

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Jahresbericht 2007

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2005**

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Abkürzungsverzeichnis

AIP	Anschlussinvestitionsprogramm
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
ISP	Investitionssonderprogramm
i. V. m.	in Verbindung mit
i. d. R.	in der Regel
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
OVG	Oberverwaltungsgericht
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textzahl
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VV	Verwaltungsvorschriften

Jahresbericht 2007 (Land)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I Vorbemerkungen	
1 Gegenstand des Jahresberichts	1 - 10
2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO	11
3 Rechnung des Rechnungshofs	12
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005	
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	13 - 18
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	19 - 25
3 Haushaltsrechnung	26 - 32
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	33 - 34
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	35
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	36 - 37
7 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	38 - 40
8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	41 - 44
9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	45 - 48
10 Überwachung des Staatsschuldbuches	49 - 51
11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen "Bürgschaften (Land)"	52 - 58
III Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten	
1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	59 - 63
2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten	64 - 93

	Tz.
IV Schulden, Zinsen und Steuern	
1 Schuldenentwicklung	94 - 111
2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	112 - 126
V Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsverantwortung	127 - 146
2 Sparvorgaben	147 - 160
3 Entwicklungsstand von Leistungszielen und Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt	161 - 198
VI Personalhaushalt 2005	
1 Ausgaben für das Personal nur schwer zu ermitteln	199 - 203
2 Wie sich die Personalausgaben entwickelt haben	204 - 215
3 Personalausgaben und Gesamtausgaben	216 - 217
4 Wie sich die Zahl der Beschäftigten entwickelt hat	218 - 228
VII Allgemeine Prüfungsergebnisse	
1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen	229 - 319
2 Verwaltung von Softwarelizenzen	320 - 370
VIII Einzelne Prüfungsergebnisse	
Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa	
Betrieb eines Gästehauses	371 - 404
Inneres	
Dienstsport	405 - 416
Justiz	
Registerführung bei den Amtsgerichten	417 - 429

	Tz.
Wissenschaft	
Organisation und Durchführung der Forschungsförderung im Land Bremen	430 - 467
Jugend	
Entgeltverträge mit Anbietern der Jugendhilfe	468 - 536
Soziales	
Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten	537 - 584
Erstattungen des Landes an die Gemeinden für Sozialhilfeleistungen	585 - 610
Umwelt	
Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken	611 - 673
Wirtschaft	
Zuwendungen an das Musikfest Bremen	674 - 709
Kultur	
Organisation der Kulturverwaltung	710 - 766
Bildung und Finanzen	
Anlagenverzeichnisse nach § 73 LHO im Bildungsressort	767 - 799
Finanzen	
Zusatzversorgung der Arbeitnehmer im bremischen öffentlichen Dienst	800 - 833
Erstattung von Versorgungsbezügen	834 - 851
Organisationsuntersuchung der Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Bremen-Ost	852 - 902

I Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof 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 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 2005. Der Rechnungshof hat sich im folgenden Abschnitt „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2005 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher von § 89 Abs. 2 LHO Gebrauch gemacht und seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Im vergangenen Jahr hat sich der Rechnungshof u. a. mit den Schwerpunktthemen „Controlling“ (s. z. B. Tz. 455 u. 537), „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Tz. 229 ff.) und „Entwicklungsstand von Leistungszielen und Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt“ (Tz. 161 ff.) befasst.

- 5** Darüber hinaus hat der Rechnungshof insbesondere die Verwaltung gemäß § 88 Abs. 2 LHO in vielfältiger Form aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten. Bereits während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof Empfehlungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten gegeben. Oft hat dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns geführt.
- 6** 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 zukünftig 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.
- 7** Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände berücksichtigt.
- 8** Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden ebenfalls erwähnt.
- 9** 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.
- 10** Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 9. Januar 2007 wieder.

2 Entlastung des Senats

- 11** Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2003 (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 12) in der Sitzung am 22. März 2006 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 16/885). Für das Haushaltsjahr 2004 hat die Bürgerschaft bis zur Veröffentlichung dieses Jahresberichts die Entlastung des Senats noch nicht beschlossen.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12** Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2004 am 23. März 2006 Entlastung erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Drs. 16/889). Für die Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2005 hat die Bürgerschaft dem Rechnungshof am 15. November 2006 Entlastung erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Drs. 16/1160).

II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13** Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 6. Juli 2004 beschlossen (Brem.GBl. S. 361). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.563.321.170 € festgestellt. Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBl. S. 601) ein Volumen von 3.605.102.950 €.
- 14** Die Obergrenzen der Beschäftigung von Personal wurden bisher als Planstellen und Stellen im Stellenplan ausgewiesen. Im HG 2004 wurden die Obergrenzen erstmalig durch Stellenvolumen und Stellenindex festgelegt. Das Stellenvolumen ist die Summe aller ausfinanzierten Stellen. Ausfinanzierte Stellen berechnen sich entweder aus den Beschäftigungszielzahlen zuzüglich eines Bewirtschaftungsaufschlags von bis zu 3 % oder sind refinanziert. Der Stellenindex gibt die durchschnittliche Wertigkeit einer Stelle an. So entspricht z. B. der Stellenindex 1 der Besoldungsgruppe A 7,

der Stellenindex 1,69 entspricht der Besoldungsgruppe A 13. Das für die Personalhaushalte ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 7.776 festgesetzt. Der Stellenindex betrug 1,33; dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.

- 15** Das HG 2005 sah in § 15 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass der Senator für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 862.432.570 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2004 belief sich die Kreditermächtigung lt. Nachtragshaushaltsgesetz 2004 auf 996.901.540 €.
- 16** Durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2005 vom 31. Mai 2005 (Brem.GBl. S. 195) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 23.320.000 € erhöhten Betrag auf 3.586.641.170 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde wegen einer nicht gewährten Kompensationszahlung von 509,3 Mio. € und Einnahmeverbesserungen aufgrund des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) von rd. 57,4 Mio. € um 451.940.000 € auf 1.314.372.570 € erhöht. Die Kompensationszahlung hat Bremen aufgrund des sog. Kanzlerbriefs aus dem Jahr 2000 für 2005 erwartet.
- 17** Durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2005 vom 20. Dezember 2005 (Brem.GBl. S. 623) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 63.230.050 € erhöhten Betrag auf 3.649.871.220 € festgestellt. Die Veränderungen sind im Wesentlichen durch
- Mindereinnahmen und Mehrausgaben einschließlich Personalmehrausgaben,
 - Mindereinnahmen aufgrund von Hartz IV,
 - nicht realisierte Minderausgaben für das elektronische Einkaufsmanagement und
 - veränderte Fälligkeiten für die Sozialversicherungsbeiträge
- entstanden.

18 Finanziert wurde die Haushaltsverschlechterung im Wesentlichen durch

- Steuermehreinnahmen,
- Verwendung von Erlösen aus der Veräußerung von Anteilen an den Stahlwerken,
- Einsparungen bei den Zinsausgaben aufgrund gesunkener Zinssätze,
- Investitionskürzungen in den Ressorthaushalten,
- Rücklagenentnahmen und
- eine zusätzliche Kreditaufnahme.

Die Kreditermächtigung wurde um 16.235.110 € auf 1.330.607.680 € erhöht.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

19 Gemäß Art. 131 a LV dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Bürgerschaft hat die Haushalte 2005 für das Land und die Stadtgemeinde mit einer veranschlagten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften in Höhe von rd. 538,4 Mio. € und veranschlagten Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 521,4 Mio. € beschlossen. Die Kreditaufnahmegrenze wurde um rd. 17,0 Mio. € überschritten.

20 Der Landeshaushalt 2005 enthielt erstmalig einen Einnahmeanschlag aufgrund der unterstellten Kompensationszusage in Höhe von 509,3 Mio. €. Diese Einnahmeerwartung stützte der Senat auf eine anlässlich der Beratungen der Steuersenkungsgesetze und Finanzausgleichskonzepte im Jahre 2000 als Zusage verstandene Äußerung des Bundes, den Stadtstaat nicht erneut in eine Haushaltsnotlage ableiten zu lassen.

21 Wird die unterstellte Kompensationszahlung rechnerisch so behandelt wie die Sanierungsbeträge in den Vorjahren, bleibt sie bei der Berechnung der Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze unberücksichtigt. Dann ergibt sich eine geplante Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften in Höhe von rd. 1.047,7 Mio. €. Der Netto-Neuverschuldung stehen veranschlagte Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 521,4 Mio. € gegenüber. Die Kreditaufnahmegrenze wurde bei dieser Berechnung um rd. 526,3 Mio. € überschritten.

- 22** Durch die ersten Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erhöhte sich die veranschlagte Netto-Neuverschuldung (ohne Kompensationszahlung) im Soll um 418,2 Mio. € auf rd. 956,6 Mio. €. Die zweiten Nachtragshaushaltsgesetze enthielten eine Soll-Veränderung der Netto-Neuverschuldung um rd. 35,8 Mio. € auf rd. 992,4 Mio. €.
- 23** Beim Jahresabschluss 2005 betrug die Netto-Neuverschuldung tatsächlich rd. 996,1 Mio. €. Das Finanzierungsdefizit betrug lt. Haushaltsrechnung 2005 rd. 903,7 Mio. € (s. S. 59 der Haushaltsrechnung, s. Tz. 26). Als Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV hat der Senator für Finanzen einen negativen konsumtiven Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 429,8 Mio. € ausgewiesen (vgl. Jahresbericht 2005 des Senators für Finanzen vom April 2006 über das zentrale Finanzcontrolling - Teil B, I -).
- 24** Der Rechnungshof hatte in seinen letzten Jahresberichten die Berechnungen zur Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze nach Art. 131 a LV als nur eingeschränkt aussagefähig bezeichnet. Insbesondere hatte er kritisiert, dass konsumtive Ausgaben investiven Haushaltsstellen zugeordnet worden waren (vgl. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 19). Der Rechnungshof hat die Bereitschaft des Senators für Finanzen begrüßt, zur Haushaltsaufstellung 2006 Umsteuerungsmaßnahmen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuleiten. Diese sind zwischenzeitlich vollzogen worden.
- 25** Deshalb können der Senator für Finanzen und der Rechnungshof bei ihren Berechnungen für das Haushaltsjahr 2006 von denselben Daten ausgehen.

3 Haushaltsrechnung

- 26** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2005 durch Mitteilung vom 5. Dezember 2006 (Drs. 16/1222) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.

- 27** Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005 in gekürzter Form vorgelegt. 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 wurden erläutert.
- 28** 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, der nicht nur für das Land, sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengekommen ausgewiesen wurde.
- 29** Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2005 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 Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts- und Eigenbetriebe und der Sondervermögen des Landes,

- Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
- Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

30 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 83 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2005. 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.

31 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. 84 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

32 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2005 und dort in der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 116) enthalten.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)

33 Der Senat hatte für die Abrechnung der Ressorthaushalte zum Jahresabschluss 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen werden, sondern mit Zustimmung des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses der jeweiligen Budgetrücklage zuzuführen sind. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Mit Abschluss des Haushalts 2005 sind Ausgabereste in Höhe von rd. 9,7 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.

34 Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen für Land und Stadt gemeinsam auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 5. Mai 2006 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2005 (Vorlage 16/419 L, zugleich 16/467 S) die Entwicklung der Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2001 wie folgt dargestellt:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2001, gerundet - (ohne Sonderhaushalte)							
	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderung 2004/2005	
	Mio. €						%
Verlustvorträge	11,1	25,7	12,4	13,6	0,9	-12,7	-93,4
<i>davon aus Mindereinnahmen</i>	8,0	15,4	12,4	13,6	0,5	-13,2	-96,3
<i>davon aus Mehrausgaben</i>	3,1	10,3	0,0	0,0	0,3	0,0	---
Rücklagen/Reste insgesamt	173,3	112,7	87,8	118,6	145,2	26,6	22,4
allg. Budgetrücklage	23,8	11,9	4,1	2,8	1,3	-1,5	-53,6
<i>davon aus Mehreinnahmen (seit 2003 ohne investive Einnahmen)</i>	8,9	2,0	0,9	1,7	0,4	-1,2	-76,5
<i>davon aus rücklagefähigen Personal- ausgaben</i>	14,8	9,9	3,2	1,1	0,8	-0,3	-27,3
Altersteilzeitrücklage	3,6	2,3	5,0	3,8	2,3	-1,5	-39,5
Ausgabereste	58,2	39,1	26,5	44,1	17,7	-26,5	-59,9
<i>davon aus Personalminderausgaben</i>	1,0	1,9	1,2	1,8	1,2	-0,6	-33,3
<i>davon aus konsumtiven Minderaus- gaben</i>	57,2	37,2	25,3	17,4	16,5	-0,9	-5,2
<i>davon bei Versorgungsvorsorge</i>	---	---	---	25,0	0,0	-25,0	---
investive Rücklagen	60,3	58,3	47,7	65,7	62,6	-3,1	-4,7
<i>davon aus investiven Mehreinnahmen</i>	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	---
<i>davon aus investiven Minderausgaben</i>	60,3	58,3	47,6	65,7	62,6	-3,1	-4,7
Sonderrücklagen (Zuführungen 14. Monat)	27,4	1,1	4,5	2,2	61,4	59,2	---
<i>davon Allgemeine Finanzen (aus Sozialleistungen)</i>	25,6	0,0	0,0	---	---	---	---
<i>davon Rücklage Versorgungsvorsorge</i>	---	---	---	---	1,8	1,8	---
<i>davon sonstige Rücklagen</i>	1,8	1,1	4,5	2,2	59,6 ¹⁾	57,4	---

¹⁾ Regionales Sonderprogramm zur Unterstützung der Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Land Bremen in Begleitung der Umstrukturierungen im Stahlsektor 19,35 Mio. €; Allgemeine Finanzen 0,67 Mio. €; Space-Park-Darlehen 12,6 Mio. €; Bundesautobahn A 281 27 Mio. €.

5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern

- 35** 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 2005 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressort-bezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, verabredete der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle, wie diese Mängel zu beheben waren.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 36** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2005 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 jeweils 3.856.708.479,71 € für das Land und 2.926.874.321,99 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt jeweils 6.783.582.801,70 € aus.
- 37** Tatsächlich sind - wie in den Vorjahren - auch für das Haushaltsjahr 2005 für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht, wegen fehlender Annahmeanordnungen jedoch in das Folgejahr verschoben worden. Der Rechnungshof hat dieses Problem bereits in seinen letzten Jahresberichten dargestellt (vgl. zuletzt Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 33 ff.). Er hat beobachtet, wie sich diese Buchungsfälle in der letzten Zeit entwickelt haben. Danach hat die Anzahl der in das Folgejahr verschobenen Buchungen inzwischen deutlich abgenommen. Wurden im Jahr 2004 noch 5.242 Fälle mit einem Betragsvolumen von 2.081.322,28 € in das Folgejahr gebucht, waren es im Jahr 2005 nur noch 1.757 Fälle mit einem Volumen von 450.943,80 €. Für das Jahr 2006 erwartet die Landeshauptkasse eine erneute Verbesserung. Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Erforderlichenfalls wird er die Problematik mit dem Senator für Finanzen erneut erörtern.

7 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 oder - wenn sie gemäß § 4 HG 2005 deckungsfähig sind - 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 2005). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung 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 2005 hat der Rechnungshof 13 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 96.437,52 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 26 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 5.818.612,03 € festgestellt. Zusammen sind das 39 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.915.049,55 €.
- 40** Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. wurden geringere Beträge den Rücklagen zugeführt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Der Senator für Finanzen hatte die Ressorts im November 2005 mit seinem Schreiben über den Jahresabschluss 2005 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2005 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen

- 41** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005 enthält - einschließlich der Änderungen durch die Nachtragshaushalte - bei 18 Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 70.667.210 €.
- 42** Der Senator für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Er hat sich zur Auflösung der veranschlagten, globalen Minderausgaben geäußert (Vorlage 16/391 L, zugleich 16/440 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 17. März 2006, „Controllingbericht Produktgruppenhaushalt - vorläufiger Abschlussbericht 2005“, S. 40). In die Haushalte 2005 (Land und Stadtgemeinde) wurden seinerzeit insgesamt global veranschlagte Minderausgaben in Höhe von rd. 71,2 Mio. € eingestellt. Diese Minderausgaben wurden mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2005 um insgesamt rd. 31,5 Mio. € reduziert, weil verschiedene Ressorts zusätzliche finanzielle Mittel benötigten und die global in den Personalhaushalt eingestellte Minderausgabe aufgelöst werden musste. Im Vollzug der Haushalte waren somit noch Minderausgaben in Höhe von rd. 39,8 Mio. € zu erwirtschaften. Davon entfielen rd. 14,8 Mio. € auf den Landeshaushalt und rd. 25,0 Mio. € auf den Stadthaushalt. Diese veranschlagten, globalen Minderausgaben wurden im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst.
- 43** Im Zusammenhang mit Hartz IV wurden 55,9 Mio. € weitere Minderausgaben in den Landeshaushalt eingestellt und ebenfalls aufgelöst. Somit wurden die rd. 70,7 Mio. € im Landeshaushalt veranschlagten Minderausgaben in voller Höhe im Vollzug erwirtschaftet.
- 44** Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlägen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 45** Das HG 2005 sah in § 15 vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 46** Gemäß § 15 Abs. 8 HG betrug der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel; das sind 427.598.540,40 €. Diesen Rahmen hat der Senator für Finanzen stets eingehalten.
- 47** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 15 HG (z. B. für Sondervermögen und Eigenbetriebe) hat er nicht in Anspruch genommen.
- 48** Gemäß § 15 Abs. 12 HG war der Senator für Bau Umwelt und Verkehr ermächtigt, zweckgebundene Kredite des Bundes für den Wohnungsbau bis zur Höhe von 1.196.000 € aufzunehmen. Seit dem Jahr 2004 werden bremische Wohnungsbau-darlehen von der Bremer Aufbaubank (BAB) verwaltet. Die BAB nimmt die Wohnungskredite selbst beim Bund auf. Sie hat den Ermächtigungsrahmen eingehalten.

10 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 49** 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 vom Senator für Finanzen geführt. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch als Teil seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 50** Im Staatsschuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert (vgl. hierzu im Einzelnen Jahresbericht 1997 - Land -, Tz. 108). Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen.

51 Der Rechnungshof hat die ihm vom Senator für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2005 geprüft.

Am 31. Dezember 2004 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 827.258.376,24 €. Durch einen Abgang und fünf Zugänge im Jahr 2005, die im Saldo plus 1.050.000.000 € ausmachten, bestanden am 31. Dezember 2005 Einträge im Staatsschuldbuch in Höhe von 1.877.258.376,24 €.

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

52 Der Senator für Finanzen übernimmt nach § 20 Abs. 1 HG 2005 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 346 Mio. €.

53 Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr übernimmt nach § 20 Abs. 2 HG 2005 Bürgschaften bis zu 20 Mio. €.

54 Beide haben die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) ermächtigt, das Bürgschaftsgeschäft treuhänderisch für sie wahrzunehmen. Seit Juni 1999 gewährt und verwaltet die BAB Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, für Wirtschaftskredite sowie für die Haftung für Leihgaben und seit Juli 2003 auch Wohnungsbaubürgschaften.

55 Der Gesamtbestand der Verpflichtungen verminderte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2004 um rd. 96,6 Mio. €. Er betrug am 31. Dezember 2005 1.231.472.748,40 € und setzte sich wie folgt zusammen:

Bürgschaften für den Wohnungsbau	168.318.391,92 €
Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich Fischerei	2.928.732,32 €
Bürgschaften für Wirtschaftskredite	1.059.347.394,16 €
Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur	878.230,00 €

56 Bremen haftet außerdem nach § 5 a Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts u. a. für Darlehensaufnahmen der BAB. Das Haftungsrisiko erhöhte sich 2005 um 17,3 Mio. € und betrug zum 31. Dezember 2005 rd. 451,9 Mio. €.

- 57** Die Freie Hansestadt Bremen ist einschließlich der Haftung nach § 5 a Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts 2005 neue Verpflichtungen in Höhe von rd. 138,7 Mio. € eingegangen. Die Ermächtigung zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen von gesamt 366 Mio. € ist nicht überschritten worden.
- 58** Rd. 83,7 % (rd. 886,8 Mio. €) der Landesbürgschaften für Wirtschaftskredite hat Bremen für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

III Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten

1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 59** Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Abschlusszahlen des Senators für Finanzen fortgeschrieben. Aus den gegenübergestellten Einnahmen und Ausgaben hat er das Betriebsergebnis für das Jahr 2005 ermittelt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte - in Mio. € gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -												
	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	ohne	mit										
	Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven	
Einnahmen	2.771,9	2.902,7	2.805,4	2.926,5	2.661,8	2.785,3	2.637,8	2.755,6	2.715,1	2.833,5	2.757,6	2.878,4
Ausgaben	3.326,4	3.481,4	3.354,6	3.515,6	3.295,6	3.465,9	3.295,2	3.462,7	3.297,5	3.459,6	3.203,9	3.345,0
Betriebsergebnis	-554,5	-578,7	-549,2	-589,1	-633,8	-680,6	-657,4	-707,1	-582,4	-626,1	-446,4	-466,6
Anteil Bremerhaven		-24,2		-39,8		-46,8		-49,7		-43,8		-20,3

- 60** Die Einnahmen haben sich bei Land und Stadtgemeinde um rd. 42,5 Mio. € erhöht. Bei gleichzeitig um rd. 93,6 Mio. € gesunkenen Ausgaben hat sich das Betriebsergebnis um rd. 136,0 Mio. € verbessert.

