenangebot voneinander abweichen. Auch die Kostenschätzung kann unrealistisch gewesen sein. Dann muss geprüft werden, ob und wo Qualität oder Programm reduziert werden können. Bei wesentlichen Änderungen muss die HU-Bau überarbeitet werden. Die geänderten Unterlagen sind den Gremien vorzulegen.
- 758** Während der Baumaßnahme muss die Kostenkontrolle ständig fortgeschrieben werden. Dies gilt nicht nur für die noch auszuschreibenden restlichen Gewerke, sondern auch für den Fall, dass unerwartete Zusatzleistungen erforderlich werden, für die Nachtragsaufträge erteilt werden müssen. Nur so behalten die bauenden Einheiten ständig den Überblick über die Kosten je Gewerk und über die Gesamtkosten.
- 759** Ist die Baumaßnahme beendet, muss die Kostenkontrolle abgeschlossen werden. Dann wird nicht nur sichtbar, wie viel die Baumaßnahme genau gekostet hat. Auch bei welchen Gewerken die tatsächlichen von den geschätzten Kosten abweichen, wird aus der Kostenkontrolle im Einzelnen deutlich. Nun können die bauenden Einheiten für eine tiefergehende Analyse gezielt die Gewerke herausgreifen, bei denen Mehrkosten angefallen sind. Nachdem die Ursachen geklärt sind, sollte die Bauverwaltung daraus im Sinne einer Qualitätssicherung Schlüsse für die Steuerung ziehen. Die Verantwortlichen können so auch Ansatzpunkte gewinnen, um künftige Bauprojekte besser kalkulieren zu können.
- 760** Ein Vergleich der ursprünglichen Aufstellung über die Kostenkontrolleneinheiten mit den abgerechneten Kosten gibt auch Auskunft darüber, ob das Vorhaben vollständig, also wie geplant, umgesetzt worden ist. Das ist für die Erfolgskontrolle bedeutsam, die die Verwaltung nach jeder Maßnahme von finanzieller Bedeutung durchzuführen hat. Auch Prüfinstanzen können anhand der Kostenkontrolleneinheiten nachträglich ermitteln, ob der gewünschte Erfolg erreicht worden ist.
- 761** Gemäß RL Bau sollen zusätzlich zur Kostenkontrolle Bauausgabebücher geführt werden, die monatlich mit dem „Titelbuch der Landeshauptkasse“ abzustimmen sind. Nach Ablauf des Haushaltsjahres ist ein Jahresabschluss zu fertigen. Nachdem eine Baumaßnahme fertig gestellt ist, hat der mit der Führung des

Bauausgabebuchs betraute Mitarbeiter durch Unterschrift zu bestätigen, dass er das Bauausgabebuch richtig und vollständig geführt hat.

5.2 Kostenkontrolle unvollständig, Bauausgabebücher fehlen

- 762** Bei den 2008 geprüften Maßnahmen hat GBI zu Beginn der Maßnahmen Kostenkontrollen nach RL Bau angelegt. Die Gesellschaft hat jedoch die geschätzten Kosten für die Planung darin nicht aufgenommen. Damit ist die Kostenkontrolle von Anfang an unvollständig gewesen.
- 763** Bauausgabebücher hat GBI seit der Einführung des Buchhaltungsprogramms SAP für keine Baumaßnahme mehr geführt. Damit hat GBI einen Abgleich zwischen Kostenkontrolle und Buchungen der Landeshauptkasse nicht vorgenommen. Differenzen zwischen in der Kostenkontrolle gebuchten Zahlungen und den Buchungen der Landeshauptkasse konnten daher nicht auffallen.
- 764** Der Rechnungshof hat Differenzen zwischen der Kostenkontrolle und den Kassenbuchungen festgestellt. So hat die Gesellschaft beispielsweise bei der Baumaßnahme am Förderzentrum Oslebshauser Park nicht bemerkt, dass sie eine Zahlung über 5.996,54 € falsch gebucht hat. Die von GBI geführte Kostenkontrolle ist folglich fehlerhaft gewesen. Damit ist es der Gesellschaft auch nicht möglich gewesen, auf dieser Grundlage die genauen Kosten der Baumaßnahme korrekt zu beziffern.
- 765** Außerdem hat GBI die Aufgliederung der geschätzten Kosten in Kostenkontroll-einheiten nach der ursprünglichen Kostenberechnung verändert. Deshalb ist auch eine gewerkeweise Gegenüberstellung der genehmigten und der abgerechneten Kosten nicht möglich. Die Ursachen für Mehrkosten können nicht aufgedeckt und geklärt werden. Der Lerneffekt für die Veranschlagung zukünftiger Maßnahmen entfällt.

5.3 Erörterung mit Finanzressort

- 766** Das Finanzressort hat die nachträglich veränderte Kostenaufgliederung bestätigt und zugesagt, das Problem mit dem nächsten Software-Update zu beheben. Ferner besteht Einvernehmen zwischen Ressort und Rechnungshof darin, dass die Kostenkontrolle regelmäßig mit den Kassenbuchungen abzustimmen ist. Mittelfristig sei geplant, die Kostenkontrolle so mit dem SAP-System zu verknüpfen, dass sich manuelle Abstimmungen erübrigten.

- 767** Aus der Sicht des Rechnungshofs muss das Finanzressort als Fachaufsicht sicherstellen, dass die Immobilien Bremen die Kostenkontrolle gemäß RL Bau vollständig und richtig durchführt.