- 61** Wie in den Vorjahren enthalten die laufenden Ausgaben nicht den hohen Anteil für konsumtive Zwecke, der investiv gebucht worden ist (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 65). Der Rechnungshof begrüßt, dass ab dem Haushaltsjahr 2006 Umsteuerungsmaßnahmen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben vollzogen worden sind (s. Tz. 24). Das Betriebsergebnis wird damit aussagefähiger.
- 62** Die Höhe der laufenden Einnahmen und Ausgaben ergibt sich aus den Jahresabschluss-Salden der jeweiligen Haushaltsstellen. Aus den Beträgen ist nicht zu ersehen, ob Einnahmen von Ausgaben oder Ausgaben von Einnahmen abgesetzt worden sind (vgl. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 142). Auf das Betriebsergebnis wirkt sich dies allerdings nicht aus.
- 63** Einschließlich der Daten Bremerhavens haben sich die laufenden Einnahmen um rd. 44,9 Mio. € erhöht. Die Ausgaben sind um rd. 114,6 Mio. € gesunken. Dadurch hat sich das Betriebsergebnis gegenüber 2004 um rd. 159,5 Mio. € verbessert. Es beträgt rd. 466,6 Mio. € und entspricht damit annähernd der jährlichen Belastung durch Zinsen (s. Tz. 115).

2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten

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

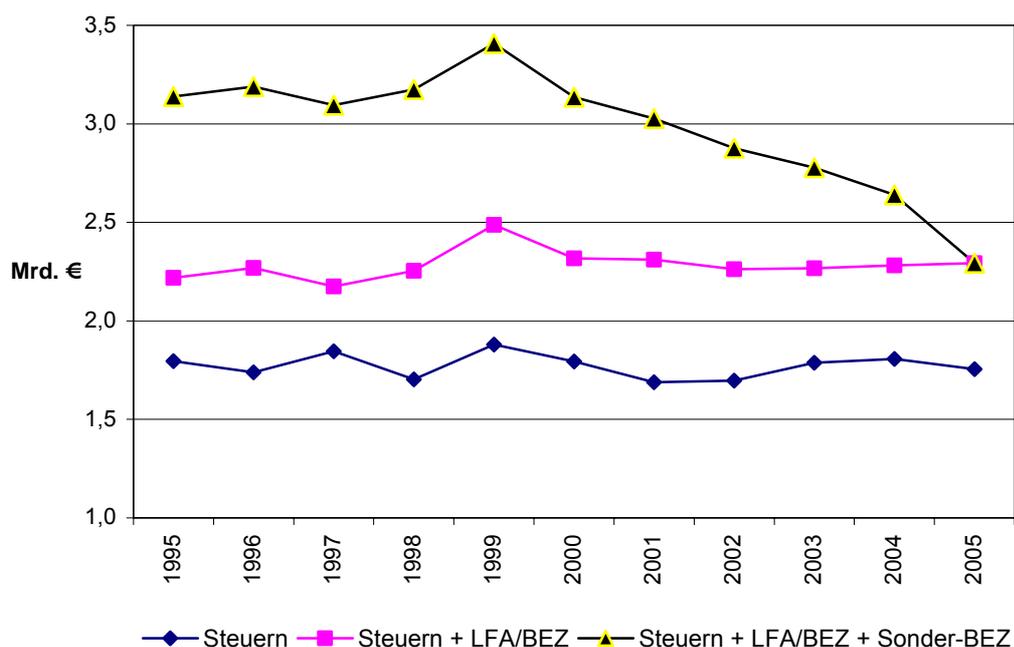
2.1 Entwicklung der Steuern, der allgemeinen Zuweisungen und der bis 2004 gezahlten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen

- 65** Die nachstehenden Schaubilder zeigen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich entwickelt haben:

Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ Land und Stadtgemeinde - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -								
Jahr	Steuern ¹⁾	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuern + LFA/BEZ	Veränderung, %	Sonder-BEZ	Steuern + LFA/BEZ + Sonder-BEZ	Veränderung, %
1995	1.794.854		423.404	2.218.258		920.325	3.138.583	
1996	1.738.541	-3,1	529.475	2.268.016	2,2	920.325	3.188.341	1,6
1997	1.845.892	6,2	329.416	2.175.308	-4,1	920.325	3.095.634	-2,9
1998	1.703.703	-7,7	550.875	2.254.577	3,6	920.325	3.174.903	2,6
1999	1.879.231	10,3	608.189	2.487.420	10,3	920.325	3.407.745	7,3
2000	1.794.347	-4,5	523.443	2.317.790	-6,8	818.067	3.135.857	-8,0
2001	1.689.065	-5,9	621.994	2.311.059	-0,3	715.809	3.026.868	-3,5
2002	1.697.359	0,5	564.678	2.262.037	-2,1	613.550	2.875.587	-5,0
2003	1.787.735	5,3	479.146	2.266.881	0,2	511.292	2.778.173	-3,4
2004	1.807.521	1,1	474.294	2.281.815	0,7	357.904	2.639.719	-5,0
2005	1.755.410	-2,9	536.846	2.292.256	0,5	---	2.292.256	-13,2

¹⁾ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgaben)

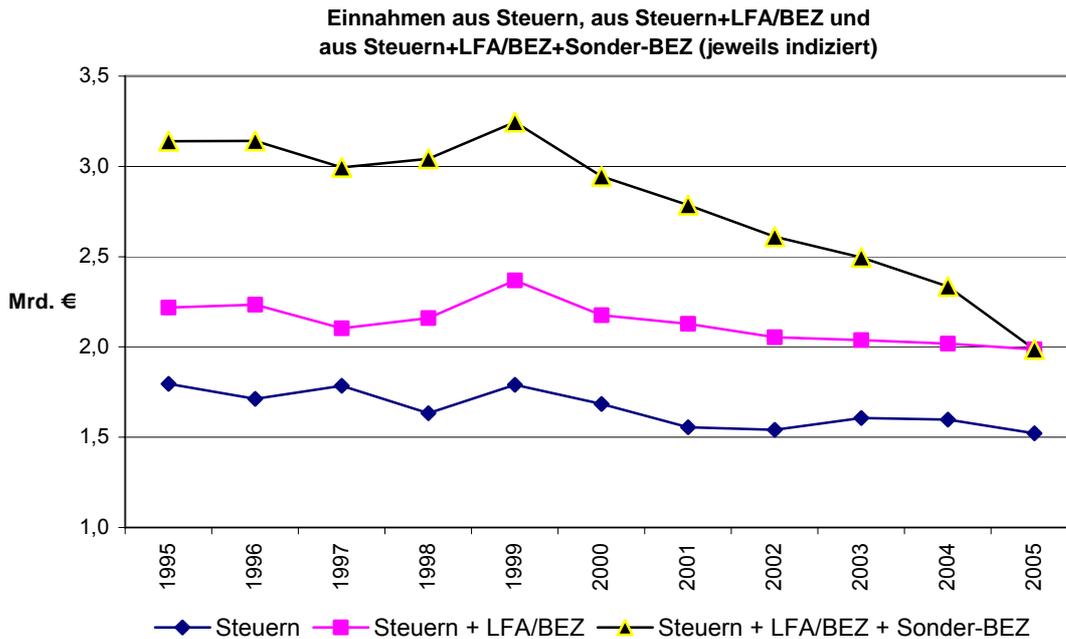
Einnahmen aus Steuern, aus Steuern+LFA/BEZ und aus Steuern+LFA/BEZ+Sonder-BEZ



- 66** Die Steuereinnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 52,1 Mio. €, mithin um rd. 2,9 %, gesunken. Sie liegen um rd. 39,4 Mio. € unter denen des Jahres 1995. Werden LFA und BEZ einbezogen, wird die Steuerreduzierung gegenüber dem Vorjahr mehr als ausgeglichen (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 72). Die Mehreinnahmen aus allen drei Einnahmearten betragen rd. 10,4 Mio. €, das sind rd. 0,5 %.
- 67** Die Sonder-BEZ im Jahr 2004 war gegenüber 2003 bereits um rd. 153,4 Mio. € niedriger ausgefallen. Der zuletzt gezahlte Betrag von rd. 357,9 Mio. € ist ab dem Jahr 2005 entfallen. Zusammengerechnet reduzieren sich die genannten Einnahmearten um rd. 347,5 Mio. €, das sind rd. 13,2 % geringere Einnahmen als im Vorjahr.
- 68** Die negative Entwicklung der Nominalbeträge wird deutlicher, wenn sie um die Geldentwertung bereinigt werden. Der Rechnungshof hat in nachstehenden Schaubildern die Preisindizes für die Lebenshaltung der privaten Haushalte verwendet. Als Ausgangsjahr hat er das Jahr 1995 gewählt.

Steuern, LFA/BEZ und Sonder-BEZ (jeweils indiziert) Land und Stadtgemeinde, in T€ gerundet						
Jahr	Steuern ¹⁾	LFA/BEZ	Steuern + LFA/BEZ	Sonder-BEZ	Steuern + LFA/BEZ + Sonder-BEZ	Preis- indizes
1995	1.794.854	423.404	2.218.258	920.325	3.138.583	100,00
1996	1.713.001	521.697	2.234.698	906.805	3.141.503	101,49
1997	1.785.059	318.560	2.103.619	889.996	2.993.615	103,41
1998	1.632.426	527.827	2.160.253	881.823	3.042.075	104,37
1999	1.789.653	579.198	2.368.851	876.456	3.245.307	105,01
2000	1.684.892	491.513	2.176.405	768.165	2.944.570	106,50
2001	1.554.933	572.600	2.127.534	658.965	2.786.499	108,63
2002	1.541.412	512.798	2.054.210	557.179	2.611.389	110,12
2003	1.606.456	430.560	2.037.016	459.446	2.496.462	111,28
2004	1.598.186	419.364	2.017.550	316.454	2.334.004	113,10
2005	1.521.677	465.365	1.987.041	---	1.987.041	115,36

¹⁾ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben



69 Während die Einnahmen aus Steuern, LFA/BEZ und Sonder-BEZ im Jahr 2005 gegenüber 1995 nominell bereits um rd. 0,9 Mrd. € (rd. 27 %) gesunken sind, haben sich die indizierten Werte, also die realen Einnahmen, um rd. 1,2 Mrd. € (rd. 37 %) verringert.

2.2 Verschiedene Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

70 Ein Vergleich von Steuern einschließlich LFA und BEZ mit Zuschüssen, z. B. vom Bund und von der EU, ergibt folgendes Bild:

Steuern und Zuschüsse, Land und Stadtgemeinde - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -					
Jahr	Steuern ¹⁾	LFA/BEZ	Zuschüsse	Summe	Anteil der Zuschüsse, %
1995	1.794.854	423.404	304.099	2.522.357	12,1
1996	1.738.541	529.475	283.947	2.551.963	11,1
1997	1.845.892	329.416	311.722	2.487.030	12,5
1998	1.703.703	550.875	266.199	2.520.777	10,6
1999	1.879.231	608.189	260.548	2.747.968	9,5
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

¹⁾ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

- 71** Der Anteil der Zuschüsse an der Summe der Einnahmen ist auf rd. 12,9 % gestiegen.
- 72** Die Veräußerung von Vermögen hat einen Einmaleffekt. Verglichen mit den Steuern und Zuschüssen zeigt sich folgende Entwicklung:

Steuern, Zuschüsse und Veräußerungserlöse, Land und Stadtgemeinde - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -						
Jahr	Steuern ¹⁾	LFA/BEZ	Zuschüsse	Veräußerungserlöse	Summe	Anteil der Veräußerungserlöse, %
1995	1.794.854	423.404	304.099	88.805	2.611.162	3,4
1996	1.738.541	529.475	283.947	18.559	2.570.522	0,7
1997	1.845.892	329.416	311.722	132.416	2.619.446	5,1
1998	1.703.703	550.875	266.199	268.522	2.789.299	9,6
1999	1.879.231	608.189	260.548	310.281	3.058.249	10,1
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

¹⁾ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

- 73** Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen haben gegenüber dem Vorjahr insbesondere wegen des Verkaufs der Stahlwerke-Anteile wieder zugenommen. Der Anteil der Erlöse an den Einnahmen ist daher ebenfalls gestiegen.

2.3 Einnahmen aus Krediten

- 74** Die Höhe des zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte benötigten Kreditvolumens spielt eine zentrale Rolle für die finanzielle Situation eines Gemeinwesens. Sie findet ihren Ausdruck in der Kreditfinanzierungsquote. Die Quote gibt den Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben an.
- 75** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 (Az.: 2 BvF 3/03) im Normenkontrollverfahren betreffend den Antrag des Landes Berlin auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Kreditfinanzierungsquote als aussagekräftigen Indikator benannt.

76 Das entspricht dem Urteil des BVerfG vom 27. Mai 1992 (Az.: 2 BvF 1/88), mit dem das Gericht dem Saarland und Bremen einen Anspruch auf Sanierungshilfen zugesprochen hatte. Das Gericht hat seinerzeit das Doppelte der länderdurchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote als Indiz für eine „einfache“ Haushaltsnotlage angesehen. Auf der Grundlage der Haushaltsdaten in der vom Bundesministerium für Finanzen am 22. März 2006 herausgegebenen Dokumentation - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/05/0001) betrug die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote aller Länder im Jahr 2005 rd. 8 %.

77 Der Rechnungshof hat berechnet, wie sich die bremische Kreditfinanzierungsquote seit dem Jahr 2000 entwickelt hat:

Kreditfinanzierungsquote, Land und Städte - in Mio. € gerundet -			
Jahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Nettokreditaufnahme	Kreditfinan- zierungs- quote, %
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

78 Die Quoten stimmen mit denen überein, die der Senator für Finanzen in seinen aktualisierten Berechnungen für den „Finanzrahmen des Stadtstaates“ für die Jahre ab 2003 angegeben hat. Die Zunahme der Nettokreditaufnahme korrespondiert mit der stufenweisen Abnahme der zuletzt im Jahr 2004 gezahlten Sonder-BEZ. Die zunächst geringen Quoten in den Jahren ab 2000 machen deutlich, dass mit den Sonder-BEZ Schulden getilgt worden sind.

2.4 Konsumtive Ausgabearten

79 Die konsumtiven Ausgaben gliedern sich wie folgt:

Konsumtive Ausgaben, Land und Stadtgemeinde - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben (ohne Schuldendienst)	Verände- rungen, %
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

- 80 Die konsumtiven Ausgaben haben bis zum Jahr 2004 durchweg abgenommen. Dies ist auch auf die im Finanzausgleichsgesetz vom 17. Juni 1999 festgelegten Bedingungen zurückzuführen, wonach die Steigerung der konsumtiven Ausgaben auf 1,5 % ab 1999 und 0,5 % ab 2003 begrenzt wurde.
- 81 Im Jahr 2005 sind die Ausgaben deutlich um rd. 4,5 % gegenüber 2004 gesunken. Im Wesentlichen ist dies zurückzuführen auf gesunkene konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse. Sie haben um rd. 83 Mio. € abgenommen.
- 82 Die Ausgabenhöhe gibt die Summe der in der Haushaltsrechnung für das jeweilige Jahr ausgewiesenen Beträge wieder. Die Darstellung konnte damit noch nicht die ab 2006 vorgenommenen Korrekturen berücksichtigen, die zu Verschiebungen zwischen konsumtiven und investiven Haushaltspositionen geführt haben. Bei rückwirkender Anwendung auf das Berichtsjahr 2005 haben die investiv zugeordneten konsumtiven Ausgaben gegenüber 2004 um rd. 25 Mio. € zugenommen (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 93, Spalte 6 der Tabelle). Um diesen Betrag erhöht, ergäbe sich für die Berechnung in der obigen Tabelle statt einer Abnahme der konsumtiven Ausgaben um rd. 4,5 % immer noch eine um rd. 3,4 %.

- 83** Außerdem fallen die Ausgaben im Haushaltsabschluss niedriger aus, wenn Ausgaben bei Einnahme-Haushaltsstellen und Einnahmen bei Ausgabe-Haushaltsstellen abgesetzt werden und dabei das Bruttoprinzip berührt sein kann (s. Tz. 62).
- 84** Zu den konsumtiven Ausgaben gehören auch die Zinsausgaben. Werden sie den übrigen Ausgaben lt. Tz. 79 hinzugerechnet, ergibt sich Folgendes:

Konsumtive Ausgaben einschl. Zinsausgaben, Land und Stadtgemeinde - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwal- tungsausgaben (einschl. Zinsen)	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben	Verän- derun- gen, %
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

- 85** Die hinzugerechneten Zinsen bewirken, dass die konsumtiven Ausgaben sich um rd. 3,9 % gegenüber dem Jahr 2004 statt um rd. 4,5 % verringern (s. Tz. 79). Bei rückwirkender Korrektur der Investiv-Konsumtiv-Buchungen (s. Tz. 82) hätten die Ausgaben um rd. 3,1 % abgenommen.

2.5 Ausgaben für Investitionen

2.5.1 Entwicklung der Investitionen

- 86** Der Rechnungshof hat sich in seinem Jahresbericht 2006 - Land - unter Tz. 83 ff. ausführlich mit Investitionsausgaben und Investitionsquoten auseinandergesetzt. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass Bremen konsumtive Zinsen, Personal- und Sachausgaben den investiven Ausgaben zugeordnet hatte. Mit der Rückführung der investiv zugeordneten konsumtiven Ausgaben in den konsumtiven Haushalt ab dem Jahr 2006 wird die Investitionsquote aussagefähiger als bisher.

- 87** In die jährliche Berechnung fließen statt der tatsächlichen Ausgaben für die außerhaushaltsmäßig vorfinanzierten Investitionsmaßnahmen die von den Ressorts an den BKF gezahlten, im bremischen Kernhaushalt gebuchten Tilgungsbeträge ein. Da die Tilgungen zudem in vielen Fällen erst Jahre nach Beginn der Maßnahmen einsetzen, kommt es zu zeitlichen Verschiebungen, die sich u. a. auf die Investitionsquoten der jeweiligen Jahre auswirken (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 90).
- 88** Der Rechnungshof hat auf dieser Basis die Investitionsquote neu berechnet:

Neu berechnete Investitionsquote, Land und Stadtgemeinde - in Mio. € gerundet -			
Jahr	Bereinigte Gesamtausgaben ¹⁾	Investitionen ²⁾	Investitionsquote, %
2000	4.312,2	809,3	18,8
2001	4.330,1	753,1	17,4
2002	4.229,7	698,7	16,5
2003	4.206,4	669,0	15,9
2004	4.287,8	758,3	17,7
2005	4.206,7	767,8	18,3

¹⁾ Der Rechnungshof hat die vom Senator für Finanzen in seinen Jahresberichten angegebenen bereinigten Gesamtausgaben der Kernhaushalte um die darin enthaltenen Tilgungen der Ressorts an den BKF gekürzt und um die außerhaushaltsmäßigen Investitionen erhöht.

²⁾ Der Rechnungshof hat die Investitionsausgaben der Kernhaushalte um die darin enthaltenen Tilgungen der Ressorts an den BKF und um die investiv veranschlagten konsumtiven Ausgaben gekürzt sowie um die außerhaushaltsmäßigen Investitionen erhöht.

2.5.2 Vergleichbarkeit der Investitionsquote mit der anderer Länder

- 89** Der Vergleich von Haushaltsdaten stellt sich trotz bundeseinheitlicher Haushaltssystematik als zunehmend schwierig dar. Spezielle Länderregelungen, aus den Haushalten ausgegliederte Bereiche und unterschiedliches Abgrenzen zwischen konsumtiven und investiven Ausgabearten mindern die Aussagekraft von Gegenüberstellungen.
- 90** Bremen hat z. B. die Wertgrenze für die Zuordnung beweglicher Sachen zu den Investitionen gemäß Nr. 3.9.1 der „Allgemeinen Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan“ auf 410 € festgelegt. Dieser Wert liegt deutlich unter den Werten anderer Länder, die ihn zumeist bei etwa 5.000 € festgelegt haben. Die niedrige Wertgrenze Bremens führt zu einer im Vergleich höheren Investitionssumme und Investitionsquote. Der Rechnungshof hat im Jahr 2002 nach überschlägigen

Berechnungen festgestellt, dass bei Übernahme der höheren Wertgrenze mindestens 5 % der investiven Ausgaben für bewegliche Güter dem konsumtiven Bereich zuzuordnen wären.