6 Dokumentation abgeschlossener Baumaßnahmen

- 768** Eine abgeschlossene Baumaßnahme ist entsprechend den Bestimmungen der RL Bau u. a. für Prüfzwecke zu dokumentieren. Insbesondere die bauende Verwaltung selbst muss den tatsächlichen Bauablauf z. B. für die Prüfung von Schlussabrechnungen oder in Streitfragen mit Baufirmen mühelos nachvollziehen und belegen können. Aus den geordneten und vollständigen Unterlagen muss zu entnehmen sein, ob die Mittel für die Maßnahme wirtschaftlich und sparsam verwendet worden sind. Diese Nachweispflicht muss die Verwalterin von Sondervermögen ihrer Fachaufsicht und den parlamentarischen Gremien gegenüber erfüllen können. Auch für Kontrollen der internen Revision und Prüfungen des Rechnungshofs sind prüfbare Unterlagen über eine abgeschlossene Baumaßnahme vorzuhalten.
- 769** Der Rechnungshof wollte im Jahr 2008 den Ausbau der Tami-Oelfken-Schule zur Ganztagsschule prüfen. GBI hatte die Maßnahme im Jahr 2004 begonnen und hat nach eigenen Angaben rd. 820 T€ dafür ausgegeben. Die Baumaßnahme ist etwa zur Hälfte aus Bundesmitteln zur Einrichtung von Ganztagsschulen und etwa zur anderen Hälfte aus Mitteln des Bildungsressorts finanziert worden.
- 770** Die dem Rechnungshof zugeleiteten Unterlagen waren jedoch ungeordnet sowie unvollständig und damit nicht prüfbar. Auch ein halbes Jahr nach Ankündigung der Prüfung und Bitte um prüfbare Unterlagen hat GBI diese Anforderung für die genannte Baumaßnahme immer noch nicht erfüllen können.
- 771** Die Gesellschaft hat dazu erklärt, ohne zeitaufwendige Zusammenstellung der Unterlagen nicht beurteilen zu können, ob die Feststellung des Rechnungshofs der Nichtprüfbarkeit zutreffend sei. Im Übrigen sei der für die Maßnahme verantwortliche Projektleiter ausgeschieden, nachdem die Maßnahme fertig gestellt worden sei. Das Finanzressort als Fachaufsicht hat erklärt, es könne nicht beurteilen, ob die Unterlagen vollständig, prüfbar oder nur nicht richtig geordnet gewesen seien.
- 772** Aufgrund unzureichender Dokumentation hat die Gesellschaft nicht belegen können, wie sie die Mittel in Höhe von rd. 820 T€ für die Umbauten an der Tami-Oelfken-Schule verwendet hat.



- 773** Baumaßnahmen sind prüfbar zu dokumentieren. Aus den Unterlagen für eine abgeschlossene Maßnahme muss ohne Rückfragen an die bauende Einheit hervorgehen, ob Mittel wirtschaftlich und sparsam verwendet worden sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Immobilien Bremen, die u. a. die Aufgaben von GBI übernommen hat, dieser Pflicht nachkommt.

Finanzen

Zielvereinbarungen des Finanzressorts mit den Finanzämtern

Das Finanzressort hat mit den Finanzämtern Zielvereinbarungen abgeschlossen. Diese sollten auf eine andere Basis gestellt werden. Insbesondere müssen vor Abschluss der Vereinbarungen Stärken-Schwächen-Analysen durchgeführt werden. Es sind konkrete Ziele zu vereinbaren. Ein strukturiertes Berichtswesen ist aufzubauen, um erkennen zu können, ob die Ziele eingehalten wurden und wo Steuerungsbedarf besteht.

Das Ressort wird die Zielvereinbarungen anpassen.

1 Zielvereinbarungen

- 774** Zielvereinbarungen sind ein Kernelement des Reformprozesses „Neues Steuerungsmodell“ in der bremischen Verwaltung. Um den Prozess zu unterstützen, hat das für Personalmanagement und Organisation in der bremischen Verwaltung zuständige Finanzressort zwei Arbeitshilfen entwickelt. Im Band I „Steuerung über Zielvereinbarungen“ aus 1999 sind Leitideen und theoretische Grundlagen dargestellt. Band II „Kontraktmanagement“ aus 2002 soll den Dienststellen als konkrete Arbeitshilfe für den gesamten Zielvereinbarungsprozess dienen.
- 775** Seit dem Jahr 2000 schließt die Steuerabteilung des Finanzressorts mit den Finanzämtern für alle relevanten Arbeitsbereiche jährliche Zielvereinbarungen ab. Sie sollen dazu beitragen, die qualitativen und quantitativen Ergebnisse zwischen den Finanzämtern anzugleichen und zu verbessern. Für 2007 wurden wegen der Umstellung auf eine neue Steuersoftware Ziele nur für den Bereich der Veranlagungsstellen und für 2008 keine Vereinbarungen getroffen.
- 776** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die zwischen Finanzressort und Finanzämtern geschlossenen Zielvereinbarungen geeignet waren, die Finanzämter zu steuern. Hierbei hat er die Hinweise der Arbeitshilfen berücksichtigt und Finanzressort und Finanzämter nach ihren Erfahrungen mit den Zielvereinbarungen befragt.

2 Wesentliche Elemente von Zielvereinbarungen

- 777** Zielvereinbarungen sollen es den Ressorts ermöglichen, nachgeordnete Dienststellen mit abgestimmten, klar formulierten und messbaren Zielen, auf Abstand zu steuern. Neben quantitativen Zielen sind auch qualitative Ziele zu vereinbaren. Soweit möglich sind neben jährlichen Zielen auch mittel- und langfristige Ziele als Orientierungspunkte festzulegen.
- 778** Ziele müssen von beiden Kontraktpartnern erarbeitet und dann abgestimmt werden. Hieraus ergeben sich für beide Seiten Verpflichtungen. Während die nachgeordneten Dienststellen die vereinbarten Ziele erreichen sollen, haben die Ressorts die hierfür erforderlichen Voraussetzungen, beispielsweise Fortbildungsmöglichkeiten oder technische und personelle Ausstattung, zu schaffen. Die Bediensteten sollen - soweit möglich - in den Zielfindungsprozess eingebunden werden.
- 779** Am Ende der Kontraktlaufzeit haben die Beteiligten regelmäßig zu überprüfen, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Gründe für Zielabweichungen müssen sie analysieren, um darauf aufbauend Ziele „passgenauer“ definieren zu können.
- 780** Für eine solche Analyse sind standardisierte Berichte mit wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen erforderlich. Um diese effizient auswerten zu können, sind einheitliche Maßstäbe zugrunde zu legen.
- 781** Sobald absehbar ist, dass Ziele nicht erreicht werden, haben die nachgeordneten Dienststellen die Ressorts unterjährig zu informieren (Ad-hoc-Berichte). Die Kontraktpartner haben gemeinsam Ursachen für die Abweichungen zu ermitteln und Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele noch erreichen zu können. Die Ziele sind ggf. neu zu definieren.