- 91** Bei der bremischen Investitionsquote ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass Bremen wie auch die beiden anderen Stadtstaaten im Vergleich mit den Flächenländern hohe Sozialhilfeausgaben zu tragen hat. Darüber hinaus wirkt sich die hohe Verschuldung des Landes Bremen und seiner beiden Städte auf die Höhe der Zinsausgaben aus. Solche Ausgaben lassen die bereinigten Gesamtausgaben jeweils ansteigen. Je höher die Gesamtausgaben sind, desto mehr fällt die Investitionsquote bei unveränderten Investitionsausgaben. Das bedeutet, dass ein Vergleich der Investitionsquoten der Länder stets auch Besonderheiten bei den Gesamtausgaben berücksichtigen muss.
- 92** Der Senator für Finanzen hat dazu vorgeschlagen, aufgrund der vorstehend benannten Sachverhalte die Investitionsquote durch eine andere Kennzahl zu ergänzen oder zu ersetzen. Mit einer solchen Kennzahl könne das Investitionsniveau einer Gebietskörperschaft in Relation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit betrachtet werden. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das zunehmend auch für andere Haushaltspositionen zum Maßstab werde, könne hierzu eine geeignete Bezugsgröße darstellen.
- 93** Der Rechnungshof hält diese Anregung für überlegenswert und wird weitere Kennzahlen mit dem Senator für Finanzen erörtern.

IV Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

1.1 Land und Städte

- 94** Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2005 die Geldbewegungen an Kreditaufnahmen und Tilgungen ermittelt und mit dem Senator für Finanzen abgeglichen. Die Tabellen aus seinen Vorjahresberichten hat er mit den Daten für das Jahr 2005 fortgeschrieben. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte seit 1975 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -				
	Land		Land und Städte	
Jahr	Schuldenstand am Jahresende ¹⁾	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende ^{1) 2)}	Veränderungen
1975	850.821		1.386.941	
1980	2.059.212	1.208.391	3.139.010	1.752.069
1985	4.191.811	2.132.599	5.370.820	2.231.810
1990	6.524.702	2.332.891	7.572.260	2.201.440
1995	7.510.107	985.405	9.057.212	1.484.952
2000	6.730.059	-780.048	9.284.285	227.073
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

¹⁾ 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 wurden (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. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2006 - Land - für das Haushaltsjahr 2004 - der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

²⁾ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

95 Die Schulden des Landes sind seit dem Jahr 2000 stetig angestiegen. Das hing u. a. mit der Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. Nachdem die Schulden im Jahr 2003 weiter auf rd. 7.418 Mio. € angestiegen waren, überstiegen sie Ende 2004 mit rd. 7.770 Mio. € den Stand von Ende 1995 (rd. 7.510 Mio. €). Bereits der hohe Zuwachs in Höhe von rd. 352 Mio. € von 2003 auf 2004 war auf den bis dahin höchsten jährlichen Rückgang der Sonder-BEZ zurückzuführen. Im Jahr 2005 hat Bremen keine Sonder-BEZ mehr erhalten (s. Tz. 67). Deshalb hat sich der Schuldenstand des Landes wieder beträchtlich erhöht, und zwar auf rd. 8.396 Mio. €.

- 96** Die Schulden für das Land und seine Städte sind auf rd. 13.532 Mio. € gewachsen. Der Schuldenzuwachs für die drei Gebietskörperschaften hat im Jahr 2005 insgesamt rd. 1.230 Mio. € betragen. Gegenüber dem Vorjahreszuwachs in Höhe von rd. 967 Mio. € hat sich somit eine Steigerung um rd. 263 Mio. € ergeben. Sie liegt geringfügig unter der Steigerung beim Land (rd. 273 Mio. €).
- 97** Die Schuldenaufnahmen der Städte waren demnach - im Gegensatz zu den Entwicklungen in den Vorjahren - nicht ursächlich für die beträchtlichen Zuwachssteigerungen. Werden die Schuldenstände beider Städte isoliert betrachtet, ergibt sich eine Erhöhung um rd. 605 Mio. € auf rd. 5.136 Mio. €. Bei dieser Berechnung bleiben allerdings die Schulden unberücksichtigt, die die Städte beim Land haben. Diese sog. innere Verschuldung ist im Verhältnis zu den Schulden gegenüber Banken jedoch gering.
- 98** In den Schulden des Landes in Höhe von rd. 8.396 Mio. € sind Schulden des Sondervermögens BKF in Höhe von rd. 329,8 Mio. €, Schulden anderer Sondervermögen in Höhe von rd. 3,4 Mio. € und Schulden der Eigenbetriebe in Höhe von rd. 0,7 Mio. € enthalten.
- 99** Die vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten aufgeführten Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die der Senator für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt. Der Rechnungshof grenzt die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich ab (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist. Dies gilt auch für Schuldenstände, die der Senator für Finanzen dem Statistischen Landesamt nach dem Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) i. d. F. vom 8. März 2000, BGBl. I S. 206, meldet.
- 100** Der Senator für Finanzen hat erklärt, dass er zum 31. Dezember 2005 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen Schuldenstand gemeldet habe, der - nach Einschluss der Bremerhavener Schulden - um rd. 1,1 Mrd. € niedriger liege als der vom Rechnungshof für das Land und seine Städte ermittelte.

- 101** Neben Stichtagsunterschieden ist eine weitere Ursache für die unterschiedlichen Schuldenstände, dass in der vom Senator für Finanzen gemeldeten Summe die Schulden der Eigenbetriebe nicht enthalten sind. Der Rechnungshof wird zusammen mit dem Senator für Finanzen ermitteln, welche Ursachen im Einzelnen zu den unterschiedlichen Berechnungsergebnissen führen.
- 102** Den Schuldenstand des BKF berechnet der Senator für Finanzen aus der Fortschreibung der fundierten (langfristigen) Schulden und der Gesamtsumme der Überziehungskredite (Rahmenkredite) auf den Projektkonten der Kontengruppe 5851. Danach hat er lt. Jahresrechnung 2005 des BKF für den 31. Dezember 2005 fundierte Schulden in Höhe von rd. 374,4 Mio. € errechnet. Bei den Rahmenkrediten waren die Tilgungen höher als die neuen Kredite. Der Tilgungsüberhang betrug rd. 44,6 Mio. €. Dies ergibt im Saldo rd. 329,8 Mio. €.
- 103** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2006 - Land - unter Tz. 110 auf einen - restlichen - Korrekturbetrag in Höhe von rd. minus 24,5 Mio. € hingewiesen, mit dem eine Differenz aus Vorjahren buchhalterisch ausgeglichen wurde. Er hatte sich nach einer Erklärung des Senators für Finanzen ergeben, als für das Jahr 2004 die Forderungen und Schulden des BKF erstmals getrennt nach den Teilfonds „Kapitaldienstfinanzierungen“ und „Zwischenfinanzierungen“ ausgewiesen wurden.
- 104** Der Senator für Finanzen hat die Ermittlungen, durch welche internen Buchungsvorgänge die Differenz in den Vorjahren entstanden ist, im Jahr 2006 fortgesetzt. Er hat dem Rechnungshof gegenüber erklärt, die Ermittlungen müssten in die Zeit der Gründung des BKF zurückgehen. Sie seien wesentlich dadurch erschwert, dass ab dem Jahr 2003 eine neue HKR-Software eingeführt worden sei. Das habe die Buchungsstrukturen des Sondervermögens erheblich verändert.
- 105** Der Rechnungshof wird die Aufklärung weiter beobachten. Er wird sein Augenmerk insbesondere darauf richten, ob die Korrektur und deren Gründe finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben.

1.2 Weitere Schulden

- 106** Der Senator für Finanzen hat in seinen Vermögensnachweisen zum 31. Dezember 2005 für Land und Stadt als schuldengleich „Sonstige Verpflichtungen“ in Höhe von rd. 187 Mio. € ausgewiesen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rd. 11 Mio. € für das Land und rd. 176 Mio. € für die Stadt. Im Vorjahr betragen diese Schulden rd. 217 Mio. € für beide Gebietskörperschaften. In dem für die Stadt Bremen ausgewiesenen Betrag sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. @@ ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen worden sind.
- 107** Darüber hinaus haben bremische Beteiligungsgesellschaften Kredite aufgenommen. Bei „Konzernsicht“ ist zumindest der von Bremen verbürgte Anteil dieser Verbindlichkeiten in die Schuldenbetrachtung des Landes und der Stadt einzubeziehen.
- 108** Für Kredite von Beteiligungsgesellschaften hat das Land mit rd. 887 Mio. € gebürgt. Das sind rd. 83,7 % der im Vermögensnachweis des Landes auf S. 100 zum 31. Dezember 2005 mit rd. 1.059 Mio. € angegebenen sog. Wirtschaftsbürgschaften (s. Tz 58).
- 109** Die verbürgten Kredite der Stadt belaufen sich auf rd. 400 Mio. €. Das sind rd. 94,8 % der im Vermögensnachweis der Stadt auf S. 102 mit rd. 422 Mio. € angegebenen Wirtschaftsbürgschaften (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 46).
- 110** Für Land und Stadt zusammengerechnet ergibt dies einen Betrag in Höhe von rd. 1.287 Mio. €, der in die Schuldenbetrachtung einzubeziehen ist. Allerdings sind in diesem Betrag die unter Tz. 106 aufgeführten Schulden in Höhe von rd. 187 Mio. € zum größten Teil enthalten. Vermindert um diesen Betrag ergeben sich noch rd. 1.100 Mio. € Schulden, die bei bremischen Gesellschaften geführt werden und für die Bremen ggf. einzustehen hat.
- 111** Für die Stadt Bremerhaven hat der Magistrat an verbürgten Schulden der Beteiligungsgesellschaften einen Betrag in Höhe von rd. 305 Mio. € zum Stichtag 31. Dezember 2005 ermittelt.

2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

112 Die Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ - Land - in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -				
Jahr	Steuern ¹⁾	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

¹⁾ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

113 Die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben sind um rd. 27,2 Mio. € gesunken. Die Einnahmen aus LFA sind nahezu gleich hoch wie im Vorjahr ausgefallen. Da die Einnahmen aus BEZ um rd. 61,0 Mio. € wesentlich gestiegen sind, ergibt sich für 2005 im Vorjahresvergleich ein Zuwachs in Höhe von rd. 35,3 Mio. €.

114 Die Entwicklung bei den Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes veranschaulicht folgende Tabelle:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern - Land - in T€ gerundet -					
Jahr	Steuern ¹⁾	Schuldenstand am Jahresende ²⁾	Schulden zu Steuern, %	Zinsen ³⁾	Zins-Steuer- Quote, %
1975	618.285	850.821	137,61	50.028	8,09
1980	923.306	2.059.212	223,03	123.618	13,39
1985	1.076.888	4.191.811	389,25	290.965	27,02
1990	1.543.240	6.524.702	422,79	400.694	25,96
1995	1.730.464	7.510.107	433,99	552.556	31,93
2000	1.796.251	6.730.059	374,67	393.547	21,91
2001	1.816.300	7.041.612	387,69	397.142	21,87
2002	1.780.840	7.199.740	404,29	357.489	20,07
2003	1.696.312	7.417.936	437,30	323.745	19,09
2004	1.723.968	7.770.401	450,73	327.555	19,00
2005	1.759.302	8.395.813	477,22	307.276	17,47

¹⁾ Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem LFA und aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (ohne die ab 1994 bis einschließlich 2004 gezahlte Sonder-BEZ). Die vom Senator für Finanzen errechnete Zins-Steuer-Quote fällt u. a. deshalb höher aus, weil er die steuerähnlichen Abgaben nicht in die Berechnung einbezieht (s. a. Tz. 118 ff.).

²⁾ 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 wurden (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. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2006 - Land - für das Haushaltsjahr 2004 - der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

³⁾ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2005 aufgeführten Gesamtbetrag sind rd. 1.872 T€ Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 21 T€ Zinsen an Betriebe, rd. 4.120 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 582 T€ Kassenkreditzinsen, enthalten.

115 Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes und seiner Städte haben sich im gleichen Zeitraum wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern - Land und Städte - in T€, gerundet -					
Jahr	Steuern ¹⁾	Schuldenstand am Jahresende ^{2) 3)}	Schulden zu Steuern, %	Zinsen ³⁾	Zins-Steuer- Quote, %
1975	901.401	1.386.941	153,86	90.334	10,02
1980	1.318.075	3.139.010	238,15	202.755	15,38
1985	1.524.285	5.370.820	352,35	390.443	25,61
1990	2.074.964	7.572.260	364,93	469.403	22,62
1995	2.330.410	9.057.212	388,65	626.142	26,87
2000	2.396.538	9.284.285	387,40	511.408	21,34
2001	2.387.899	10.039.459	420,43	555.911	23,28
2002	2.339.601	10.641.532	454,84	514.203	21,98
2003	2.339.840	11.334.832	484,43	497.130	21,25
2004	2.351.432	12.301.954	523,17	510.575	21,71
2005	2.364.676	13.532.034	572,26	504.937	21,35

¹⁾ Hierin sind die steuerähnlichen Abgaben und die Einnahmen aus LFA und BEZ enthalten, jedoch nicht die Einnahmen der Städte nach dem Gesetz über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Die vom Senator für Finanzen errechnete Zins-Steuer-Quote fällt u. a. deshalb höher aus, weil er die steuerähnlichen Abgaben nicht in die Berechnung einbezieht (s. a. Tz. 118 ff.).

²⁾ 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 wurden (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. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2006 - Land - für das Haushaltsjahr 2004 - der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

³⁾ Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF betragen im Haushaltsjahr 2005 rd. 1,7 Mio. €.

- 116** Die Zinsausgaben einschließlich der des BKF sind - bei gegenüber dem Jahr 2004 durchschnittlich gesunkenen Zinssätzen - im Jahr 2005 im Land um rd. 6,2 % zurückgegangen. Im Land und in seinen Städten sind die Zinsausgaben nur um rd. 1,1 % niedriger ausgefallen. Die Zunahme der Schulden hat in den letzten Jahren wegen gesunkener Zinssätze nicht entsprechend auf die Zinsausgaben durchgeschlagen. Es ist absehbar, dass die Zinsausgaben allein wegen der Schuldenzunahmen in den nächsten Jahren steigen werden. Hinzu kommt das Risiko, dass die Zinssätze steigen werden.
- 117** Die Steuereinnahmen des Landes sind ähnlich wie im Vorjahr gestiegen. Bei gleichzeitig gesunkenen Zinsausgaben hat sich die Zins-Steuer-Quote um rd. 1,5 Prozentpunkte auf rd. 17,5 % deutlich verbessert. Die Zunahme der Steuern und die Abnahme der Zinsausgaben sind beim Land und seinen Städten geringer als beim Land allein ausgefallen. Deshalb ist dort lediglich eine Verbesserung der Quote um rd. 0,3 Prozentpunkte eingetreten.
- 118** Der Senator für Finanzen hat für das Land und seine Städte in seinem Controllingbericht 2005 vom April 2006 in einer auf Daten des 13. Monats 2005 beruhenden Aufstellung auf Seite XV eine Quote von 21,9 % genannt. Eine für 2005 aktualisierte Fassung des „Finanzrahmens 2006 - 2010“ (Stand 12. Juni 2006) enthält eine Quote von 21,8 %.
- 119** Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil Bremen 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. Der Senator für Finanzen hat außerdem die in der Rechnung des BKF nachgewiesenen Zinsen sowie Zinsen für einige Sonderrücklagen nicht einbezogen. Dies ist jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs notwendig, weil Bremen diese Zinsen tatsächlich aufwendet (vgl. Jahresbericht 2004 - Land -, Tz. 103 f.)

- 120** Der Rechnungshof wird mit dem Senator für Finanzen erörtern, wie übereinstimmende Berechnungsmethoden erreicht werden können.
- 121** Der Rechnungshof hat für das Land und seine Städte die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben bezogene Zins-Ausgaben-Quote errechnet. Auch die auf das Verhältnis Zinsausgaben zu bereinigten Gesamteinnahmen bezogene Zinslastquote hat er ermittelt. In nachfolgender Tabelle stellt er beide Quoten nebeneinander:

Zins-Ausgaben-Quote und Zinslastquote - Land und Städte - in Mio. € gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -					
Jahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Bereinigte Gesamteinnahmen	Zins- ausgaben ¹⁾	Zins- Ausgaben- Quote, %	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

¹⁾ Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 115 und enthalten die Zinszahlungen des BKF.

- 122** Die Zins-Ausgaben-Quote ist gegenüber dem Vorjahr wiederum um 0,3 Prozentpunkte auf nunmehr rd. 12,3 % leicht angestiegen.
- 123** Die Zinslastquote ist dagegen um 0,7 Prozentpunkte gesunken. Sie hat sich durch gestiegene Einnahmen und zugleich gesunkene Zinsausgaben verbessert.
- 124** Der Senator für Finanzen bezeichnete bisher seine aus dem Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben errechnete Quote als Zinslastquote. Die Berechnungsgrundlagen und Definitionen für Zinsquoten sind auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen zum Teil unterschiedlich.

- 125** Der Rechnungshof hat für seine Definition der Zins-Ausgaben-Quote einen Beschluss der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zugrunde gelegt und sich hinsichtlich der Zinslastquote an einigen anderen Rechnungshöfen orientiert. Er ist an den Senator für Finanzen herangetreten, um einheitliche Bezeichnungen und Bedeutungen der Quoten zu erreichen.
- 126** Das Finanzressort hat erklärt, sein bisher als Zinslastquote errechnetes Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben ab Dezember 2006 - wie der Rechnungshof - mit Zins-Ausgaben-Quote zu bezeichnen.

V Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug

1 Haushaltsverantwortung

1.1 Bisherige Vorbehalte

- 127** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 295 f., darauf hingewiesen, dass in den Haushaltsgesetzen seit dem Jahr 2000 die Verantwortung in Haushaltsangelegenheiten vom Beauftragten für den Haushalt (§ 9 LHO) auf die nach dem Produktgruppenhaushalt verantwortlichen Personen (Produktverantwortliche) verlagert worden ist. Die Aufgabenerledigung in Haushaltsangelegenheiten und im Anordnungswesen wurde jedoch nicht verlagert. Der Rechnungshof hatte bei seiner Darstellung im o. a. Jahresbericht insbesondere die Anordnung von Einnahmen und Ausgaben und deren Überwachung im Blick. Das Nebeneinander von Zuständigkeit und Verantwortung hält er nach wie vor für unzweckmäßig und problematisch.
- 128** Der Senator für Finanzen und der Rechnungshof wollten dieses Thema - auch wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung - gesondert erörtern. Anlässlich der Bearbeitung von Durchführungsbestimmungen für die Haushalte der letzten Jahre und der vorgesehenen Änderung der Verwaltungsvorschriften zu §§ 70 ff. LHO hat der Rechnungshof in Gesprächen mit dem Senator für Finanzen seine Vorbehalte gegen die dezentralisierte Verantwortung dargestellt.

129 Zur Grundsatzfrage hat der Rechnungshof sich bisher nicht schriftlich geäußert. Lediglich aus rechtssystematischen Gründen hatte er dem Ressort seinerzeit empfohlen, im Falle einer dauerhaft verlagerten Verantwortlichkeit dies nicht alljährlich neu in die Haushaltsgesetze, sondern in die LHO selbst aufzunehmen.

1.2 Rechtslage vor der Verlagerung

130 Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sehen in § 9 vor, dass bei jeder Dienststelle, die Einnahmen und Ausgaben bewirtschaftet, ein Beauftragter für den Haushalt (BfH) zu bestellen ist. Der Leiter einer Dienststelle kann diese Aufgaben selbst wahrnehmen. Bestellt er einen BfH, ist dieser i. d. R. dem Leiter der Dienststelle unmittelbar zu unterstellen. Der BfH soll so bei der Durchführung seiner Aufgaben von Weisungen Dritter unabhängig sein. Die Funktion des BfH wird durchweg dem Leiter der Haushaltsabteilung übertragen.

131 Die Hauptaufgaben des BfH sind im Einzelnen,

- an Haushaltsaufstellung, Finanzplanung und Aufgabenplanung mitzuwirken und zu prüfen, ob alle Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Stellen in den Voranschlag aufgenommen und möglichst genau ermittelt worden sind und ob Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Stellen der Höhe und dem Grunde nach notwendig sind, sowie
- bei der Haushaltsausführung den gesamten Haushaltsvollzug seiner Dienststelle zu steuern und zu überwachen und darauf zu achten, dass die Haushaltsvorschriften und -grundsätze eingehalten werden.