3 Defizite abbauen

3.1 Finanzämter müssen sich stärker in Zielfindungsprozesse einbringen

- 782** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Finanzämter nicht ausreichend in die Verhandlungen über die Zielvereinbarung eingebracht haben. Ihre Antworten auf Fragen des Rechnungshofs haben erkennen lassen, dass das Ressort die Ziele i. d. R. vorgegeben hat und sie von den Ämtern im Wesentlichen unverändert übernommen worden sind.

- 783** Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Finanzämter aktiver in die Kontraktverhandlungen einbringen. Er geht davon aus, dass die Kontraktpartner den Verhandlungen mehr Bedeutung beimessen, wenn die Ergebnisse der Zielvereinbarungen künftig genauer ausgewertet und gewichtet werden.

3.2 Analysen sind durchzuführen

- 784** Als Grundlage für Zielvereinbarungen sind insbesondere Ergebnisse einer Stärken-Schwächen-Analyse geeignet, weil sie steuerungsrelevante Kenntnisse vermitteln. Das Finanzressort und die Finanzämter haben bei Abschluss der Zielvereinbarungen Erkenntnisse und Ergebnisse aus Statistiken berücksichtigt. Eine umfassende Stärken-Schwächen-Analyse haben sie nicht durchgeführt. Zwar ist in Einzelfällen Fehlentwicklungen z. B. mit Vereinbarungen über Personalverlagerungen oder veränderte Bearbeitungsprioritäten begegnet worden. Dadurch in anderen Arbeitsbereichen aufgetretene Defizite konnten ohne vorhergehende Untersuchungen nicht hinreichend abgeschätzt und vermieden werden.
- 785** Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, künftig gemeinsam mit den Finanzämtern gezielt Stärken-Schwächen-Analysen durchzuführen. So können bestehende Probleme verdeutlicht und darauf aufbauend Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden.

3.3 Konkrete und messbare Ziele vereinbaren

- 786** Die Ziele für die jeweiligen Arbeitsbereiche der Finanzämter sind bisher nicht hinreichend konkret, messbar und vergleichbar gewesen. Beispielsweise haben Ressort und Finanzamt jährlich wiederholend vereinbart, „den Stand des Vorjahrs zu halten oder zu verbessern“; genauere Zielzahlen fehlten. Zudem wurden für gleichartige Arbeitsbereiche der Finanzämter ohne ersichtliche Gründe unterschiedliche Ziele vereinbart. Z. B. sind nicht für alle Rechtsbehelfsstellen Erledigungsquoten pro jährlichen Zugang vereinbart worden. Ein Leistungsvergleich war insoweit nicht möglich.
- 787** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Ziele künftig für vergleichbare Arbeitsbereiche einheitlich zu wählen und in Tabellenform darzustellen sowie grundsätzlich als Kennzahlen zu vereinbaren. Für Bereiche, deren Ergebnisse deutlich von den Zielvorstellungen abweichen, sollten die Ziele schrittweise angesteuert werden. Strategische Ziele sollten als Präambel vorangestellt werden. Neben quantitativen sollten verstärkt auch qualitative Kennzahlen entwickelt werden. Dabei hat sich das Ressort an den im Produktgruppenhaushalt beschriebenen Zielen zu orientieren.

- 788** Der Rechnungshof hat einen Katalog quantitativer und qualitativer Kennzahlen entwickelt und dem Ressort zur Kenntnis gegeben. Er hat gebeten, die Kennzahlen in die Überlegungen für künftige Zielvereinbarungen einzubeziehen.

3.4 Kontrakterfüllungsberichte einführen

- 789** Ob und inwieweit die Finanzämter die vereinbarten Ziele in den einzelnen Geschäftsbereichen erreicht haben, ist von diesen nicht in einem Kontrakterfüllungsbericht dargelegt worden. In den Zielvereinbarungen des Folgejahrs haben sich zwar teilweise Ergebnisse wiedergefunden; dort wurden aber auch Ergebnisse dokumentiert, für die Ziele nicht vereinbart waren. Ein strukturiertes jährliches Berichtswesen, in dem dargestellt und analysiert wird, ob und in welchem Umfang die vereinbarten Ziele erreicht wurden, fehlt bisher.
- 790** Um Entwicklungen erkennen und Analyseergebnisse nutzen zu können, sind strukturierte Berichte unverzichtbar. Der Rechnungshof wiederholt seine Forderung an das Finanzressort aus der Prüfung der Steuerfahndungsstelle, Kontrakterfüllungsberichte von den Ämtern einzufordern (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 852 ff.).
- 791** Das Finanzressort hat die Berichte auszuwerten sowie die Ergebnisse der einzelnen Finanzämter miteinander zu vergleichen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligten die hieraus gewonnenen Erkenntnisse nutzen werden, um Verbesserungsmöglichkeiten zu ermitteln. Die Analyseergebnisse sind zudem wesentliche Grundlage, um Kennzahlen fortzuschreiben und neu zu entwickeln. Sie sind auch für Zwecke des Benchmarks unumgänglich.

3.5 Verfahren bei wesentlichen Zielabweichungen regeln

- 792** In den Zielvereinbarungen war regelmäßig nicht geregelt, wie zu verfahren war, wenn sich erhebliche Abweichungen von den geplanten Zielen abzeichneten.
- 793** Der Rechnungshof hält in solchen Fällen unterjährige sog. Ad-hoc-Berichte für erforderlich. Eine solche Berichtspflicht wird die Aufmerksamkeit der Amtsleitung erhöhen, da sie sich regelmäßig ein Bild davon machen muss, ob die Ziele noch erreicht werden können. Die Finanzämter sollten Gründe für Abweichungen darlegen und bereits ergriffene Maßnahmen benennen. Gleichzeitig sollte das Finanzressort die Ad-hoc-Berichte nutzen, ggf. Hilfestellung leisten.