132 Der BfH hat auch die Gesamtbelange des Haushalts zu beachten und den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Er hat das Recht, bei der Ausführung des Haushalts oder bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu widersprechen. Ein Vorhaben, dem der BfH widersprochen hat, darf anschließend nur auf ausdrückliche Weisung des jeweiligen Dienststellenleiters weiter verfolgt werden.

133 Mit diesem Verantwortungs- und Aufgabenspektrum ist dem BfH eine besondere Stellung innerhalb der Behördenhierarchie eingeräumt worden. Damit wird die Intention des Gesetzgebers deutlich, haushaltliche Verantwortung an zentraler Stelle als

Querschnittsaufgabe zu bündeln. Entsprechend werden Organisations- und Personalangelegenheiten zentral wahrgenommen. Dies gewährleistet, Aufgaben abteilungsübergreifend zu bearbeiten. Es verdeutlicht, wie wichtig Haushaltsangelegenheiten dienststellenintern sind.

1.3 Neue Regelung in Bremen

- 134** Dem steht seit dem Jahr 2000 die bremische Regelung in den Haushaltsgesetzen gegenüber, wonach die Fach-, Personal-, und Finanzverantwortung einschließlich der Verantwortung im Sinne von § 9 LHO zusammengeführt werden. Danach haben die Produktplan-, Produktbereichs- und Produktgruppenverantwortlichen jeweils entsprechend ihrer Aufgaben die Verantwortung des BfH. Als Produktverantwortliche sind diejenigen Personen zu benennen, denen die tatsächliche Verantwortung für einen Produktplan, einen Produktbereich oder eine Produktgruppe obliegt.
- 135** Die Verantwortlichen können ihre Aufgaben auf andere übertragen. Gemeint sind vor allem die Durchführungsaufgaben. Sie sollten i. d. R. auf die bisher mit der Abwicklung von Durchführungs- und Controllingangelegenheiten befassten Stellen übertragen werden. In der Praxis sind dies zumeist die Haushaltsabteilungen mit dem BfH alter Prägung. Mit der Übertragung sollten die Verantwortlichen weitestgehend von administrativen und technischen Aufgaben entlastet werden.
- 136** Der Senator für Finanzen sieht in der Zusammenführung der genannten Verantwortungen die Chance, dass sich die fachbezogenen Produktverantwortlichen der ihnen ebenso obliegenden Ressourcenverantwortung stärker bewusst werden. Diese Einschätzung steht im Einklang mit seiner Bewertung des Produktgruppenhaushalts als faktisch führendem Haushalt.
- 137** Bevor der Senator für Finanzen die Verantwortungsverlagerung in die LHO aufnimmt, will er das Verfahren der letzten Jahre bewerten. Dabei will er auch die besondere zentrale Steuerungsfunktion des BfH angemessen berücksichtigen.

138 Der Finanzsenator hat in einem Gespräch außerdem deutlich gemacht, dass es auch in seinem Interesse liege, wenn in den Dienststellen im „Tagesgeschäft“ nur ein Ansprechpartner vorhanden sei. Zu Fragen der Aufstellung, des Vollzugs und der Bewirtschaftung des Haushalts müsse dieser Ansprechpartner kompetent und bevollmächtigt sein, Entscheidungen treffen zu können.

1.4 Interessenkonflikt aufheben

139 Der Rechnungshof hält es für schwierig, die besondere zentrale Steuerungsfunktion eines BfH angemessen zu berücksichtigen, wenn ihr in der Praxis der Boden entzogen ist. Es entspricht jedenfalls nicht einer besonderen Steuerungsfunktion, wenn der BfH und seine Mitarbeiter im Auftrag der Produktverantwortlichen lediglich administrative und technische Aufgaben erledigen.

140 Organisatorisch konsequent wäre es, wenn die Produktverantwortlichen und ihre Mitarbeiter die administrativen und technischen Aufgaben in Haushaltsangelegenheiten zu erledigen hätten. Dies entspräche dem Organisationsgrundsatz einer ganzheitlichen Sachbearbeitung und Verantwortung. Es würde aber dazu führen, dass innerhalb der Fachabteilungen ein eigener „Unterbau“ für die Aufgaben geschaffen werden müsste. Die zentrale Haushaltsabteilung würde aufgelöst oder stark verkleinert werden. Vor einer möglichen Umorganisation müsste untersucht werden, ob sie wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

141 Die Verlagerung der Haushaltsverantwortung auf Produktplan-, Produktbereichs- und Produktgruppenverantwortliche führt dazu, dass in ein und derselben Dienststelle mehrere Personen Aufgaben eines BfH wahrnehmen. Abgesehen von der Schwierigkeit, die Verantwortung immer klar abgrenzen zu können, erschwert dies der Leitung der Dienststelle, sie nach außen wirksam zu vertreten. Die Leitung muss sich auf die Arbeitsergebnisse mehrerer BfH verlassen. Der eine, zentrale BfH alter Prägung war der Leitung unmittelbar unterstellt: Entscheidungen, die den Haushalt betrafen, konnten direkt zwischen der Leitung und dem BfH vorbereitet und abgestimmt werden.

- 142** Die Verantwortung für die Qualität des „Produkts“ und für die Ressource „Geld“ auf eine Person zu konzentrieren, führt zu Entscheidungskonflikten beim Verantwortungsträger. Er muss sowohl über Maßnahmen entscheiden, die aus fachlichen Gründen gewollt sind, als auch unter der Bedingung des Einsparungsdrucks über den Finanzbedarf. Insofern muss der Verantwortungsträger häufig gleichzeitig gegenteilige Interessen berücksichtigen.
- 143** Beispiele aus Fachressorts zeigen, dass oft der Wunsch, durch die Verantwortungsverlagerung das Kostenbewusstsein bei den Produktverantwortlichen zu schärfen, unbefriedigend umgesetzt wird. Dies hat der Rechnungshof z. B. bei einer Prüfung im Ressort Bau, Umwelt und Verkehr festgestellt. Einen Hinweis darauf, dass hauswirtschaftliche Belange bei den Produktverantwortlichen zu kurz kommen, hat auch die Prüfung „Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ ergeben (s. Jahresbericht - Stadt - 2007, Tz. 42).
- 144** Es hat sich gezeigt, dass die Produktverantwortlichen den Belangen des Haushalts unterschiedliches Gewicht beimessen. Von subjektiven Einstellungen und organisatorischen Verhältnissen hängt es ab, ob und wie intensiv sich die Produktverantwortlichen auch die Belange des Haushalts zu eigen machen. Entscheidend ist, welchen Schwerpunkt die Dienststellenleitung setzt, d. h. welche Anstrengungen sie unternimmt, z. B. um Budgets einzuhalten.
- 145** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen gebeten, ihn über die Ergebnisse seiner geplanten Untersuchung und Bewertung der Verantwortlichkeiten zu unterrichten.
- 146** Der Senator für Finanzen hat dies zugesagt. Er beabsichtigt, das Ergebnis dieser Untersuchung und sich daraus ergebende Veränderungen unter Berücksichtigung der Auffassungen der Fachressorts im Vorfeld mit dem Rechnungshof zu erörtern.

2 Sparvorgaben

- 147** Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (VerfGH Berlin) hat in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 (Az.: 125/02) 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 Ausgaben für bundes- und landesrechtliche Verpflichtungen zu leisten, und zwar nur in unbedingt notwendiger Höhe. Bei darüber hinausgehenden Ausgaben sei der Haushaltsgesetzgeber verpflichtet im Einzelnen darzulegen, wie damit die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werde. Nur wenn die zwingenden Ausgaben nicht geleistet werden könnten und die zusätzlichen Ausgaben die Störung beseitigten, dürften die 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.
- 148** Das Gericht hat ausgeführt, es reiche nicht aus, die Einnahmen und Ausgaben aufzuzählen: Jede einzelne Maßnahme müsse auf den Prüfstand. Es sei detailliert darzulegen, dass das Land ohne sie seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nicht nachkommen könne. Der Haushaltsgesetzgeber müsse also nachweisen, aus welchen Gründen und auf welche Weise er von der Befugnis Gebrauch mache, die Kreditobergrenze zu überschreiten. Es müsse erkennbar sein, dass er die Verantwortung für die Begründung der erhöhten Kreditaufnahme übernehme.
- 149** Der Senat hat im April 2005 für die Nachtragshaushalte 2005 (Stadt und Land) ein Verfahren beschlossen, mit dem die Ausgaben besonders gerechtfertigt und dargelegt werden müssen. Für das Haushaltsaufstellungsverfahren 2006/2007 hat er im Juli 2005 ein umfassendes Verfahren beschlossen. Kern der Regelung: Die Ressorts haben konkret darzulegen, dass die veranschlagten Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich veranlasst sind oder „sonstige Bindungen“ vorliegen. Sonstige Bindungen sind z. B. vertragliche Verpflichtungen. Die Ressorts haben auch nachzuweisen, dass alle möglichen Einnahmequellen ausgeschöpft werden. Für ihre Darlegungen hat der Senator für Finanzen ein einheitliches Formblatt zur Verfügung gestellt und vorgegeben, wie dieses auszufüllen ist.

- 150** Ab Aufstellung des Doppelhaushalts 2006/2007 sollten sich die Ressorts in Bremen an den Maßstäben des VerfGH Berlin orientieren. Das Formblatt enthält als vorgegebenes Testat die Bestätigung „Alle Möglichkeiten zur Ausgabenbeschränkung sowie alle zum jetzigen Zeitpunkt möglichen Einnahmequellen wurden eingehend geprüft und sind ausgeschöpft. (In Verantwortung des Ressorts)“.
- 151** Der Senator für Finanzen hat erläutert, er habe die Ressorts nach einem entsprechenden Beschluss der Haushalts- und Finanzausschüsse mit Schreiben vom 5. Juli 2005, gebeten, eigenverantwortlich die Formblätter für jede Produktgruppe auszufüllen. Die Fachdeputationen seien beteiligt worden und hätten die ersten Darlegungen der Ressorts zur Kenntnis genommen. Nach Erörterungen der Staatsräte im September 2005 habe der Finanzsenator die Ressorts im Dezember 2005 gebeten, sämtliche Begründungen zu überarbeiten. Der Senat habe daraufhin die Begründungen der Ressorts bestätigt und diese zusammen mit den Haushaltsentwürfen 2006/2007 der Bremischen Bürgerschaft zugeleitet.
- 152** Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 (Az.: 2 BvF 3/03) über die Normenkontrollklage des Landes Berlin sind die Anforderungen weiter gestiegen. Der Rechnungshof hat daher begrüßt, dass sich Bremen an den Vorgaben des VerfGH Berlin orientiert.
- 153** Im Folgenden gibt der Rechnungshof einige Hinweise und Empfehlungen zum Haushaltsaufstellungsverfahren. Damit soll der eingeschlagene Kurs einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung verstärkt werden.
- 154** Die Verwaltung muss für jede Maßnahme nach bundesgesetzlichen Vorgaben die Rechtsnorm angeben und darstellen, welche Ausgaben damit verbunden sind. Sie dürfen nur in unbedingt notwendiger Höhe geleistet werden. Dies kann die Verwaltung z. B. durch Vergleiche mit anderen Ländern oder Städten begründen.
- 155** Im Formblatt sollten die bundesgesetzlichen Bindungen getrennt von landesverfassungsrechtlichen dargestellt werden. Bundesgesetzliche Vorgaben sind für Bremen verpflichtend. Sofern die Landesverfassung staatliche Ziele definiert, stellt dies keine zwingende rechtliche Vorgabe für Ausgaben dar. Insbesondere der Höhe nach sind Ausgaben damit nicht bestimmt.

- 156** Bei den sonstigen Bindungen haben die Ressorts anzugeben, worin in sachlicher und finanzieller Hinsicht und für welchen Zeitraum die jeweilige Verpflichtung besteht.
- 157** Sofern Ausgaben freiwillige Leistungen Bremens betreffen, ist darzulegen, wie sie zur Beseitigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen können. Soweit Maßnahmen dies nicht können, müssen sie zur Disposition gestellt werden.
- 158** Auf dem Formblatt sollten Einnahmen und Ausgaben getrennt ausgewiesen werden. Das saldierte Budget einer Produktgruppe ist für die Bürgerschaft als Entscheidungsträger wenig aussagefähig. Sie muss erkennen können, wo Möglichkeiten sind, Einnahmen zu erhöhen und Ausgaben zu senken.
- 159** Um diese Anforderungen zu erfüllen, müssen die Ressorts ihre Maßnahmen aufgabenkritisch untersuchen. Eine Aufgabenkritik erfordert eine umfassende und tiefgehende Untersuchung. Dabei ist zu prüfen, ob die Aufgabe zwingend wahrzunehmen ist. Weiter ist zu analysieren, wie die Aufgabe ggf. erfüllt werden sollte. Wenn sie durch die öffentliche Hand erfüllt werden muss, ist sie wirtschaftlich und sparsam zu erbringen. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, ob und wie die Aufgabe dazu beiträgt, die Ziele des Ressorts zu erreichen.
- 160** Angesichts der Bremer Haushaltsnotlage, der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltslage Berlins und der in Karlsruhe anhängigen Bremer Klage müssen alle möglichen Anstrengungen zur Sanierung des Haushalts unternommen werden. Daher hat der Rechnungshof dem Senator für Finanzen empfohlen, die Ressorts in den Aufstellungsrichtlinien für den nächsten Haushalt auf diese zwingenden Anforderungen hinzuweisen. Der Senator für Finanzen hat dies zugesagt.

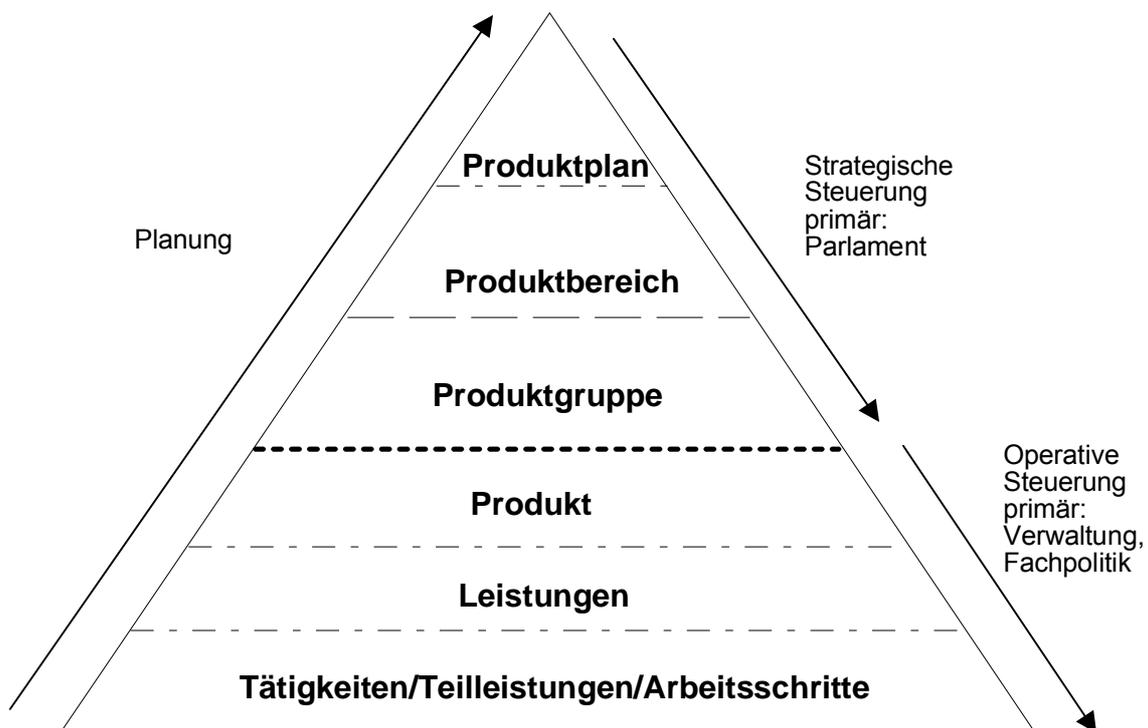
3 Entwicklungsstand von Leistungszielen und Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt

3.1 Produktgruppenhaushalt

- 161** Ein wesentlicher Baustein der Reform der bremischen öffentlichen Verwaltung ist es, die Verantwortung der Ressorts für die Erledigung ihrer Aufgaben zu stärken. Sie sollen nicht mehr nur die fachliche Arbeit, sondern auch die dafür notwendigen Ressourcen (Finanzen und Personal) verantworten.
- 162** Ein weiteres wichtiges Ziel besteht darin, das Verwaltungshandeln nicht mehr ausschließlich über die in den klassischen kameralen Haushaltsplänen ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben zu steuern (Input-Steuerung). Vielmehr sollen die Leistungen (Produkte) der Verwaltung und deren Wirkungen im Mittelpunkt stehen (Output-Steuerung).
- 163** Die Leistungen ergeben sich aus den gesetzlichen Verpflichtungen und strategischen Zielvorgaben von Parlament und Senat. Entscheidend ist dabei, dass aus den Vorgaben konkrete Ziele abgeleitet werden. Hierzu haben die Ressorts Kennzahlen zu bilden, die Auskunft darüber geben, ob beschriebene Ziele erreicht werden können oder erreicht worden sind.
- 164** Für diesen grundlegend neuen Ansatz sind die auf eine Input-Steuerung ausgerichteten herkömmlichen kameralen Haushaltspläne wenig tauglich. Das Parlament hatte angesichts der bei den Ressorts zusammengeführten Fach- und Ressourcenverantwortung geeignete Steuerungsmöglichkeiten verlangt.
- 165** Der Senat stellt daher seit 2000 für jedes Haushaltsjahr für Land und Stadt einen gemeinsamen Produktgruppenhaushalt auf, der von der Bürgerschaft beschlossen wird. Darin werden die kameralen Finanzdaten (wie Einnahmen und Ausgaben) mit Personaldaten und Leistungszielen und sonstigen Informationen aufgabenbezogen verknüpft. Anhand der Informationen über das Zusammenwirken von Leistungszielen und Finanzdaten sollen die Ressorts ihre Aufgaben steuern.

166 Der Produktgruppenhaushalt ist sowohl hinsichtlich der Ressourcen als auch der Leistungen Grundlage für das Controlling. Die beiden klassischen kameralen Haushalte für Land und Stadt sind für die strategische Steuerung kaum bedeutend. Sie sind aber erforderlich, um den Vorgaben der LHO nachzukommen.

167 Der Produktgruppenhaushalt ist pyramidenartig in drei Steuerungsebenen gegliedert. Im Doppelhaushalt 2006/2007 sind 191 Produktgruppen als unterste Ebene ausgewiesen. Sie sind zu 64 Produktbereichen und die wiederum zu 23 Produktplänen zusammengefasst.



3.2 Untersuchte Fragestellung

168 Mit dem Produktgruppenhaushalt und dem damit einhergehenden Berichtswesen sollte ein transparentes Informations- und Entscheidungssystem entstehen. Parlament, Senat und Ressorts sollten outputorientiert wirksamer planen, steuern und kontrollieren können.

169 Der Rechnungshof hat untersucht, ob dieser Anspruch hinreichend erfüllt ist. Hierzu hat er die Produktgruppenhaushalte der Jahre 2006/2007 unter folgenden Gesichtspunkten ausgewertet:

- Inwieweit sind die politischen Vorgaben im Produktgruppenhaushalt durch Ziele und Kennzahlen abgebildet?
- Haben die Ressorts aus den politischen Vorgaben die „richtigen“ Ziele und Kennzahlen gebildet?
- Sind die Ziele konkret beschrieben, messbar und vom jeweiligen Verantwortlichen beeinflussbar?

3.3 Produktgruppenhaushalt: Leistungsziele sind Kernstück

3.3.1 Leistungsziele flächendeckend beschreiben

170 Das Parlament hat Vorgaben und Leistungsaufträge definiert. Sie sollen im Idealfall die Ziele widerspiegeln, die im Vollzug der beschlossenen Haushalte erreicht werden sollen. Die Ressorts haben in den Produktplänen die für die parlamentarische Steuerung wesentlichen langfristigen strategischen Zielvorgaben und die Ziele und Strategien für den jeweiligen Aufstellungszeitraum abzubilden. Neben den eigenen Strategien der Ressorts sollen gemäß den Bearbeitungshinweisen zur Haushaltsaufstellung 2006/2007 „insbesondere die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben, die maßgeblichen Vorgaben aus der Koalitionsvereinbarung für die 16. Wahlperiode und die produktplanrelevanten Beschlüsse der Bremischen Bürgerschaft, des Senats sowie von Ausschüssen/Fachdeputationen etc. dargestellt werden“. Diese Vorgaben sollen dann in den Zielen der zugeordneten Produktbereiche und -gruppen konkretisiert werden. Wichtig ist dabei, dass mit Hilfe von Kennzahlen und Indikatoren überprüft werden kann, ob diese Ziele erreicht werden.