3.6 Vereinbarungen früher abschließen

- 794** Die Vereinbarungen sind bisher jeweils zum 1. April abgeschlossen worden. Der Rechnungshof hält diesen Termin für zu spät. Ein Abschluss zum Jahresanfang ist sinnvoll, damit die Finanzämter ihre Planungen besser auf den Kontraktzeitraum ausrichten können. Die Zielvereinbarung sollte dem Ressort als Steuerungsinstrument zeitnah vorliegen.

4 Ressort will Zielvereinbarungsverfahren verbessern

- 795** Das Finanzressort hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt.
- 796** Es hat erklärt, die Ziele durch seine Fachreferate unter Federführung des Organisationsreferats weiterzuentwickeln und sich dabei weitgehend an bundeseinheitlichen Standards orientieren zu wollen.
- 797** Soweit möglich, wolle das Ressort die Finanzämter unterstützen, damit sie die Ziele erreichen können. So sollen spezielle Fortbildungsangebote und unterstützende Bearbeitungshinweise die Arbeit der Finanzämter erleichtern. Im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung sei eine Unterstützung über die Angebote eines länderübergreifenden Verbunds hinaus allerdings nicht möglich. Auch würden die Quoten des Personalentwicklungsprogramms eine bessere Personalausstattung nicht zulassen. Das Finanzressort wolle sich aber weiterhin dafür einsetzen, dass zwischen den Finanzämtern zu bestimmten Stichtagen Personal ausgeglichen wird, um Schieflagen zu beseitigen.
- 798** Das Finanzressort hat den Bedarf an Stärken-Schwächen-Analysen bestätigt. Als ersten Schritt habe es bereits den Bereich der Körperschaftsteuerveranlagung genauer untersucht. Weitere Arbeitsbereiche wolle es - sofern die personellen Ressourcen vorhanden sind - demnächst analysieren. Zudem wolle es anregen, mit den einzelnen Finanzämtern Workshops durchzuführen, in denen die Ursachen für gute oder schlechte Ergebnisse ermittelt werden sollen.
- 799** Zukünftig wolle das Ressort allgemeine und nicht messbare Ziele vermeiden. Die vom Rechnungshof entwickelten Kennzahlen will das Ressort bei seinen Planungen berücksichtigen.
- 800** Das vom Rechnungshof geforderte strukturierte Berichtswesen hält auch das Finanzressort für erforderlich. Es wolle daher Kontrakterfüllungsberichte einführen. Zusätzlich wolle es von den Finanzämtern bei sich abzeichnenden erheblichen Zielabweichungen Ad-hoc-Berichte verlangen.



- 801** Die Zielvereinbarungen sollen zu einem früheren Termin geschlossen werden. Das Finanzressort strebe hierfür erstmals den 1. Februar 2010 an, weil dann Erkenntnisse aus Statistiken und den Auswertungen der Kontrakterfüllungsberichte des vergangenen Jahres vorlägen.

5 Fazit

- 802** Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort die Zielvereinbarungen neu fassen will. Insbesondere von einer Stärken-Schwächen-Analyse erwartet er eine gute Grundlage für ein erfolgreiches „best-practice-Verfahren“. Der Rechnungshof geht davon aus, dass sich durch „passgenaue“ Zielvereinbarungen die Steuerungsmöglichkeiten für Finanzressort und Finanzämter mittelfristig verbessern werden; Arbeitsorganisation und damit Arbeitsergebnisse können optimiert werden.

Finanzen

Preiskalkulation von Performa Nord

Der Eigenbetrieb Performa Nord hat betriebswirtschaftliche Instrumente nicht im notwendigen Umfang eingesetzt. Er hat keine angemessene Personalbemessung vorgenommen, die Kosten- und Leistungsrechnung nur halbherzig eingeführt und die Preise unzureichend kalkuliert.

Der Preis für jede einzelne Dienstleistung muss kostendeckend sein.

1 Eigenbetrieb gegründet

- 803** Performa Nord - Personal, Finanzen, Organisation, Management - wurde zum 1. Januar 2000 als Eigenbetrieb gegründet. Die Landeshauptkasse und Teilbereiche der ehemaligen Senatskommission für das Personalwesen wurden in den Eigenbetrieb überführt. Zum 1. Januar 2006 wurde die Landeshauptkasse wieder ausgegliedert.
- 804** Der Eigenbetrieb hat die Aufgabe, die Dienststellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen bei Personal-, Finanz-, Versicherungs- und Verwaltungsdienstleistungen zu unterstützen. Die geänderte Organisationsform und der damit verbundene Wechsel des Rechnungswesens von der Kameralistik zur Doppik sollen den Aufwand transparenter machen und dazu beitragen, effektiver, effizienter und flexibler arbeiten und reagieren zu können. Zu den Hauptaufgaben des Eigenbetriebs gehört es, die Bezüge und die Beihilfen der Bediensteten und Versorgungsempfänger festzusetzen und anzuweisen.
- 805** Der Senat hat im Juni 2000 beschlossen, neben dem Eigenbetrieb die Performa Nord GmbH zu gründen. Sie soll insbesondere für Eigengesellschaften der Freien Hansestadt Bremen und andere öffentlich-rechtlich selbstständige Einrichtungen außerhalb Bremens Beratungs- und Serviceleistungen im Personalwesen anbieten. Strategisches Ziel war und ist es, durch Umsätze außerhalb der bremischen Verwaltung unabhängiger von den Aufträgen bremischer Dienststellen zu werden.

2 Preisermittlung auf dem Prüfstand

- 806** Die Organisationsform des Eigenbetriebs sollte dazu führen, dass die zugewiesenen Aufgaben wirtschaftlicher erledigt werden. Dazu ist es notwendig, dass der Eigenbetrieb konsequent betriebswirtschaftliche Instrumente einsetzt. Eine gut funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und eine darauf aufbauende Preiskalkulation sollen zur Wirtschaftlichkeit und Transparenz beitragen.
- 807** Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Eigenbetriebs Performa Nord untersucht. Er hat dabei insbesondere geprüft, wie die Preise ermittelt werden und ob sie angemessen sind.