171 Die Ressorts hatten von Anfang an Schwierigkeiten, Leistungsziele zu beschreiben. Der Senat hat sie daher zur Aufstellung der Haushaltsentwürfe 2002/2003 aufgefordert, auf der Ebene der Produktbereiche die Ziele, die Perspektiven und die angestrebten Wirkungen konkret darzustellen. Darin sollte sich das strategische Verwaltungshandeln zeigen. Ergänzend hierzu sollten die Ressorts erstmalig zum Doppelhaushalt 2004/2005 Zielvorgaben, Strategien und Perspektiven auf der Ebene des Produktplans bilden.

172 Der aktuelle Produktgruppenhaushalt zeigt weiterhin Defizite. Die folgende Tabelle verdeutlicht das:

Zielvorgaben im Doppelhaushalt 2006/2007		
Steuerungsebene	Anzahl	von
Produktpläne ohne langfristige strategische Zielvorgaben	3	23
Produktpläne ohne Ziele und Strategien für den Aufstellungszeitraum	4	23
Produktbereiche ohne konkretisierte strategische Ziele für den Aufstellungszeitraum	4	64
Produktgruppen ohne konkretisierte Aufträge/Ziele/Perspektiven	9	191

173 Für 3 der 23 Produktpläne sind weder strategische Zielvorgaben noch Ziele und Strategien für den Aufstellungszeitraum ausgewiesen worden. Unvollständig sind insbesondere die Produktplan- und -bereichsblätter ausgefüllt, bei denen der Produktplan nur einen Produktbereich und eine Produktgruppe hat. Einige Ressorts haben zwar auf den Ebenen Produktplan und -bereich Ziele formuliert, aber nicht für dazugehörige Produktgruppen. Bei den neun Produktgruppen, in denen konkretisierende Aufträge, Ziele und Perspektiven fehlen, handelt es sich überwiegend um die Produktgruppen „Senatorische Angelegenheiten“. Hier ist es erfahrungsgemäß grundsätzlich schwierig, entsprechende Angaben zu machen.

174 Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen als Querschnittsressort für Haushaltsfragen gebeten, darauf zu drängen, dass bei der nächsten Haushaltsaufstellung alle Ressorts für ihre Produktpläne und -bereiche strategische Zielvorgaben und Ziele für den Aufstellungszeitraum abbilden. Das gilt auch für die Produktgruppen. Hier sind Aufträge, Ziele und Perspektiven zu formulieren.

175 Der Rechnungshof ist sich dabei durchaus bewusst, dass sich nicht alle Leistungen quantifizieren lassen. Andererseits gilt: Es gibt keine Einheit ohne quantifizierbare Leistungen.

176 Der Senator für Finanzen hat zugesagt, er werde die Anmerkungen des Rechnungshofs bei der nächsten Haushaltsaufstellung berücksichtigen.

3.3.2 Leistungsziele konkret beschreiben

- 177** Die Steuerung des Verwaltungshandelns mit Hilfe des Produktgruppenhaushalts soll im Sinne der Output-Orientierung (s. Tz. 162) gewährleisten, dass die gewünschten Ziele erreicht werden. Unabdingbar dafür sind auf der operativen Ebene (s. Tz. 167) Ziele, die konkret formuliert, messbar und umsetzbar sind. Ziele sind dann konkret beschrieben, wenn sie klar erkennen lassen, was gewollt ist.
- 178** Die Ressorts haben Ziele formuliert, die eine sehr unterschiedliche Qualität haben. Zwar haben sie die vom Senat übernommenen Beschlüsse zu den Koalitionsvereinbarungen berücksichtigt; diese sind i. d. R. aber abstrakt beschrieben. Gleiches gilt für die Ziele, die häufig einer Aufgabenbeschreibung des Ressorts gleichen. Beispiele hierfür sind: „Sicherstellung der Personalhaushalte“, „Gewährung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, „Aufrechterhaltung des Schulbetriebs“.
- 179** Viele der in den Produktgruppenhaushalten genannten Ziele geben nur die grobe Zielrichtung vor. Durch so beschriebene Ziele können Parlament und Verwaltung vielfach nicht beurteilen, ob sie erfolgreich sind oder waren. Das kann dazu führen, dass
- Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten nicht erkannt werden oder nicht erkennbar sind,
 - die Leistungen Mängel aufweisen,
 - die mit dem Ziel verfolgte Wirkung nicht erreicht wird und
 - unwirtschaftlich gesteuert und gehandelt wird.
- 180** Die Ziele müssen messbar und die Zielerreichung von dem jeweiligen Budget-Verantwortlichen beeinflussbar sein. Bei der konkreten Beschreibung sind sachliche, zeitliche und örtliche Aspekte zu berücksichtigen. Ein Beispiel hierfür ist etwa das vom Produktplan 24 „Hochschulen und Forschung“ formulierte Ziel: „Entwicklung Bremens zu einer der zehn leistungsstärksten Wissenschaftsregionen in der Bundesrepublik bis 2010“.

- 181** Die Ziele sind anschließend intern nach ihrer Bedeutung in eine Rangfolge zu bringen und entsprechend zu verfolgen. Unterjährige Planungen und Beschlussvorschläge, die Ziele enthalten, sind dabei zu berücksichtigen.
- 182** Der Rechnungshof bittet die Ressorts und Deputationen, durch Workshops und gezielte Informationsgespräche Ziele zu entwickeln und zu beschreiben. Dabei sollte das Finanzressort die Ressorts und Deputationen unterstützen.
- 183** Das Finanzressort hat das zugesagt.

3.4 Kennzahlen in allen Produktbereichen und -gruppen bilden

- 184** Von Art und Qualität der Ziele ist es abhängig, ob Leistungskennzahlen gebildet werden können. Kennzahlen als Indikatoren sind wichtig, weil mit ihnen gemessen werden kann, in welchem Maß das Ziel erreicht worden ist. Insoweit sollen die im Produktgruppenhaushalt abgebildeten Kennzahlen die Verantwortlichen bei der ergebnisorientierten Steuerung unterstützen.
- 185** Die Ressorts haben ihre Ziele im Produktgruppenhaushalt größtenteils sehr abstrakt beschrieben, so dass sich ihnen nur schwer Leistungskennzahlen zuordnen lassen. Der Erfolg des Verwaltungshandelns ist somit häufig nicht messbar. Es ist nicht möglich zu steuern. Die Ressorts haben in etwa jedem fünften Produktbereich und etwa jeder dritten Produktgruppe keine Leistungskennzahlen gebildet. Kaum anzutreffen sind im Produktgruppenhaushalt zudem überörtliche Kennzahlen, z. B. aus kommunalen Vergleichsringen oder Städtevergleichen (Benchmarks). Das Gleiche gilt für Angaben aus der Kosten- und Leistungsrechnung.
- 186** Für die nächste Haushaltsaufstellung muss angestrebt werden, in allen Produktbereichen und -gruppen Kennzahlen abzubilden. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob aus dem vom Finanzressort vorgelegten Benchmarking-Bericht 2006 Ziele und Kennzahlen in den Produktgruppenhaushalt übernommen werden können.

- 187** Für die Steuerungsebenen (s. Tz. 167) ist nicht die Quantität, sondern die Qualität der gebildeten Kennzahlen wichtig. Die Ressorts haben als Kennzahlen überwiegend Grundzahlen gebildet. Sie können nicht weiter aufgeschlüsselt werden; sie stellen i. d. R. eine absolute Zahl dar. Beispiele hierfür sind: Zahl der Theaterbesucher, Zahl der Schüler und Schülerinnen, eingegangene Anträge, bearbeitete Anträge.
- 188** Mit den Grundzahlen wird über den Umfang der erbrachten Leistung berichtet und weniger über die erzielte Wirkung. Mit ihnen kann häufig nicht direkt gemessen werden, ob das angestrebte Ziel erreicht worden ist oder erreicht werden kann. Sie sind somit nur eingeschränkt für die Steuerung brauchbar.
- 189** Gegenwärtig kann nicht beurteilt werden, welche Wechselwirkungen es hat, wenn sich entweder die Leistungen oder die dafür eingesetzten Ressourcen ändern. Ziele und Kennzahlen müssen stärker verknüpft werden. Die Ressorts sollten noch mehr Kennzahlen bilden, die sich auf die Ziele und die hierfür zugewiesenen Ressourcen beziehen und mit denen sie die gewünschte Wirkung messen können.

3.5 Controllingberichte als Entscheidungsgrundlage

- 190** Auf verschiedenen Steuerungsebenen soll systematisch und kontinuierlich beobachtet und analysiert werden, ob die parlamentarisch festgelegten Ziele erreicht worden sind. Hierbei sollen Controllingberichte helfen.
- 191** Im Berichtswesen zum Produktgruppenhaushalt wird zwischen dem zentralen und dem dezentralen Controlling unterschieden:
- Im zentralen Controlling wird quartalsweise dem Senat und den Haushalts- und Finanzausschüssen berichtet, wie sich die Produktpläne und -bereiche entwickelt haben. Während in Berichten zu den Produktplänen nur die eingesetzten Ressourcen (Finanzen und Personal) ausgewiesen werden, sind in den Berichten zu den Produktbereichen auch die Leistungskennzahlen dargestellt.
 - Im dezentralen Controlling berichtet jedes Ressort dem zuständigen Ausschuss oder der Fachdeputation über die Produktgruppen und nachrichtlich über die Produktbereiche und -pläne. In den Berichten zu den Produktgruppen sind neben den Ressourcen ebenfalls die Leistungskennzahlen ausgewiesen.

- 192** Seit 2000 stellt der Senator für Finanzen zusammen mit den Ressorts die Haushalte für jeweils zwei Jahre auf. Zuletzt hat die Bürgerschaft den Doppelhaushalt 2006/2007 im Juni 2006 verabschiedet. Bis zu dessen Verabschiedung verzichtete der Senat darauf, sich umfassende Controllingberichte vorlegen zu lassen. Infolgedessen hat er auch den Haushalts- und Finanzausschüssen nicht berichtet. Nach Ablauf des ersten Quartals hat der Senat stattdessen eine Kurzübersicht der in den Produktplänen und -bereichen erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben erhalten. Diese hat er an die genannten Ausschüsse weitergeleitet.
- 193** Dem Senat, dem Parlament und den Haushalts- und Finanzausschüssen ist es bis Juni 2006 nicht möglich gewesen, wirkungsorientiert zu steuern. Deshalb müssen künftig entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der LHO die Haushalte frühzeitig aufgestellt und sollten rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet werden.
- 194** Die Ressorts stellen in den Controllingberichten neben den Ressourcen die Zielvorgaben für die zu erbringenden Leistungen einschließlich Kennzahlen dar. Hierzu bilden sie unterjährig zeitanteilige Planwerte. Im laufenden Jahr werden diesen Planwerten Ist-Werte gegenübergestellt, um Abweichungen erkennen zu können.
- 195** Eine verbale Beschreibung der Leistungsziele enthalten die Controllingberichte nicht. Leistungskennzahlen lassen sich somit nicht direkt den Zielen zuordnen. Sie verfehlen ihren Zweck.
- 196** Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, eine Beschreibung der wichtigsten Leistungsziele für die Produktbereiche in die Controllingberichte aufzunehmen. Die Berichte würden dadurch transparenter und leichter lesbar. Der Senator für Finanzen hat erklärt, er werde prüfen, ob das umgesetzt werden kann.

3.6 Gesamtinteresse vor Eigeninteressen stellen

- 197** Abschließend stellt der Rechnungshof fest, dass der mit dem Produktgruppenhaushalt eingeschlagene Weg richtig, aber noch immer steinig ist. Alle Ressorts sind daher aufgerufen, brauchbare Leistungskennzahlen zu entwickeln und sich überregionalen Vergleichen zu stellen. Dabei müssen die Ressorts ihre Eigeninteressen dem Gesamtinteresse Bremens unterordnen.
- 198** Der Senator für Finanzen hat erklärt, zzt. unterstützen die Fachdeputationen die outputorientierte Steuerung noch nicht ausreichend. Er teile die Einschätzung des Rechnungshofs mitsamt dem beschriebenen Fortentwicklungsbedarf. Er werde die weitere Entwicklung unterstützen.

VI Personalhaushalt 2005

Personalausgaben 2005

Die Personalausgaben sind im Jahr 2005 trotz der Einsparvorgaben des Senats um rd. 1,1 % auf rd. 1.424 Mio. € gestiegen. Sie machen im Haushaltsjahr 2005 für die Kernverwaltung rd. 27,2 % der Gesamtausgaben aus.

Die Versorgungsausgaben sind 2005 nach einem leichten Rückgang im Vorjahr wieder um rd. 3,4 % auf rd. 285 Mio. € gestiegen.

1 Ausgaben für das Personal schwer zu ermitteln

199 In der bremischen Verwaltung wird Personal eingesetzt in:

- der Kernverwaltung (das sind Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senator für Bildung und Wissenschaft),
- den Sonderhaushalten (das sind z. B. die Hochschulen) und
- Eigenbetrieben und Stiftungen (das sind z. B. Stadtgrün Bremen und Übersee-Museum).

200 Darüber hinaus erledigt Personal in privatrechtlichen Gesellschaften, an denen Bremen beteiligt ist, und Personal bei Zuwendungsempfängern Aufgaben im öffentlichen Interesse.

201 Auch für das Personal außerhalb der Kernverwaltung werden Personalausgaben aus dem bremischen Haushalt gezahlt. Allerdings sind sie enthalten in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen, die aus dem Sachhaushalt gezahlt werden.

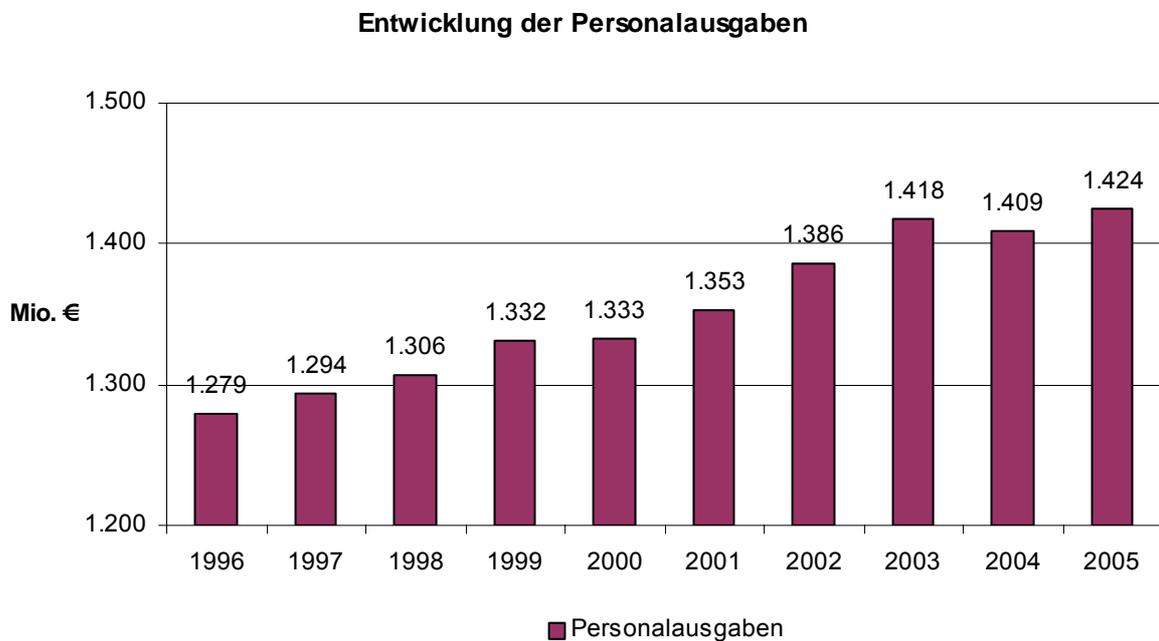
202 Der Rechnungshof hat die nachfolgenden Zahlen vom Senator für Finanzen übernommen. Die ausgegliederten Kliniken und weitere Beteiligungsgesellschaften melden die Personalausgaben nur unzureichend an den Senator für Finanzen, obwohl die Haushaltsgesetze das vorschreiben. In den Zahlen des Finanzressorts

sind dadurch die Personalausgaben nicht vollständig abgebildet. Damit gibt es kein umfassendes Bild, wie hoch die Personalausgaben im Konzern Bremen tatsächlich sind und wie sie sich entwickelt haben.

203 Die nachfolgenden Zahlen sind um Ausgliederungseffekte bereinigt (siehe jedoch Tz. 216). Ausgliederung bedeutet, dass z. B. ein Amt in einen Eigenbetrieb umgewandelt wird. Die Dienststelle wird dann nicht mehr der Kernverwaltung, sondern den Eigenbetrieben zugeordnet. Die Ausgaben werden deshalb auch rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen. Die Zahlen sind daher mit denen des Vorjahres (vgl. Jahresbericht - Land - 2006, Tz. 158 ff.) nicht vergleichbar.

2 Wie sich die Personalausgaben entwickelt haben

204 Die Personalausgaben umfassen hauptsächlich die Bezüge der Beschäftigten einschließlich der Entgelte der Arbeitnehmer, die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten und die Beihilfen

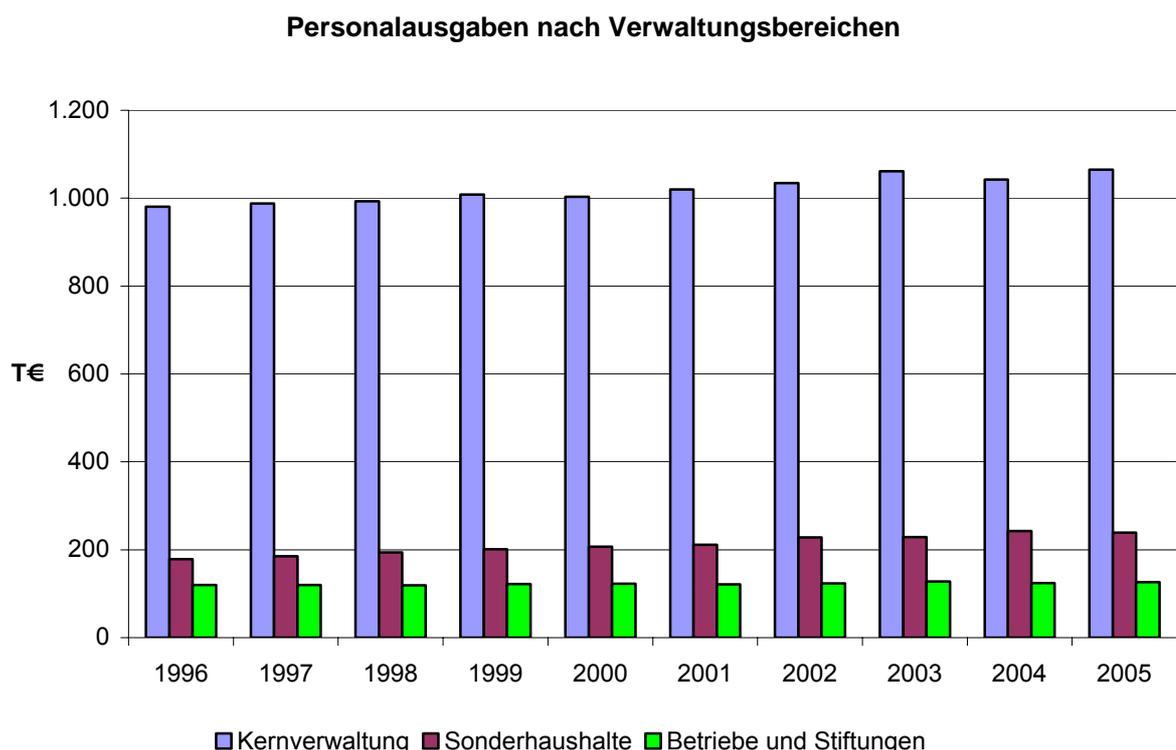


205 Die Personalausgaben sind in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 11,4 % gestiegen. Lediglich im Jahr 2004 sind sie leicht gesunken. Das lag u. a. an

- der abgesenkten Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) für Beamte,
- dem weggefallenen Urlaubsgeld für Beamte und
- dem weggefallenen Weihnachts- und Urlaubsgeld für neu eingestellte Angestellte.

206 Der Senat hat den Ressorts im Jahr 2005 das Personalbudget für die Bezüge der Beschäftigten um 2,5 % gekürzt. Er hat unterstellt, dass in dieser Höhe die Effizienz gesteigert und Personal abgebaut wird. Diese Vorgaben haben die Ressorts in der Summe auch realisiert. Sie haben darüber hinaus die tarifbedingt höheren Sonderzahlungen im Arbeitnehmerbereich erwirtschaftet. Trotzdem sind die Personalausgaben von 2004 bis 2005 wieder um rd. 1,1 % auf rd. 1.424 Mio. € gestiegen. Das zeigt, die Einsparvorgaben des Senats reichen nicht aus, um die Personalausgaben zumindest konstant zu halten.