3 Entwicklung von Performa Nord

- 808** Der Eigenbetrieb finanziert sich fast ausschließlich über Leistungsentgelte. Er bietet Dienstleistungen an, die sich in Pflicht- und Wahlleistungen unterteilen. Zu den Pflichtleistungen gehört es z. B., Bezüge festzusetzen und zu zahlen. Die bremischen Dienststellen müssen diese abnehmen (Anschlusszwang). Zu den Wahlleistungen gehört z. B. die Personalsachbearbeitung.
- 809** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich der Eigenbetrieb seit 2004 entwickelt hat.

Entwicklung des Eigenbetriebs Performa Nord (gerundet)				
Jahresabschluss	2004	2005	2006	2007
Erträge	17.128 T€	17.518 T€	14.487 T€	14.548 T€
davon Umsatzerlöse	16.123 T€	16.612 T€	12.100 T€	11.822 T€
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	-290 T€	-28 T€	210 T€	371 T€
Anteil an Umsatzerlösen	-1,8 %	-0,2 %	1,7 %	3,1 %
Beschäftigungsvolumen	231,8	239,4	166,4	162,3
davon Landeshauptkasse	62,7	70,1	-	-

- 810** Der Eigenbetrieb hat, nachdem die Landeshauptkasse 2006 ausgegliedert worden ist, Umsatzerlöse von rd. 12 Mio. € erzielt. Das sind Verrechnungen mit den bremischen Dienststellen gewesen. 2006 hat der Eigenbetrieb erstmals einen Jahresüberschuss von rd. 210 T€ erwirtschaftet. 2007 hat er ihn auf rd. 371 T€ steigern können. Damit macht der Überschuss in diesem Jahr rd. 3,1 % der Umsatzerlöse aus. Das Beschäftigungsvolumen misst die Zahl der Beschäftigten. Im Jahr 2007 hat es beim Eigenbetrieb rd. 162 Vollzeitkräfte betragen. Bei der Berechnung der Vollzeitkräfte werden Teilzeitkräfte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten gezählt.



4 Organisatorischer Aufbau und Erlössituation

- 811** Der Eigenbetrieb gliedert sich in die Geschäftsbereiche Abrechnung der Bezüge/Entgelte (A), Geschäftsführung (G), Personalbetreuung (P) und Zentrale Dienste (Z).
- 812** Im Jahr 2007 ist eine Unternehmensberatungsfirma beauftragt worden, die Kosten- und Erlössituation zu untersuchen. Sie hat dazu die Stärken und Schwächen im Aufbau und im Ablauf betrachtet und ein Konzept erarbeitet, wie sich der Eigenbetrieb konsolidieren kann. Die Unternehmensberatungsfirma hat Verbesserungsmöglichkeiten benannt, die der Eigenbetrieb umsetzen will.

5 Personalbedarf ermitteln

- 813** Die Personalausgaben sind der größte Kostenfaktor des Eigenbetriebs und wirken sich maßgeblich auf die Preiskalkulation aus.
- 814** Der Eigenbetrieb ermittelt und beurteilt den Personalbedarf sowie die Auslastung der Beschäftigten im personalstärksten Geschäftsfeld, der Bezügeabrechnung, über Fallzahlen. Nach Ansicht des Eigenbetriebs sei dies ein übliches Verfahren. Im Übrigen orientiere er sich an den Ergebnissen des Gutachtens der Unternehmensberatungsfirma. Außerdem stehe für die Bereiche Bezüge, Versorgung, Beihilfe und Familienkasse ein Vergleich (Benchmark) der norddeutschen Länder und Bayerns zur Verfügung.
- 815** Performa Nord hat seinen Personalbestand und -bedarf in den Geschäftsbereichen für das Jahr 2008 dargestellt. Dies zeigt die folgende Tabelle.

Personalbestand und -bedarf der Geschäftsbereiche (in Vollzeitkräften; gerundet)			
Geschäftsbereich	Ist August 2008	Soll 2008	Differenz (Ist - Soll)
A (Bezüge/Entgelte)	73,8	81,2	-7,4
G (Geschäftsführung)	5,2	5,2	0,0
P (Personalbetreuung)	36,9	39,3	-2,4
Z (Zentrale Dienste)	34,1	34,4	-0,3
Summe	150,0	160,1	-10,1

- 816** Der Personalbestand in den Geschäftsbereichen A und P hat erheblich unter den vom Eigenbetrieb für 2008 festgelegten Soll-Werten gelegen. Beispielswei-

se hat der Geschäftsbereich A das Soll von rd. 81 mit rd. 7 Vollzeitkräften unterschritten. In der Summe hat der Personalbestand in Höhe von 150,0 Vollzeitkräften erheblich unter dem Soll von 160,1 Vollzeitkräften gelegen.

- 817** Der Eigenbetrieb hat erklärt, das Personal-Ist im August 2008 stelle den Tiefpunkt des Beschäftigungsumfangs dar. Dieser habe zu deutlichen Qualitätsverlusten, Beschwerden und Anfragen geführt.
- 818** Dem Personal-Soll und dem derzeitigen Personalbestand liegt keine Bedarfsermittlung in Form einer analytischen Bemessung zugrunde. Ob die Personal-Sollgröße sachgerecht ist, lässt sich deshalb nicht beurteilen.
- 819** Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte der Eigenbetrieb spätestens drei Jahre nach Gründung eine analytische Personalbemessung durchführen müssen. Nur so hätte er genaue Bedarfszahlen ermitteln können. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, in denen keine Vergleichsdaten über Benchmarks oder Fallzahlen vorliegen.
- 820** Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, die Sollgrößen nunmehr durch eine analytische Personalbemessung zu prüfen.
- 821** Der Eigenbetrieb hat erklärt, er halte die derzeitigen Verfahren (s. Tz. 814) für sachgerecht. Sie stellten gemeinhin durchaus anerkannte moderne Instrumente zur Personalbemessung und zur Optimierung von Geschäftsprozessen dar. Eine klassische Personalbemessung sei „aufgrund der Vielschichtigkeit der Vorgänge und der Einmaligkeit intensiver Vorgänge, wie einer Tarifumstellung, nicht mit vertretbarem Aufwand durchführbar bzw. im Ergebnis unbrauchbar“.
- 822** Der Rechnungshof fordert weiterhin, dass der Eigenbetrieb eine umfassende Personalbemessung durchführen und Sollgrößen entsprechend anpassen muss. Auch in Zukunft wird der Eigenbetrieb aufgrund der Vorgaben des Finanzressorts Einsparungen erbringen müssen. Gerade die Vielschichtigkeit der Vorgänge macht eine Geschäftsprozessanalyse notwendig. Mit den Ergebnissen lässt sich eine analytische Personalbemessung durchführen und damit Optimierungspotenziale realisieren. Ein unvertretbar hoher Aufwand ist für den Rechnungshof nicht ersichtlich.

6 Kosten- und Leistungsrechnung zögerlich aufgebaut

- 823** § 18 Bremisches Eigenbetriebsgesetz sieht vor, dass Eigenbetriebe ihre Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung führen und eine Kostenrechnung erstellen.

- 824** Die KLR ist ein internes Steuerungsinstrument für die Betriebsleitung. In ihr werden die Kosten und Leistungen systematisch erfasst und die Kosten den Leistungen zugeordnet. Ziel der KLR ist es, Transparenz zu schaffen und Effizienzpotenziale sichtbar zu machen und zu heben.
- 825** Der Eigenbetrieb hat im Jahr 2000 mit dem Buchungssystem SAP R/3 die technischen Voraussetzungen geschaffen, die KLR zu nutzen. Bis Ende 2005 hat er lediglich eine Kostenarten- und eine Kostenstellenrechnung gehabt. Das hat nicht ausgereicht, die Preise aus der KLR zu kalkulieren. Die Preise hat der Eigenbetrieb deshalb hilfsweise in einer Nebenrechnung in Excel berechnet. Erst Mitte 2005 hat der Eigenbetrieb eine Projektgruppe eingesetzt, um die KLR weiterzuentwickeln. 2006 hat er damit begonnen, kostenstellenbezogen zu planen und danach eine geschäftsbereichs-bezogene Planung sowie eine Kostenträgerrechnung aufzubauen.
- 826** Erst ab 2007 ist die KLR des Eigenbetriebs dazu geeignet gewesen, Stückkosten und damit die Preise zu ermitteln, die den Dienststellen berechnet werden.
- 827** Eine Einführungs- und Aufbauphase von sieben Jahren ist entschieden zu lang. Der Eigenbetrieb hat die KLR bis 2005 nicht mit dem notwendigen Nachdruck eingeführt. Dadurch haben ihm steuerungsrelevante Informationen gefehlt. Er hat lange Zeit seine Dienstleistungen weder mengenmäßig noch nach ihrer zeitlichen Verteilung mit dem vorhandenen Personalbestand sowie den Personal- und Sachkosten vergleichen können. Eventuelle Schwachstellen hat er dadurch nicht erkennen können.
- 828** Das Finanzressort hält die Kritik des Rechnungshofs an der zeitlich verzögerten Einführung der KLR für grundsätzlich berechtigt. Die KLR hätte zeitlich stringenter aufgebaut werden können.

7 Preiskalkulation des Eigenbetriebs

- 829** Der Eigenbetrieb muss zumindest seine Kosten decken. Demzufolge hat er seine Preise kostendeckend zu kalkulieren. Gewinne sind grundsätzlich möglich, jedoch nicht primäres Ziel seines Handelns.

7.1 Preiskalkulation 2004

- 830** Der Eigenbetrieb hat erstmalig 2004 Preise auf Vollkostenbasis berechnet. Dazu hat er die Kosten je Geschäftsbereich herangezogen.

- 831** Ende 2004 hat der Eigenbetrieb eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt, neben dem Jahresabschluss auch zu prüfen, ob die Preise des Eigenbetriebs ordnungsgemäß ermittelt wurden. Die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Eigenbetriebs zu untersuchen, war nicht Gegenstand des Auftrags.
- 832** Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat die Kosten je Fall berechnet, indem sie die Istkosten 2004 auf die in dem Jahr tatsächlich bearbeiteten Mengen verteilt hat. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Ermittlung der Preise 2004 insgesamt auf einem sachgerechten Verfahren beruhte. Bei einigen Dienstleistungen hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft festgestellt, dass die Istkosten pro Fall erheblich von den Preisen des Entgeltverzeichnisses 2004 abwichen. Diese Abweichungen hat sie vor allem auf die Unterschiede zwischen den geplanten und den tatsächlichen Mengen zurückgeführt. Die Mengen seien nicht oder nur schwer planbar.
- 833** Dieser Beurteilung kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Gemäß Gutachten weichen zwar die geplanten Mengen von den tatsächlich bearbeiteten Mengen ab, die Abweichungen sind aber nicht gravierend. Der Grund für die Differenzen sind die Abweichungen der kalkulierten Kosten von den Istkosten. Bei einigen Dienstleistungen liegen die Istkosten deutlich über den geplanten Kosten, trotz geringer Mengenabweichungen.
- 834** Als die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dem Eigenbetrieb das Ergebnis ihres Gutachtens im Juni 2005 mitgeteilt hat, hatte der Betriebsausschuss das Entgeltverzeichnis 2005 bereits beschlossen. Der Eigenbetrieb hat die Preise für die einzelnen Dienstleistungen im Vergleich zu 2004 gesenkt. Der Preis für das Gros der Dienstleistungen ist zwischen 5,6 % und 6,0 % reduziert worden.
- 835** Der Eigenbetrieb hat ausgeführt, er habe die Preise aufgrund politischer Vorgaben weiter gesenkt und mit personalwirtschaftlichen und organisatorischen Maßnahmen reagiert.
- 836** Basierend auf den Ergebnissen des Gutachtens hätten die Preise für einzelne Dienstleistungen 2005 steigen müssen. Der Eigenbetrieb hätte die Ergebnisse des Gutachtens konsequent aufgreifen und bereits 2005 die Preise neu kalkulieren und das Entgeltverzeichnis ändern müssen.