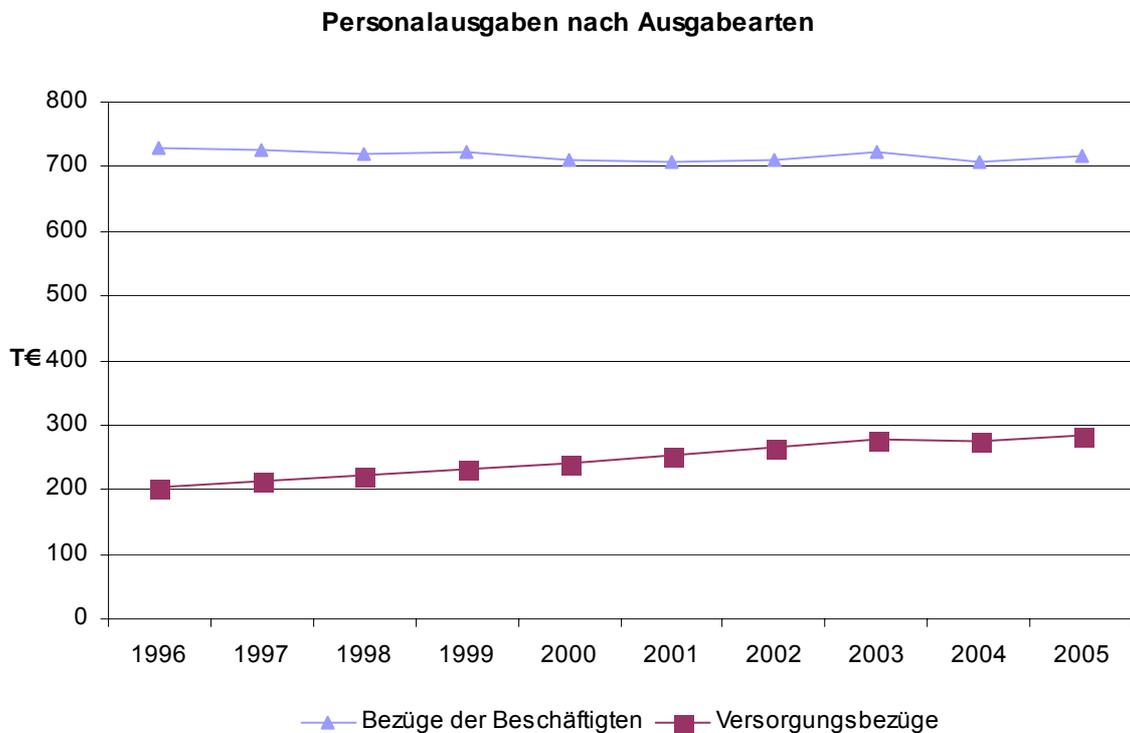
207 In den großen Bereichen der bremischen Verwaltung (Kernverwaltung, Sonderhaushalte, Eigenbetriebe und Stiftungen) haben sich die Personalausgaben von 1996 bis 2005 unterschiedlich entwickelt:



2.1 Kernverwaltung

208 In der Kernverwaltung sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 8,6 % gestiegen. Von 2004 bis 2005 sind sie um rd. 2,1 % auf rd. 1.065 Mio. € gestiegen. In diesem Bereich wird der weitaus größte Teil der gesamten Personalausgaben gezahlt. Für die geringeren Personalausgaben im Jahr 2004 gilt das in Tz. 205 Gesagte.

209 Die Bezüge der aktiven Beschäftigten in der Kernverwaltung und die Versorgungsbezüge haben sich unterschiedlich entwickelt:



210 Als größter Anteil an den Personalausgaben sind die Bezüge der Beschäftigten seit 1996 um rd. 1,8 % zurückgegangen, und zwar auf rd. 716 Mio. €. Gegenüber 2004 haben sie sich allerdings um rd. 1,1 % erhöht. Ursache dafür war, dass sich die Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge verschoben hatte. Dadurch wurden im Jahr 2004 nur 11 monatlich zu zahlende Beiträge gebucht, im Jahr 2005 jedoch 13 und somit rd. 7 Mio. € aus dem Jahr 2004 nach 2005 verlagert.

211 Dagegen sind die Versorgungsbezüge erheblich gestiegen: seit 1996 um über rd. 80 Mio. € auf rd. 285 Mio. €, d. h. um rd. 39,9 %. Gegenüber dem Vorjahr steigerten sie sich um rd. 3,4 %.

212 Die Versorgungsausgaben sowie die Zahl der Versorgungsempfänger werden auch 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. Daraus sollen später die Versorgungslasten bezahlt werden. Bremen hat bis 2005 in die Rücklage rd. 23 Mio. € gezahlt.
- Bremen hat eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage errichtet (Brem.GBl. 2005, S. 305). Sie wird aus den Einsparungen bei der Verbeamtung von Angestellten und aus Versorgungszuschlägen bei refinanzierten Beschäftigten finanziert. Lt. Wirtschaftsplan sind im Jahr 2005 an die Anstalt rd. 44 Mio. € gezahlt worden. Zunächst sollen die Zinsen daraus die Zuwächse bei den Versorgungsausgaben vermindern.

213 Die Beihilfen und Unterstützungen sind ebenfalls erheblich gestiegen. In den letzten zehn Jahren um rd. 36,1 % und im letzten Jahr um rd. 7,4 % auf rd. 44,9 Mio. €.

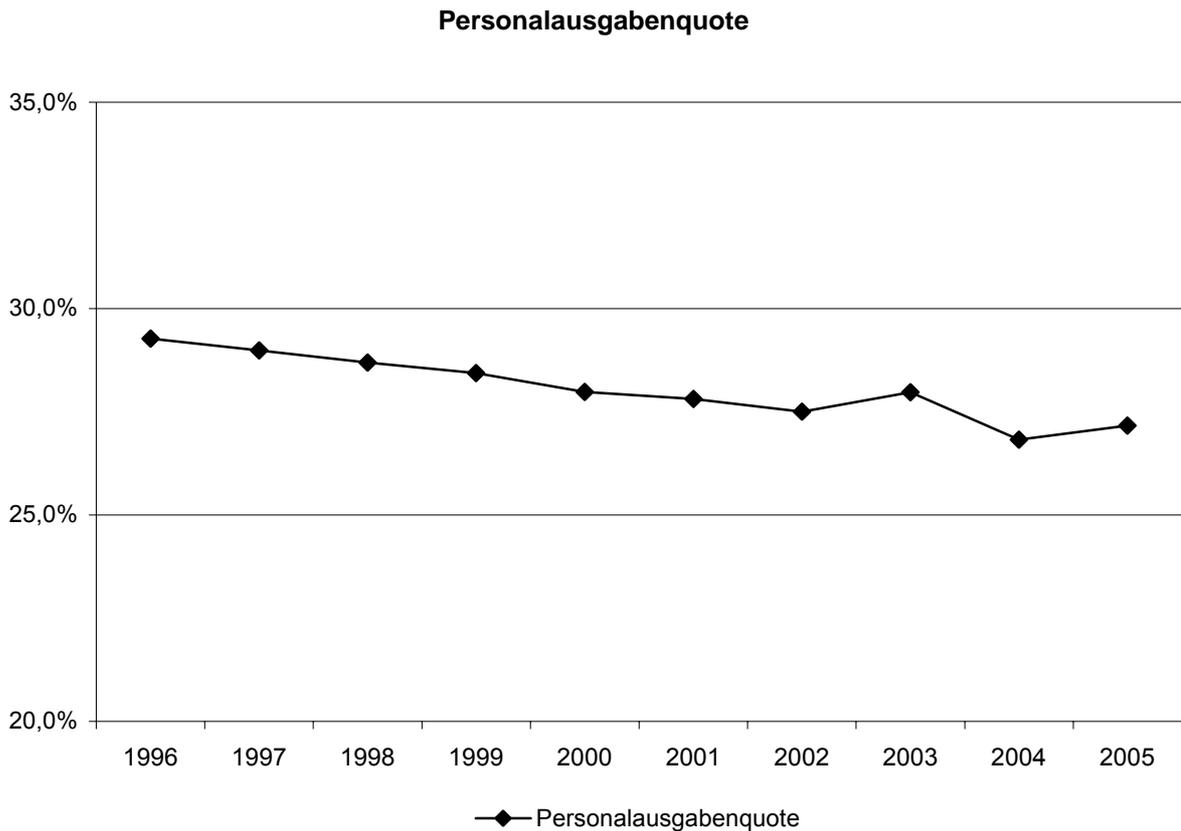
2.2 Sonderhaushalte, Eigenbetriebe und Stiftungen

214 Bei den Sonderhaushalten sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 33,6 % gestiegen. Die Hochschulen haben in den letzten Jahren die drittmittelfinanzierten Projekte deutlich erhöhen können. In den Projektmitteln sind auch Personalausgaben für Beschäftigte der Hochschulen enthalten. Von 2004 bis 2005 sind die Personalausgaben allerdings um rd. 1,6 % auf rd. 238 Mio. € gesunken.

215 Bei den Eigenbetrieben und Stiftungen sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 5,1 %, von 2004 bis 2005 um rd. 1,7 % auf rd. 126 Mio. € gestiegen.

3 Personalausgaben und Gesamtausgaben

216 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.



217 Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren gesunken: von rd. 29,3 % im Jahr 1996 auf rd. 27,2 % im Jahr 2005.

4 Wie sich die Zahl der Beschäftigten entwickelt hat

218 Die tatsächliche Zahl der Beschäftigten wird durch das Beschäftigungsvolumen gemessen. Die Teilzeitkräfte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten gezählt. Wer halbtags beschäftigt ist, wird also mit 0,5 sog. Vollzeitäquivalenten berücksichtigt. Das berechnete Beschäftigungsvolumen bestimmt maßgeblich die Personalausgaben.

219 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben und Stiftungen in den Jahren 1996 bis 2005 entwickelt hat.

Beschäftigungsvolumen ¹⁾ 1996 - 2005 in Vollzeitäquivalenten - Rundungsdifferenzen sind möglich -						
	Kernverwaltung ²⁾	Veränderung ggü. Vorjahr	Sonderhaushalte	Veränderung ggü. Vorjahr	Eigenbetriebe und Stiftungen	Veränderung ggü. Vorjahr
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1996	17.314	-2,3	3.275	2,4	3.196	-1,0
1997	16.846	-2,7	3.347	2,2	3.130	-2,1
1998	16.423	-2,5	3.402	1,6	3.044	-2,8
1999	15.915	-3,1	3.437	1,0	2.989	-1,8
2000	15.430	-3,1	3.440	0,1	2.907	-2,7
2001	15.138	-1,9	3.545	3,1	2.865	-1,4
2002	14.981	-1,0	3.708	4,6	2.911	-1,6
2003	14.845	-0,9	3.750	1,1	2.848	-2,2
2004	14.732	-0,8	3.689	-1,6	2.769	-2,8
2005	14.340	-2,7	3.658	-0,8	2.715	-2,0
1996/2005	-2.974	-17,2	383	11,7	-481	-15,1

¹⁾ aktives Personal einschließlich Refinanzierte, ohne Anwärter, Auszubildende, Praktikanten, ABM-Beschäftigte und abwesendes Personal

²⁾ ohne Refinanzierte

220 In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen um 3.072 Vollzeitäquivalente oder rd. 12,9 % zurückgegangen. Hierzu beigetragen hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Eigenbetrieben und Stiftungen, das in diesem Zeitraum um 3.455 Vollzeitäquivalente (rd. 16,8 %) abnahm. Im selben Zeitraum stieg das Beschäftigungsvolumen in den Sonderhaushalten um 383 Vollzeitäquivalente (rd. 11,7 %).

221 Im Jahr 2005 betrug das Beschäftigungsvolumen insgesamt 20.713 Vollzeitäquivalente. Im Vergleich zum Vorjahr ist es um rd. 2,3 % gesunken.

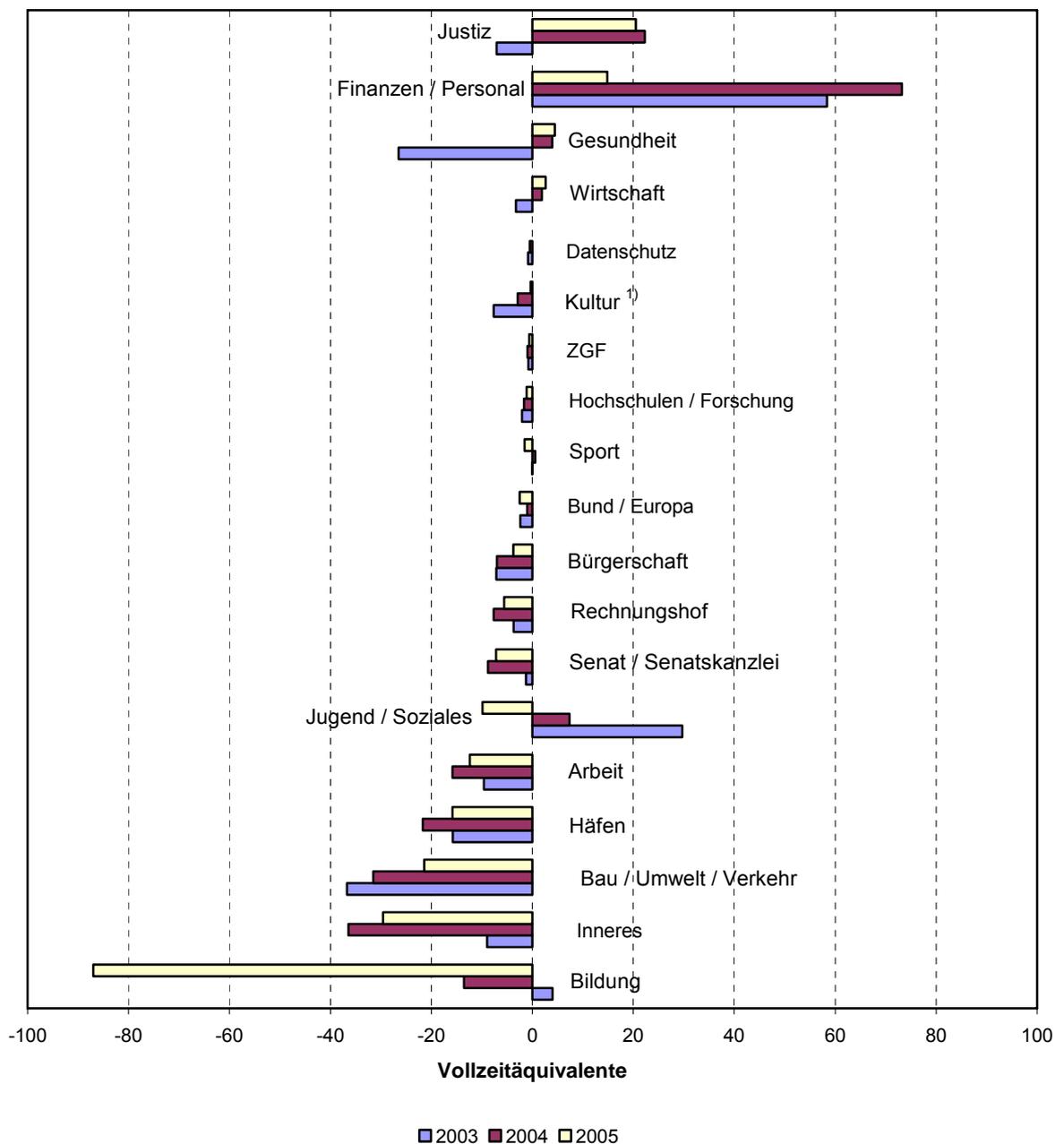
4.1 Wie die Dienststellen mit ihren Personalmitteln ausgekommen sind

222 Den Dienststellen wird Geld für eine festgelegte Anzahl von Vollzeitäquivalenten zur Verfügung gestellt. Das ist die Zielzahl. Sie ergibt sich aus dem Personalentwicklungsprogramm (PEP). In der Kernverwaltung hat sich der Trend eines leichten Rückgangs der Beschäftigtenzahl fortgesetzt (s. Tz. 219). Im Jahr 2005 betrug das

Beschäftigungsvolumen im Jahresdurchschnitt 14.454 Vollzeitäquivalente. Der Wert lag um rd. 100 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,7 % unter der Zielzahl. Das hier dargestellte Beschäftigungsvolumen weicht von der Höhe des unter Tz. 219 für das Jahr 2005 angegebenen Beschäftigungsvolumens ab. Das ergibt sich aus der dort vorgenommenen Stichtagsbetrachtung.

223 Die Zielzahlen haben sich in den Produktplänen unterschiedlich entwickelt:

Abweichung der Zielzahl nach Produktplänen, Stichtag 1. Dezember 2005



¹⁾ Ohne Kultur-Einrichtungsförderung Bremen

224 Die Grafik verdeutlicht, dass die Zielzahlen in den Produktplänen Finanzen/Personal, Justiz, Gesundheit und Wirtschaft 2005 überschritten wurden. Die Produktplanverantwortlichen aller anderen Produktpläne haben die Zielzahl zum Teil deutlich unterschritten.

225 Vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage hat der Senat bereits zu Beginn des Jahres 2005 beschlossen, ein konzernweites Personalüberhangmanagement aufzubauen. Ziel ist es, personalwirtschaftliche Überhänge abzubauen, um damit die Personalkosten zu senken. Der Senator für Finanzen hat dazu ein Konzept erarbeitet. Der Senat hat in einem ersten Schritt im Dezember 2005 mehrere Produktgruppen und -pläne zu sog. sektoralen Überhangbereichen erklärt. In diesen Bereichen können Instrumente aus dem Konzept zum Abbau von Personalüberhängen genutzt werden.

226 Diese Instrumente sind im Einzelnen:

- Personalausgleich, d. h. Wechsel in einen anderen Aufgabenbereich,
- keine Neueinstellung,
- Auflösung von Arbeitsverhältnissen mit einer Abfindung,
- Vorruhestandsregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- Altersteilzeit und
- Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.

227 Im Juli 2006 hat der Senat seinen Beschluss erweitert: Die o. a. Instrumente können jetzt auch in aufgabenbezogenen Überhangbereichen, in Eigenbetrieben und Sonderhaushalten angewendet werden. Zusätzlich hat der Senat beschlossen, Stellenausschreibungen grundsätzlich zunächst verwaltungsintern zu veröffentlichen. Nur wenn die interne Ausschreibung keinen Erfolg hatte, darf extern ausgeschrieben werden.

228 Das Verfahren der vorgezogenen internen Stellenausschreibung wird allgemein anerkannt und praktiziert. Die Möglichkeit, aufgabenbezogene Überhangbereiche zu benennen, haben die Ressorts bisher nicht genutzt. Es bleibt abzuwarten, wie sich das konzernweite Überhangmanagement weiter entwickelt.

VII Allgemeine Prüfungsergebnisse

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen

Bei der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Baumaßnahmen muss die Verwaltung die haushaltsrechtlichen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besser beachten.

Planungs- und Erfolgsrechnungen wurden nicht in allen dafür vorgesehenen Fällen angestellt. Die wirtschaftlichste Aufgabenerfüllung kann so nicht ermittelt werden.

Soweit die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt hat, hat sie in den untersuchten Fällen nicht immer die richtigen Methoden angewandt oder ist von fehlerhaften Daten ausgegangen. Auf dieser Grundlage hat sie unwirtschaftliche Lösungen ausgewählt.

1 Wieder Mängel bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 229** Der Rechnungshof hat mehrfach (zuletzt in den Jahresberichten 2000 - Land -, Tz. 65 ff. und 2003 - Land -, Tz. 155 ff.) über mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berichtet. Das betraf sowohl die Planung als auch die Erfolgskontrolle.
- 230** Prüfungen im letzten Jahr haben gezeigt, dass die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach wie vor fehlerhaft einsetzt und durchführt. Die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen werden im Folgenden bezogen auf die dabei festgestellten Mängel dargestellt.

2 Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen

2.1 Alternativen offen halten

- 231** Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten die öffentliche Hand, die Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Wenn entschieden worden ist, dass eine Maßnahme durchgeführt werden soll, sind der Zeitpunkt und die wirtschaftlichste Art der Aufgabenerledigung zu ermitteln. Bei Bauvorhaben können das z. B. eigen- oder fremdfinanzierte Maßnahmen sein.
- 232** Die ausführbaren Optionen sind bis zur bindenden Entscheidung offen zu halten. Dazu gehört auch, dass die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für alle Varianten geschaffen werden, wenn sie Haushaltsbelastungen zu unterschiedlichen Zeiten zur Folge haben.
- 233** Dem Rechnungshof ist bewusst, dass das mehrgleisige Verfolgen mehrerer Varianten einen entsprechend höheren Aufwand erfordert. Solange mangels gesicherter Daten jedoch noch keine zweifelsfreie Aussage über die Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen Variante getroffen werden kann, muss sichergestellt werden, dass jede umsetzbar ist. Sonst besteht die Gefahr, dass eine Lösung nicht als wirtschaftlichste Variante erkannt wird oder die wirtschaftlichste Lösung aus haushaltstechnischen, zeitlichen oder sonstigen Gründen nicht umgesetzt wird.