7.2 Preiskalkulation 2006

- 837** Erst für das Jahr 2006 hat der Eigenbetrieb die Preise neu kalkuliert. Er hat dabei die Ausgliederung der Landeshauptkasse berücksichtigt. Um die Wünsche der Kunden nach einfacheren und leichter nachprüfbaren Rechnungen zu erfül-

len, hat er seine Dienstleistungen neu strukturiert. Er hat verschiedene Einzelleistungen zusammengefasst. Bei der Kalkulation der angebotenen Dienstleistungen hat er die vom Finanzressort vorgegebenen Einsparquoten von 1,7 % für Personal und 2,0 % für Sachkosten berücksichtigt.

- 838** Für die Preiskalkulation hat der Eigenbetrieb die geplanten Kosten 2006 für jeden seiner Geschäftsbereiche ins Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten 2004 gesetzt. Dadurch hat er je Geschäftsbereich einen Prozentsatz erhalten. Mit diesen Prozentsätzen hat er die Preise aus dem Entgeltverzeichnis 2004 auf 2006 umgerechnet.
- 839** Die so ermittelten Preise hat der Eigenbetrieb in 20 Fällen hauptsächlich für den Geschäftsbereich P übernommen. Für den größten Geschäftsbereich A (s. Tz. 811 und 815) hat er die so kalkulierten Preise mit einer Ausnahme für alle Dienstleistungen nicht übernommen.
- 840** Der Eigenbetrieb hätte aufgrund seiner Preiskalkulation z. B. für die Personaldienstleistung „Beamte“ 18,93 € je Fall in Rechnung stellen müssen. Für das Entgeltverzeichnis 2006 hat er den Preis für diese Dienstleistung jedoch auf 18,10 € festgesetzt. Der Eigenbetrieb hat in Höhe von 0,83 € pro Fall einen Fehlbetrag in Kauf genommen.
- 841** Der Eigenbetrieb hat erklärt, er wolle eine gewisse Kontinuität der Preise gewährleisten. Abgestimmt mit der Aufsichtsbehörde habe er den Preis für Versorgungsdienstleistungen angehoben, um einer Schieflage bei den Arbeitnehmerentgelten zu begegnen und damit einen Jahresfehlbetrag zu vermeiden.
- 842** Lt. Geschäftsbericht hat der Eigenbetrieb im Geschäftsjahr 2006 erstmalig seit seinem Bestehen einen Überschuss von rd. 210 T€ erwirtschaftet. Darüber hinaus hat er den Dienststellen für Pflichtleistungen insgesamt 570 T€ am Jahresende gutgeschrieben. Damit hat Performa Nord für die Kunden indirekt die Preise rückwirkend gesenkt. Ohne diese Gutschriften hätte der Eigenbetrieb einen Überschuss von rd. 780 T€ erzielt.

7.3 Preiskalkulation 2007

- 843** Für 2007 hat der Eigenbetrieb seine Preise nicht neu kalkuliert. Er hat die Preise des Entgeltverzeichnisses 2006 übernommen. Zum Jahresende hat er den Dienststellen einen Betrag in Höhe von 1.453 T€ gutgeschrieben. Darüber hinaus hat er einen Überschuss von 371 T€ erwirtschaftet. Ohne die Gutschriften hätte der Jahresüberschuss rd. 1.824 T€ betragen.

- 844** Nach Angaben des Eigenbetriebs setzt sich der Jahresüberschuss aus Einsparungen (rd. 900 T€), der Beibehaltung der Preise des Jahres 2006 (rd. 300 T€) und aus der irrtümlichen Doppelberücksichtigung eines Betrages in der Kalkulation (rd. 600 T€) zusammen.

7.4 Preiskalkulation 2008

- 845** Für 2008 sind die Preise für die einzelnen Dienstleistungen aufgrund der Vorgaben des Finanzressorts weiter gesenkt und das Entgeltverzeichnis ist entsprechend angepasst worden. Das Finanzressort hat den Eigenbetrieb veranlasst, den Jahresüberschuss und die Gutschriften (s. Tz. 842) bei der Fortschreibung des Entgeltverzeichnisses aus 2007 abzugiehen.

7.5 Künftige Preiskalkulation

- 846** Der Eigenbetrieb hat die Preise unzureichend kalkuliert. Deshalb hat es bei einzelnen Dienstleistungen gravierende Differenzen zu den tatsächlichen Kosten gegeben. Den Dienststellen sind hohe Gutschriften gezahlt worden.
- 847** Da die Preise der einzelnen Dienstleistungen teilweise über und teilweise unter den Kosten liegen, kommt es zu Quersubventionierungen. Damit werden die tatsächlichen Kosten der einzelnen Dienstleistungen nicht über den Preis an die Kunden weitergegeben.
- 848** Künftig muss der Eigenbetrieb alle Preise verursachungsgerecht entsprechend den Kosten festlegen. Bisher hat er lediglich darauf geachtet, dass seine Kosten in der Summe gedeckt waren. Quersubventionierungen sind so weit wie möglich auszuschließen.
- 849** Der Eigenbetrieb beabsichtigt, die Preise auf der Basis der KLR aufwandsnäher und treffsicherer zu kalkulieren. Die Voraussetzung hierfür hat er erst 2006 mit der Kostenträgerstruktur geschaffen (s. Tz. 825). Zzt. kalkuliert der Eigenbetrieb die Preise für die Aufstellung der Haushalte 2010/2011. Diese Preise müssen ohne Ausnahme in das Entgeltverzeichnis übernommen werden, auch wenn sie erheblich von den bisherigen Preisen abweichen sollten.
- 850** Der Eigenbetrieb hat darauf hingewiesen, es werde auch weiterhin Sachverhalte geben, die bedingen, dass die Entgelte von der Preiskalkulation abweichen. Insbesondere sei dies begründet durch politische Vorgaben für bestimmte Dienstleistungen. Dies gelte z. B. für die Reisekostenabrechnung, für die die Kunden keine Gemeinkosten zu tragen hätten.

- 851** Nach Ansicht des Rechnungshofs entbinden diese Ausnahmen den Eigenbetrieb nicht davon, Dienstleistungen im Übrigen korrekt und jährlich zu kalkulieren und diese Preise in das Entgeltverzeichnis zu übernehmen.