2.2 Nachweis eindeutiger Vorteilhaftigkeit

- 234** Empfehlungen und Entscheidungen zugunsten bestimmter Maßnahmen beruhen in der Regel auf den Unterschieden zwischen den Ergebnissen der verwendeten Methoden.
- 235** Wenn die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für alternative Lösungen nahe beieinander liegen, bieten sie keine ausreichende Grundlage für die Auswahl einer Lösung. In diesem Fall sieht die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der berrischen Verwaltung vor zu überprüfen, wie empfindlich die Ergebnisse auf veränderte Vorgaben reagieren (Sensitivitätsrechnungen).

Mit dieser Methode kann geprüft werden, ob eine Lösung weiterhin vorteilhaft bleibt, wenn die unsicheren Annahmen in der für möglich gehaltenen Bandbreite geändert werden.

- 236** Um eine tragfähige Entscheidung zugunsten einer Variante zu gewinnen, bei der vertragliche Bindungen über Jahrzehnte eingegangen werden, sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen deutlichen Vorteil ergeben. Spezielle Risiken, wie langfristige Abhängigkeiten, Insolvenzgefahr, Marktmacht des privaten Partners und Änderungen rechtlicher Rahmenbedingungen, erfordern einen Vorteil, der das Eingehen dieser Risiken rechtfertigt.
- 237** Der Rechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an den Beschluss einer Fachdeputation. Danach erwartet sie von einer Investorenfinanzierung eine mindestens 10%ige Einsparung gegenüber einer Eigenbaulösung (vgl. Jahresbericht 1995 - Land -, Tz. 64).

2.3 Vergleichbare Daten

- 238** Die Vorteilhaftigkeit einer Variante muss sich aus den konkreten Daten der zu untersuchenden Alternativen ergeben. Diese sind mit dem Fortschritt des Projektverlaufs bis zur endgültigen Entscheidung zu präzisieren und zu aktualisieren. Die zum Zeitpunkt der Entscheidung gefestigten und belastbaren Daten sind geeignet, in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinander verglichen zu werden. Sie liefern die Grundlage für die Entscheidung darüber, wie die Maßnahme realisiert werden soll.
- 239** Dabei ist es nicht sachgerecht, auf das zu untersuchende Vorhaben pauschal Ergebnisse zu übertragen, die bei anderen Maßnahmen realisiert wurden. Schlüsse auf das zu erwartende Ergebnis der zu untersuchenden Maßnahme können nur gezogen werden, wenn möglichst viele gleichartige Vorhaben in den Vergleich einbezogen werden. Selbst dann unterliegen die Erwartungen, z. B. hinsichtlich zu erreichender Effizienzgewinne, wegen auch bei gleichartigen Vorhaben stets vorhandener Unterschiede großer Unsicherheit. Entsprechende Vergleiche und Schlussfolgerungen daraus sind entsprechend vorsichtig zu bewerten.

- 240** Um sachgerecht vergleichen zu können, müssen die Daten aller Alternativen in gleicher Qualität, mit dem gleichen Ausarbeitungsgrad und -stand vorliegen.
- 241** Sofern für eine Projektdurchführung das beste aus einer Ausschreibung hervorgegangene Angebot herangezogen wird, müssen auch für die Alternativen im Wettbewerb ermittelte Daten zugrunde gelegt werden. Nur dann ist ein aussagefähiges Ergebnis für die wirtschaftlichste Projektdurchführung zu erwarten.

2.4 Ausschreibung von Komponenten

- 242** Um in jedem Planungsstadium die unterschiedlichen Realisierungsvarianten umsetzbar zu halten, müssen sie bis zur endgültigen Entscheidung parallel weiter entwickelt werden. Insbesondere sind die zeitaufwendigen Ausschreibungen so zu gestalten, dass die Ergebnisse für alle Varianten verwendet werden können. Das kann z. B. durch eine ABC-Ausschreibung erreicht werden, mit der getrennte Angebote für die Bauleistungen, die Finanzierung und für eine Kombination beider Komponenten eingeholt werden.
- 243** Bei parallelen Ausschreibungen verschiedener Alternativen muss darauf geachtet werden, dass die Ausschreibungen den rechtlichen Vorgaben entsprechen. So dürfen sie nicht Vergleichszwecken oder Ertragsabfragen dienen. Um dem Vorwurf einer bloßen Preiserkundung begegnen zu können, ist es zwingend erforderlich, die Art der Projektdurchführung bis zur endgültigen Entscheidung offen zu halten. Verschiedene Alternativen können parallel in den Wettbewerb gestellt werden, wenn die potenziellen Bieter in den Ausschreibungsunterlagen über diese Sachlage aufgeklärt werden.

2.5 Differenzen der Alternativen erläutern

- 244** Um die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als wesentliche Entscheidungshilfe nutzen zu können, ist es notwendig, nicht nur den Gesamtunterschied zu interpretieren. Es ist vielmehr zu ermitteln, worauf die Differenz zwischen zwei Handlungsalternativen im Wesentlichen beruht. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den Gesamtunterschied auf die einzelnen Abweichungen hin aufzuschlüsseln.

Der Unterschied darf nicht lediglich durch unscharfe und allgemeine Begriffe erklärt werden, wie z. B. größere Marktübersicht, größeres Verhandlungsgeschick, Befreiung von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften wie Ausschreibungsverpflichtungen.

- 245** Vor allem bei aufwendigeren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten einzelne Komponenten differenziert betrachtet werden, weil sie anschaulicher und Plausibilitätskontrollen eher zugänglich sind als das Endergebnis. Werden Ergebnisse zusammengefasst dargestellt, sind die gegenläufigen Wirkungen nicht mehr ohne Weiteres zu erkennen.

2.6 Zinssatz

- 246** Für dynamische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Zinssätze zu verwenden, die der Senator für Finanzen jährlich in der Anlage zur Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung fort-schreibt. Über 15 Jahre hinausgehende Zinsbindungen sind gemäß Nr. 5 der Übersicht über die Personal-, Arbeitsplatzkosten und Eigenkapitalzinsen schriftlich beim Senator für Finanzen nachzufragen.

2.7 Betrachtungsdauer

- 247** Die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung sieht bei nicht eindeutiger Datenlage vor, Sensitivitätsrechnungen zu erstellen. Dabei können grundsätzlich alle unsicheren Annahmen und Festlegungen verändert werden. Insbesondere ist zu untersuchen, ob eine Verlängerung der Betrachtungsdauer die Rangfolge der Alternativen verändert.
- 248** Beim Vergleich verschiedener Alternativen eines Bauvorhabens halten sich häufig die Ausgaben für eigen- und fremdgenutzte Immobilien in den ersten Jahren in etwa die Waage. Nach Tilgung des Kredits für eine Eigenlösung verbessert sich durch den Wegfall des Kapitaldienstes das Ergebnis für die Eigenlösung im Verhältnis zum Mietobjekt, für das weiterhin Miete zu zahlen ist.

249 Wenn die Berechnung mit der Tilgung des Kredits endet, werden die folgenden Jahre ausgeblendet, obwohl bei einer Eigenlösung über Jahrzehnte nur noch Bauunterhaltung und Verwaltungskosten auf der einen den Mietzahlungen auf der anderen Seite gegenüberstehen.

2.8 Eigenkapitalverzinsung

- 250** Um beurteilen zu können, ob ein Vorfinanzierungsmodell in sich schlüssig ist, kann aus den Einnahmen und Ausgaben die Eigenkapitalverzinsung des Investors berechnet werden. Neben den bekannten Zahlungsströmen (z. B. Kaufpreis und Mietzahlungen) müssen weitere Einflussgrößen wie Sanierungsaufwand und Bauunterhaltung berücksichtigt werden. Für diese Größen stehen in der Regel nur Schätzwerte zur Verfügung. Anhaltspunkte hierfür liefern die Daten, die auch in der Vergleichsrechnung für die Eigeninvestition angesetzt wurden.
- 251** Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Beurteilung der Angemessenheit von Angeboten eines Dritten große Unsicherheiten birgt. Es sind weder dessen betriebsinterne Kalkulation einschließlich der Gewinnerwartung noch die steuerlichen Grundlagen bekannt. Dennoch regt der Rechnungshof an, eine solche Überprüfung bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung regelmäßig anzustellen. Sie dient vor allem der Verpflichtung, Angebote auch daraufhin zu untersuchen, ob sie wegen eines unangemessen niedrigen Preises gemäß § 25 Abs. 3 (1) VOB/A aus der Wertung ausgeschlossen werden müssen.
- 252** Diese Regel stellt eine Schutzvorschrift für den Auftraggeber dar. Sie soll verhindern, dass ein Bieter bei einem zu geringen Preis vereinbarte Standards nicht einhält, Nachforderungen stellt oder auf andere Weise einen Ausgleich für das Missverhältnis von Preis und Leistung sucht. Außerdem schützt die Vorschrift die anderen Bieter, die mit solide kalkulierten Preisen in einem solchen Wettbewerb chancenlos bleiben würden.

2.9 Konzernsicht

- 253** Auch bei konkreten politischen Vorgaben ist die Verwaltung verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Die politisch Verantwortlichen haben einen Anspruch darauf, vor der Entscheidung zu wissen, in welchem Umfang finanzielle Belastungen für die Zukunft bewirkt werden.
- 254** Bei Maßnahmen, an denen neben privaten Partnern zwei oder mehrere bremische Verwaltungseinheiten oder Gesellschaften beteiligt sind, muss die Konzernsicht die ausschlaggebende Sichtweise für die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme sein. Partiiell günstige Rechnungen aus der Sicht von Teileinheiten, z. B. einer bremischen Gesellschaft, können keine Vorteilhaftigkeit für Bremen begründen, weil sich Vor- und Nachteile gegenseitig aufheben können.

3 Beispiele

- 255** Die dargestellten Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in den folgenden Fällen nicht ausreichend beachtet worden.

3.1 Schulzentrum Rockwinkel

- 256** Die städtische Deputation für Bildung hatte im November 2003 entschieden, das Schulzentrum (SZ) Rockwinkel um eine gymnasiale Oberstufe zu ergänzen. Im folgenden Jahr wurden die notwendige Sanierung des Bestandes und bauliche Erweiterungsmaßnahmen beschlossen.
- 257** Nach europaweiter Ausschreibung als Public-Private-Partnership (PPP) - Maßnahme wurde im Jahr 2005 der Bewerber mit den Um- und Neubauten einschließlich der Finanzierung beauftragt, der das beste Angebot abgegeben hatte.
- 258** Unter PPP werden unterschiedliche Formen des Zusammenwirkens von öffentlicher Hand und privaten Vertragspartnern verstanden. Dabei können sowohl die Eigentumsverhältnisse wie auch die Bereitstellung der für die Maßnahme erforderlichen Ressourcen unterschiedlich geregelt sein.

Im Gegensatz zur herkömmlichen privaten Vorfinanzierung ist die Kooperation von Gebietskörperschaft und Privaten in der Regel auf einen längeren Zeitraum angelegt. Sie umfasst den ganzen Lebenszyklus einer Maßnahme. Bei einem Bauvorhaben kann er sich auf Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb/Bewirtschaftung und Verwertung erstrecken.

3.1.1 Vergleichende Analyse vom September 2004

- 259** Das Bildungsressort hatte eine Beratungsgesellschaft beauftragt, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens in einer Modellrechnung zu untersuchen. Sie sollte einen Eigenbau mit Kommunalkreditfinanzierung und alternative Finanzierungsmodelle vergleichen. Die Analyse wurde im September 2004 fertig gestellt.
- 260** Die Beratungsgesellschaft hat mithilfe von Barwertrechnungen den Eigenbau einschließlich Finanzierung und zwei PPP-Modelle mit privater Vorfinanzierung analysiert. Der Barwert stellt den heutigen Wert zukünftiger Zahlungen dar. Bei Annahme gleicher Baukosten hat die Gesellschaft für die PPP-Modelle niedrigere Barwerte ermittelt und beide im Vergleich zum Eigenbau als vorteilhaft bezeichnet. Der Abstand zwischen der wirtschaftlicheren PPP-Lösung und dem Eigenbau lag bei rd. 1,3 %.
- 261** Ergänzend hat die Beratungsgesellschaft unter Hinweis auf Erfahrungen aus anderen Projekten mit alternativer Finanzierung beim günstigeren der beiden PPP-Modelle pauschal um 10 % niedrigere Baukosten unterstellt. Mit dieser Vorgabe verringerte sich der Barwert um rd. 10 % und lag damit deutlich unter den Barwerten der Vergleichsmodelle.
- 262** Die Beratungsgesellschaft hat die Verringerung der Baukosten auf das Ergebnis eines Gutachtens des Bundes zu „PPP im öffentlichen Hochbau“ aus dem Jahr 2003 gestützt. Diese Auswertung von 46 Projekten mit alternativer Finanzierung hatte ergeben, dass deren Ausschreibungsergebnisse im Vergleich zu den geplanten Baukosten im Mittel um rd. 20 % günstiger lagen.

263 Aufgrund des Berechnungsergebnisses hat die Beratungsgesellschaft empfohlen, den „Neu- und Umbau des SZ Rockwinkel im Rahmen eines alternativen Realisierungsmodells europaweit auszuschreiben“. Die Ausschreibung wurde im März 2005 veröffentlicht, die Angebote wurden bis August 2005 ausgewertet.

3.1.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich vom September 2005

264 Nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens hat das Beratungsunternehmen einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen dem ausgewählten PPP-Modell und einer konventionellen Beschaffung erarbeitet. Ihn hat das Beratungsunternehmen im September 2005 vorgelegt.

265 Die Berechnungen zeigten einen Barwertvorteil der PPP-Variante in Höhe von rd. 13,7 % gegenüber der Eigenbaulösung.

266 Die maßgebliche Ursache dieser Differenz war in den unterschiedlichen Baukosten begründet. Sie wurden bei der PPP-Variante gemäß dem Angebot des Bestbieters mit rd. 9,6 Mio. € angesetzt, während für die konventionelle Beschaffung mit rd. 11,2 Mio. € ein um rd. 16,7 % höherer Betrag zugrunde gelegt wurde.

267 Die Beratungsgesellschaft hat festgestellt, Bremen könne mit dem ausgewählten PPP-Modell die Baumaßnahme in Rockwinkel erheblich günstiger als bei einem herkömmlichen Vorgehen durchführen.

268 Anfang September 2005 hat der Senat auf Vorschlag des Senators für Bildung und Wissenschaft beschlossen, den wirtschaftlichsten Anbieter mit den Um- und Neubauten einschließlich Finanzierung zu beauftragen.

3.1.3 Beurteilung: Vergleichende Analyse vom September 2004

269 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht sachgerecht ist, die durchschnittlich erzielten und erwarteten Effizienzgewinne ausgewählter Vorhaben pauschal auf andere Maßnahmen zu übertragen. Einer Lösungsvariante reduzierte Baukosten zu unterstellen, kann nur dazu führen, dass sich dieser Vorteil in ähnlichem Umfang im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung widerspiegelt.

3.1.4 Beurteilung: Wirtschaftlichkeitsvergleich vom September 2005

- 270** Die Beratungsgesellschaft hat ein aus einer Ausschreibung entwickeltes und optimiertes Angebot der Kostenschätzung für die Eigenbaulösung gegenübergestellt. Sie hat damit Ausschreibungsergebnisse mit Daten eines Vorentwurfs verglichen, die zu diesem frühen Zeitpunkt noch Sicherheitsaufschläge enthielten, z. B. für nicht vorhersehbare Preisänderungen aus konjunkturellen Gründen.
- 271** Das Bildungsressort hat darauf hingewiesen, dass das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs vom September 2005 mit den „tatsächlich erzielten Ergebnissen“ die Voraussage der Analyse vom September 2004 bestätigt habe. Im Ergebnis der tatsächlichen Ausschreibung (und nicht in einer Vergleichsarbeit über Schätzkosten) läge das beauftragte privatwirtschaftliche Modell rd. 15 % unter der Eigenlösung.
- 272** Der Rechnungshof hat noch einmal daran erinnert, dass ein ergebnisoffener Vergleich nur dann gegeben ist, wenn auch für die alternative Projektdurchführung in einer Konkurrenzsituation ermittelte Daten vorliegen.

3.1.5 PPP-Modell bevorzugt

- 273** Das Bildungsressort hat nach den dem Rechnungshof vorliegenden Akten erstmalig in der Vorlage Nr. G 74 vom 2. November 2004 für die Sitzung der städtischen Deputation für Bildung am 4. November 2004 die Absicht geäußert, die Maßnahme als PPP-Projekt realisieren zu wollen. Zu diesem Zeitpunkt lag noch kein Ergebnis der Ausschreibung vor. Das war erst ein knappes Jahr später der Fall.
- 274** Der Senat hat Ende 2004 zugestimmt, den Neu- und Umbau des SZ Rockwinkel als PPP-Modell unter dem Vorbehalt eines „billigeren konventionellen Eigenbaus“ auszuschreiben.
- 275** In der Vorlage für die Sitzung des Senats am 6. September 2005 wird für den herkömmlichen Eigenbau eine um ein Jahr und acht Monate längere Bauzeit gegenüber der PPP-Lösung angegeben. Zum Zeitpunkt der endgültigen Beschlüsse im September 2005 war eine Entscheidung zugunsten der Haushaltslösung nicht mehr möglich:

Bei einer Haushaltslösung hätte die zeitliche Planung nicht eingehalten werden können, die die Fertigstellung der Gebäude zum Schuljahresbeginn 2006/2007 vorsah. Eine echte Alternative war damit zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gegeben.

- 276** Das Bildungsressort hat bestritten, dass die Entscheidung zugunsten einer PPP-Lösung bereits im November 2004 gefallen sei. Es habe allerdings die Absicht gehabt, „erstmalig auch für den Bildungsbereich, für einen Schulbau konkret den Vergleich öffentliche Eigenlösung zu privatwirtschaftlicher Erstellung durchzuführen.“
- 277** Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ressort möglichst eine PPP-Lösung wollte. Dafür spricht der Wortlaut der Vorlage für die städtische Deputation für Bildung vom November 2004. Dort heißt es: „Der Senator für Bildung beabsichtigt, die Maßnahme über private Investoren (PPP-Modell) zu realisieren.“
- 278** Unabhängig davon, ob sich das Ressort frühzeitig auf eine PPP-Lösung festgelegt hatte, wäre im September 2005 bei einem ergebnisoffenen Verfahren ein Eigenbau nicht mehr in Betracht gekommen: Für eine rechtzeitige Fertigstellung des Baus wäre es bei der unterstellten längeren Bauzeit zu spät gewesen (s. Tz. 275).

4 Landesvertretung Bremens in Berlin

- 279** Bremen hat in den Jahren 1998 und 1999 durch eine landeseigene Gesellschaft ein Gebäude für die bremische Landesvertretung in Berlin bauen lassen und für 22,5 Jahre angemietet.
- 280** Grundlage für die entsprechenden Beschlüsse war eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die Landesvertretung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen für sich erstellen ließ. Es hatte 1997 einen Eigenbau, eine Leasinglösung und eine Anmietung von der bremischen Gesellschaft durch Barwertrechnungen miteinander verglichen. Die letztgenannte Variante zeigte über einen Zeitraum von 22,5 Jahren das wirtschaftlichste Ergebnis. Sie war um rd. 3,5 Mio. € (rd. 11,5 %) günstiger als die Eigenbaulösung.

- 281** Im Jahr 2003 hat der Rechnungshof die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa um eine Erfolgsrechnung gebeten. Diese hat wiederum das Wirtschaftsprüfungsunternehmen damit beauftragt, das bereits die Planungsrechnung aufgestellt hatte.
- 282** Die Leasingalternative, bei der das Gebäude von einem privaten Investor erstellt, von einer bremischen Gesellschaft geleast und von Bremen angemietet worden wäre, hat das Wirtschaftsprüfungsunternehmen nicht in die Erfolgsrechnung einbezogen. Die Erstellungskosten hätten sich erhöht und das darauf bezogene Leasingangebot sei somit überholt gewesen.
- 283** Bei seiner Bewertung der Planungsrechnung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass das Wirtschaftsprüfungsunternehmen eine für Barwertrechnungen unrichtige Methode angewandt hatte. Es hatte zudem bei der Eigenbaulösung für einen Teil des Betrachtungszeitraums einen falschen Zinssatz angesetzt.
- 284** Nach Korrektur dieser Mängel durch den Rechnungshof ergaben sich für die drei Varianten fast identische Ergebnisse. Damit konnte für keine der drei Lösungen ein nennenswerter Vorteil nachgewiesen werden.
- 285** Der Rechnungshof hatte über diesen Sachverhalt bereits in seinem Jahresbericht 2000 - Land -, Tz. 71 ff. berichtet. Er hatte den Senator für Finanzen gebeten, dafür zu sorgen, dass den rechtlichen Vorgaben entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Entscheidungen zugrunde gelegt werden.
- 286** Die im Mai 2005 vorgelegte Erfolgsrechnung enthält denselben methodischen Fehler wie bereits die Planungsrechnung. Die Ist-Daten hatten sich gegenüber den Plandaten deutlich zuungunsten der verwirklichten Alternative, nämlich Bau durch eine bremische Beteiligungsgesellschaft, verändert. Die mit der Planungsrechnung festgestellte Rangfolge ist zwar bestätigt worden (s. Tz. 280), der Barwertvorteil der Mietvariante vor der Eigenlösung hat sich allerdings auf rd. 1,2 % vermindert.

- 287** Der Rechnungshof hat eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Dabei hat er die Ist-Daten des Wirtschaftsprüfungsunternehmens übernommen und die richtige Methode angewendet. Die Rangfolge hat sich dabei umgekehrt: Die Eigenlösung war mit rd. 2,2 % günstiger als die verwirklichte Mietvariante.
- 288** Bei den alternativen Lösungen war entweder nur das Land oder das Land und eine bremische Beteiligungsgesellschaft beteiligt. Bei den Mietzahlungen handelt es sich somit um innerbremische Zahlungsvorgänge, die einen Vor- oder Nachteil aus Sicht des „Konzerns Bremen“ nicht begründen. Aus diesem Grund hätte in der Erfolgsrechnung die Leasinglösung nicht ausgeklammert werden dürfen. Damit ist die einzige Variante, an der ein privater Dritter beteiligt war, nicht betrachtet worden. Es hätte versucht werden müssen, die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen in das Leasingangebot einzuarbeiten.
- 289** Das Ziel der Erfolgsrechnung festzustellen, ob der eingeschlagene Weg der wirtschaftlichere war, ist auf diese Weise nicht erreicht worden.

5 Justizzentrum II

5.1 Zentralisierung von Gerichten

- 290** Das Justizressort beabsichtigt, verschiedene Gerichtsbarkeiten in einem noch zu errichtenden Neubau zu zentralisieren. Anschließend können die derzeit genutzten Immobilien veräußert und Mietverträge gekündigt werden.
- 291** In einer ersten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Gesellschaft für bremische Immobilien (GBI) die Varianten Verzicht auf die Zentralisierung, Umbau als Eigeninvestition und Umbau als Verkaufslösung mit anschließender Anmietung (PPP) in einer Endwertbetrachtung über 20 Jahre miteinander verglichen. Bei der Endwertmethode werden die Ein- und Auszahlungen auf das Ende der zu berechnenden Periode aufgezinst.
- 292** Die GBI hat dabei einen Verkaufserlös in Höhe von 0,8 Mio. € und einen vom Justizressort vorgegebenen Mietpreis berücksichtigt. Die Verkaufslösung war um über 0,85 Mio. € (rd. 5 %) ungünstiger als die Eigenbaulösung.

- 293** Obwohl die Eigenlösung das wirtschaftlichere Ergebnis erwarten ließ, wurde die Verkaufslösung weiter verfolgt. Eine Sensitivitätsanalyse der GBI hatte ergeben, dass die Verkaufsalternative zur wirtschaftlicheren Lösung würde, wenn ein um über 50 % höherer Erlös (rd. 1,27 Mio. €) erzielt werden könnte.
- 294** Eine im Frühsommer 2005 durchgeführte Ausschreibung auf der Grundlage eines festgelegten Mietzinses ergab drei Angebote für den Kaufpreis, und zwar rd. 1,99 Mio. €, rd. 0,88 Mio. € und 1 €.
- 295** Daraufhin hat der städtische Haushalts- und Finanzausschuss am 22. Juli 2005 beschlossen, die für das Justizzentrum II herzurichtenden Grundstücke an eine Wohnungsbaugesellschaft zu verkaufen. Sie hatte mit rd. 1,99 Mio. € den höchsten Kaufpreis geboten. Nach dem Umbau will Bremen die erforderlichen Räume langfristig anmieten.
- 296** Ende 2005 hat die Wohnungsbaugesellschaft aufgrund neuer Erkenntnisse über die Bausubstanz der Gebäude ihr Kaufangebot zurückgezogen. Im Laufe weiterer Verhandlungen wurde es auf 1,5 Mio. € reduziert. Da das Angebot weiterhin oberhalb des Grenzwertes lag (s. Tz. 293), war es auch nach dieser Korrektur das wirtschaftlichste. Der städtische Haushalts- und Finanzausschuss stimmte am 8. September 2006 dem Verkauf zu den zwischenzeitlich veränderten Bedingungen zu.

5.2 Zinssatz und Untersuchungszeitraum

- 297** Die der Entscheidung über den Verkauf zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergab einen Endwertvorteil der Verkaufslösung von rd. 2,1 Mio. €, also rd. 10 % gegenüber der Eigeninvestition. Dabei wurden eine Laufzeit von 20 Jahren und ein Zinssatz von 5 % unterstellt.
- 298** Der in der Rechnung verwendete Zinssatz entsprach nicht der Vorgabe, die der Senator für Finanzen jährlich in der Anlage zur Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung fortschreibt.

- 299** Die GBI hätte den jeweils für eine 20jährige Bindung gültigen Zinssatz beim Finanzressort schriftlich nachfragen und verwenden müssen. Mit dem im September 2006 gültigen Zinssatz von 4,26 % hätte sich der Vorteil der Verkaufslösung auf rd. 0,1 Mio. € (rd. 0,8 %) reduziert. Als Nachweis einer Vorteilhaftigkeit hätte er nicht mehr herangezogen werden dürfen.
- 300** Die GBI hat darauf hingewiesen, dass der maßgebliche Zinssatz der vom Juli 2005 sei, weil zu dem Zeitpunkt der städtische Haushalts- und Finanzausschuss den Verkauf der Immobilien beschlossen habe (s. Tz. 295). Zu diesem Zeitpunkt habe der beim Finanzressort mündlich abgefragte Zinssatz bei „knapp 5 %“ gelegen.
- 301** Tatsächlich lag der für eine 20jährige Bindung gültige Zinssatz im gesamten Jahr 2005 nicht in der Nähe der 5 %-Marke: Im Juli 2005 war er mit rd. 4 % sogar noch unterhalb der Höhe, die für die im September 2006 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung galt.
- 302** Selbst wenn im Juli 2005 ein Zinssatz von knapp 5 % korrekt gewesen wäre, bliebe unverständlich, warum die GBI daran bis September 2006 festgehalten hat. Sie hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis zur endgültigen Entscheidung über den Verkauf im September 2006 (s. Tz. 296) mehrfach fortgeschrieben. Bei diesen Gelegenheiten hätte sie auch den Zinssatz aktualisieren müssen. Den Mitgliedern des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses hätte damit eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf dem neuesten Stand vorgelegt werden können.
- 303** Der Rechnungshof ist bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von einem Zeitraum von 30 Jahren ausgegangen (s. Tz. 247 ff.). Mit dem für diesen Zeitraum zu berücksichtigenden Zinssatz von 4,29 % bei ansonsten von der GBI übernommenen Ausgangswerten und jährlichen Steigerungsraten verkehrt sich die Rangfolge. Die Eigeninvestition liegt mit einem Vorteil von rd. 2 Mio. € (rd. 5,7 %) vor der Verkaufslösung.

- 304** Die GBI hat auf die Laufzeit des Mietvertrages von 20 Jahren verwiesen. Sich diesem Zeitraum anzupassen, sei ein übliches Verfahren, weil dafür weitgehend kalkulierbare Grundlagen vorhanden seien. Eine längere Betrachtungsdauer erfordere spekulative Annahmen. Auch ergäbe sich bei dem unterstellten Zinssatz von 5 % keine unterschiedliche Bewertung. Von daher habe keine Notwendigkeit bestanden, das Ergebnis zusätzlich für 30 Jahre zu dokumentieren.
- 305** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, bei der Gegenüberstellung von eigen- und fremdgenutzten Gebäuden auch den über die Mietvertragsdauer hinausgehenden Zeitraum einzubeziehen. Durch den Wegfall des Kapitaldienstes ab 2028 verschiebt sich das Verhältnis beider Varianten zugunsten der Eigenlösung deutlich. In jedem Folgejahr stehen den Mietkosten bei der Verkaufslösung nur noch die Instandhaltungs- und Verwaltungskosten der Eigenlösung gegenüber.
- 306** Die GBI hat ausgeführt, auch wenn sie einen Zinssatz von 4,29 % und eine Betrachtungszeit von 30 Jahren unterstelle, bliebe die Verkaufslösung die wirtschaftlichere Variante. Dabei berücksichtige sie zusätzlich eine 10%ige Einsparung von Mietkosten nach 20 Jahren und bei der Eigenlösung das Leerstandsrisiko und erhöhte Anpassungsinvestitionen im Falle eines Auszugs.
- 307** Aus Sicht des Rechnungshofs ist es nicht sachgerecht, die zusätzlichen Annahmen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen: Die Miete wird alle sieben Jahre um 10 % erhöht. Einen Grund dafür, dass sie nach 20 Jahren durch einen Umzug oder Neuverhandlungen des Mietvertrags um 10 % gesenkt werden kann, hat die GBI nicht genannt. Auch die Ersatzinvestitionen im Jahr 2037 in Höhe von rd. 1,5 Mio. € bei der Eigenlösung hat die GBI nicht erläutert.
- 308** Ein Umzug nach 20 Jahren würde im Übrigen bedeuten, dass die Effizienzgewinne eines Justizzentrums wieder verloren gingen, wenn Teile der Justiz an anderer, räumlich getrennter Stelle untergebracht würden.

309 Beide Änderungen der Rechengrößen führen dazu, dass die Eigenlösung ohne Anhaltspunkte für die Annahmen einseitig belastet wird. Bei aller Unsicherheit, die weit in der Zukunft liegenden Zahlungen anhaftet, dürfen nur aus heutiger Sicht vorhersehbare und damit realistische Erwartungen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen.

6 Fahrradstation am Hauptbahnhof

310 Bremen hat im Sommer 2001 beschlossen, bei der Neugestaltung des Bahnhofsumfeldes eine Fahrradstation mit Büroflächen und zwölf Kurzzeitparkplätze an der Südseite des Hauptbahnhofs einzurichten. Für die gesamte Baumaßnahme wurden rd. 3,4 Mio. € zur Verfügung gestellt. Die Radstation wurde im Jahr 2002 eröffnet.

311 Die Station ist von der für die Parkraumbewirtschaftung zuständigen Gesellschaft gebaut worden und wird von ihr verwaltet. Die Gesellschaft hat durch die Fahrradstation eine Unterdeckung erwartet, die durch die Erträge aus der Vermietung der Büroflächen und Parkplätze ausgeglichen werden sollte. Insgesamt ist Bremen davon ausgegangen, dass der Stadtgemeinde „keine laufenden Kosten entstehen“ würden.

312 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Planungsstadium, wie in der LHO vorgeschrieben, wurde nicht erstellt. Das Bauressort hatte eine solche Berechnung nicht für erforderlich gehalten. Die Fahrradstation sei als „Bestandteil des Gesamtprojektes zur Neuordnung und Neugestaltung des Bahnhofsumfeldes von den zuständigen Gremien beschlossen und finanziert“ worden.

313 Der Rechnungshof sieht den Bau der Fahrradstation als eigenständige Maßnahme, die unabhängig vom Gesamtprojekt durchführbar war. Die Wirtschaftlichkeit hätte gesondert betrachtet werden müssen.

314 Die Untersuchungen, die die Gesellschaft vergeben hatte, betrafen Fragen nach dem Bedarf, der Größe und dem Standort der Station. Sie erfüllten nicht die Anforderungen an eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

315 Die in der LHO vorgeschriebene Erfolgsrechnung nach Abschluss der Baumaßnahme hat das Bauressort ebenfalls nicht erstellt.

- 316** Auf Anforderung des Rechnungshofs hat das Bauressort anstatt der erbetenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Gewinn- und Verlustrechnung der Gesellschaft für die Jahre 2003 bis 2005 übersandt. Darin sind lediglich die Aufwendungen und Erträge aus der Sicht der Gesellschaft abgebildet. Der Gewinn- und Verlustrechnung kann nicht entnommen werden, ob die Investitionskosten gedeckt werden.
- 317** Eine Erfolgsrechnung aus der Sicht des „Konzerns Bremen“ muss neben den Erlösen und Nebenkosten auch die anfängliche Investition und die Instandhaltungskosten enthalten. Dies gilt unabhängig davon, wer im Einzelnen dafür aufzukommen hat.
- 318** Der Rechnungshof hat mit den ihm vorliegenden Daten selbst eine Erfolgsrechnung angestellt. Selbst bei Annahme einer dauerhaft günstigen Entwicklung der Mieterlöse ist danach nicht damit zu rechnen, dass sich die Investition jemals amortisieren wird.

7 Keine finanzwirksamen Maßnahmen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 319** Die vom Rechnungshof aufgezeigten Beanstandungen reihen sich in die immer wieder festzustellenden Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein. Sie zeigen exemplarisch, dass die Kernverwaltung und die ausgliederten Bereiche die Verpflichtung zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen bisher nicht in ausreichendem Maß beachten.

Verwaltung von Softwarelizenzen

Unklar ist, über wie viele Softwarelizenzen Land und Stadt verfügen und wieviel sie gekostet haben. Nicht alle Lizenzen werden genutzt.

Die Verwaltung von Lizenzen für Software muss verbessert und zentralisiert werden.

Um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit auch bei Beschaffung und Einsatz von Softwarelizenzen nachzukommen, sind z. B. Rabattstaffeln oder Rahmenverträge stärker auszunutzen.

1 Rechtliche und finanzielle Besonderheiten bei Nutzung von Softwarelizenzen

320 Der Käufer eines Softwareprodukts erwirbt i. d. R. das als Lizenz bezeichnete Recht, diese Software auf einer bestimmten Zahl von Rechnern zu installieren oder durch eine bestimmte Zahl von Anwendern nutzen zu lassen. Die jeweiligen Lizenzbedingungen regeln den Umfang und die Grenzen der Nutzungsrechte. Software ohne die erforderliche Anzahl von Lizenzen einzusetzen, ist verboten, da sie nach dem Urheberrechtsgesetz geschützt ist.

321 Die erwerbende Stelle hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten. Daher darf sie nur so viele Lizenzen wie nötig zu den jeweils günstigsten Bedingungen beschaffen. Um diese Anforderung zu erfüllen, muss sie für einen stets aktuellen Überblick über die vorhandenen und genutzten Lizenzen sorgen.

2 Untersuchungsziele und Prüfungsmaßstäbe

322 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung in Ressorts, nachgeordneten Dienststellen, Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften im Alleinbesitz Bremens (Eigengesellschaften), deren 100%ige Beteiligungen sowie anderen Stellen (im Weiteren: Organisationseinheiten) untersucht, wie Softwarelizenzen verwaltet werden. Die einzelnen Beschaffungsvorgänge von Lizenzen hat er nicht geprüft.

323 Die Prüfung sollte folgende Fragen beantworten:

- Welche Softwareprodukte werden in welcher Zahl eingesetzt?
- Welche Lizenzen sind dafür vorhanden?
- Wie hoch sind die einmaligen und laufenden Lizenzkosten?
- Wie werden Überhänge oder fehlende Lizenzen ausgeglichen? Ist die Zahl der Lizenzen bedarfsgerecht?
- Wer koordiniert wie die Lizenzverwaltung? Stimmen sich die Organisationseinheiten ab, um Lizenzen optimal auszunutzen? Sind die dafür notwendigen Daten verfügbar (z. B. für Vertragsverhandlungen)?
- Werden übergreifend ausgehandelte Verträge (Rahmenverträge) genutzt?
- Wie hoch ist der Personalaufwand für die Lizenzverwaltung?
- Wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und werden die Anforderungen an den Vermögensnachweis beachtet?

324 Folgende Anforderungen hat der Rechnungshof als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt:

- Gemäß Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 73 LHO muss bewegliches Vermögen in Bestandsverzeichnissen nachgewiesen werden, wenn der Anschaffungswert mindestens 410 € beträgt. Dazu gehören auch die Softwarelizenzen. Zu- und Abgänge sind zeitnah zu erfassen.
- Eine angemessene Dokumentation ist Teil der Ordnungsmäßigkeit von IT-Verfahren. Um sie zu gewährleisten, muss nachgewiesen werden, welche Software zu welchem Zeitpunkt auf welchen Rechnern bereitgestellt wird.
- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns ist in § 7 LHO geregelt.

3 Vorgehensweise

- 325** Der Rechnungshof hat mithilfe eines Fragebogens um Auskunft über eingesetzte Softwareprodukte, Art und Zahl der vorhandenen Lizenzen und dafür entstandene Kosten gebeten. Zusätzlich hat er die technische Ausstattung, Informationen zur Art der Lizenzverwaltung, unterstützende Programme (Tools) und den Personalbedarf erfragt. Den Fragebogen haben alle Ressorts in digitaler Form erhalten. Sie sollten ihn an ihre zugehörigen Organisationseinheiten weiterleiten und den Rücklauf an den Rechnungshof koordinieren.
- 326** Der Rechnungshof hat die Antworten ausgewertet und ergänzend örtliche Erhebungen durchgeführt.

4 Schwachstellen, die sich aus Auswertungen und örtlichen Erhebungen ergeben haben

- 327** Insgesamt haben dem Rechnungshof von 119 für Lizenzverwaltung zuständigen Stellen nur 88 geantwortet und die Fragebogen teilweise erheblich verspätet zurück gesandt. Der zögerliche Rücklauf ist auf mangelhaft geführte Bestandsverzeichnisse, nur teilweise aufbewahrte Lizenzunterlagen und fehlende Dokumentation zu den Ausgaben zurückzuführen. Daher mussten die Organisationseinheiten überwiegend die erfragten Angaben zeitaufwendig aus Beschaffungsunterlagen und gebuchten Haushaltsdaten ermitteln.
- 328** Von folgenden 31 Organisationseinheiten hat er den Fragebogen trotz Fristverlängerungen nicht zurückerhalten:
- **Senator für Inneres und Sport:**
Standesamt,
 - **Senator für Bildung und Wissenschaft, Bereich Bildung:**
Landesinstitut für Schule, Landeszentrale für politische Bildung,
Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur Bremen mbH,
 - **Senator für Bau, Umwelt und Verkehr:**
Eigenbetrieb Stadtgrün, Hanseatische Naturentwicklung GmbH, Rhododendronpark GmbH, Bau Management Bremen GmbH,

- **Senator für Kultur:**
Landesarchäologe, Überseemuseum, Focke-Museum, Volkshochschule, Stadtbibliothek, Musikschule, Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremer Theater Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG,
- **Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales:**
Bremer Arbeit GmbH, Bremerhavener Arbeit GmbH, Gesundheit Nord gGmbH
Klinikverbund Bremen, Gesundheit Nord Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG,
- **Senator für Finanzen:**
Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH,
- **Senator für Wirtschaft und Häfen:**
Bremer Ratskeller GmbH, Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, BLG Logistics Group AG & Co. KG, bremenports GmbH & Co. KG, bremenports Beteiligungs-GmbH, FBG Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH, Flughafen Bremen GmbH, Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Überseestadt GmbH, Visionarum GmbH.

In der Aufstellung und in den oben genannten Zahlen sind die 100%igen Beteiligungen der bremischen Eigengesellschaften nicht enthalten.

- 329** Der mangelhafte Rücklauf macht deutlich: Die Ressorts haben die Verteilung der Fragebogen an ihre nachgeordneten Dienststellen, Eigenbetriebe und insbesondere Eigengesellschaften sowie deren Rücklauf unzureichend koordiniert und kontrolliert. Nach § 95 LHO haben die Ressorts innerhalb der vom Rechnungshof genannten Frist zu antworten. Das ist häufig versäumt worden.

4.1 Lizenzkosten nicht ermittelbar

- 330** Wie hoch die Ausgaben für Softwarelizenzen sind, hat sich nicht abschließend ermitteln lassen. Angaben zu Kosten haben in den Antworten teilweise ganz gefehlt, teilweise waren sie unvollständig. Ableiten lässt sich aus den vorliegenden Kostangaben, dass für Softwarelizenzen für die Jahre 2003 bis 2005 insgesamt mindestens 11,5 Mio. € ausgegeben worden sind. Kostenanteile für mit Hardware zusammen erworbene Lizenzen (Original Equipment