7.6 Preise für Wahlleistungen uneinheitlich

- 852** Der Eigenbetrieb bietet den Dienststellen Pflichtleistungen (z. B. Abrechnung der Bezüge) und Wahlleistungen (z. B. Personalsachbearbeitung) an. Pflichtleistungen rechnet er mit den Dienststellen einheitlich lt. dem Entgeltverzeichnis ab. Für die Wahlleistungen schließt der Eigenbetrieb mit den Dienststellen individuelle Verträge. Teilweise sind die Preise für die Wahlleistungen unterschiedlich. Die Verträge werden nicht angepasst, wenn sich das Entgeltverzeichnis ändert. Erst im Jahr 2008 hat der Eigenbetrieb diese Verträge in einem Vertragskataster erfasst.
- 853** Der Eigenbetrieb vertritt die Auffassung, der Preis für die Wahlleistungen im Entgeltverzeichnis könne nur als Richtwert dienen. Es bestünden große Unterschiede bezüglich des Arbeitsaufwands der Wahlleistungen für einzelne Kunden. Deshalb könne keine Mischkalkulation durchgeführt werden. Bei einer späteren Anpassung der Preise würde es zu Umsatzeinbußen kommen, da i. d. R. die höheren Preise zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses beibehalten würden. Würden neue Kunden Preisanpassungen bei schon vorhandenen Kunden auslösen, wäre dies nicht verursachungsgerecht und würde letztlich eine neue Form der Quersubventionierung bedeuten.
- 854** Auch nach Ansicht des Rechnungshofs müssen sich große Unterschiede im Arbeitsaufwand bei Wahlleistungen auf die Preise auswirken. Allerdings sollten innerhalb der Kernverwaltung für gleiche Dienstleistungen einheitliche Preise vereinbart werden, die sich aus den Kosten der Dienstleistung ergeben. Dies bedeutet, dass nicht auf Dauer an den einmal festgelegten Preisen festgehalten wird. Durch neue Kunden entstehen ggf. insgesamt neue Kostensituationen. Die Kosten müssen neu kalkuliert werden und sich auch bei bestehenden Verträgen auf die Preise auswirken. Gerade das verhindert Quersubventionierungen. In den Verträgen sollte eine entsprechende Anpassungsklausel vereinbart werden.

8 Deckungsbeitragsrechnung einführen

- 855** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, eine Deckungsbeitragsrechnung für die Dienstleistungen aufzubauen. Dann kann der Eigenbetrieb verlässliche Aussagen darüber treffen, welchen Beitrag der jeweilige Kunde tatsächlich zur Deckung der fixen Kosten leistet.

- 856** Der Eigenbetrieb hat erklärt, ihm lägen die Grunddaten für eine Deckungsbeitragsrechnung vor. Damit sei es prinzipiell möglich, von den Umsätzen je Dienstleistung nacheinander die Herstellungskosten und die anderen Kostenbestandteile abzusetzen. Das entspräche im Wesentlichen einer Deckungsbeitragsrechnung. Er bemühe sich seit 2007 mithilfe des Finanzressorts, eine technische Möglichkeit in SAP zu schaffen. Deshalb habe er eine solche Darstellung als Nebenrechnung erstellt.
- 857** Der Eigenbetrieb konnte dem Rechnungshof bisher keine Deckungsbeitragsrechnung vorlegen. Das Finanzressort hat erklärt, die Arbeiten zur vollständigen Umsetzung der Deckungsbeitragsrechnung seien noch nicht abgeschlossen.

9 Aufsicht durch Finanzressort

- 858** Die Aufsicht über den Eigenbetrieb hat das Finanzressort. Bis Ende 2003 hat es den Eigenbetrieb direkt finanziert. In dieser Zeit haben die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs weder einen Fehlbetrag noch einen Jahresüberschuss ausgewiesen. 2004 hat das Finanzressort die Haushaltsmittel, die für die Aufgaben des Eigenbetriebs geplant waren, auf die Dienststellen verteilt. Die Dienststellen haben für die Dienstleistungen des Eigenbetriebs zahlen müssen. Erstmals 2004 hat der Jahresabschluss des Eigenbetriebs einen Fehlbetrag ausgewiesen. Eine Ursache dafür war, dass die Dienststellen nicht alle Rechnungen vom Eigenbetrieb anerkannt und bezahlt haben.
- 859** Das vom Finanzressort in den Jahren 2000 bis 2003 praktizierte Verfahren, den Eigenbetrieb auskömmlich zu finanzieren, hat dem Betrieb keinen zwingenden Anreiz geliefert, kaufmännisch zu handeln. Der Eigenbetrieb war nicht gezwungen, sich zu optimieren und ggf. seine Kosten zu senken.
- 860** Ab 2004 sind die Dienstleistungsentgelte in den Haushalten der Dienststellen veranschlagt worden. Diese Mittel haben nicht ausgereicht, um die in Rechnung gestellten Leistungen zu finanzieren. Die Defizite hat das Finanzressort ausgeglichen. Erst seit 2008 erhalten die Dienststellen eine an dem Entgeltverzeichnis orientierte Mittelausstattung.
- 861** Das Finanzressort hätte seine Aufsicht ausüben und den Eigenbetrieb früher und wirksamer steuern müssen. Es hätte darauf drängen müssen, dass der Eigenbetrieb eine analytische Personalbemessung durchführt, frühzeitig eine KLR aufbaut und eine an den tatsächlichen Kosten orientierte Preiskalkulation durchführt.



- 862** Das Finanzressort hat eingeräumt, die KLR sei zeitlich verzögert eingeführt worden (s. Tz. 828). Es sei möglich gewesen, Steuerungsinformationen früher zu gewinnen. Seit 2005 betreue es die Weiterentwicklung der KLR auf Basis des SAP-Systems. Es werde zzt. erwogen, „bei Performa Nord ein Pilotprojekt zur Preiskalkulation durchzuführen, um hieraus eine Standardisierung der Rahmenvorgaben für eine entsprechende Funktionalität in SAP zu gewinnen“. Zur fehlenden analytischen Personalbemessung hat sich das Finanzressort nicht geäußert.
- 863** Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Finanzressorts, für alle Eigenbetriebe eine Preiskalkulation nach einheitlichen Grundsätzen zu erarbeiten.

Bremen, den 12. Februar 2009

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller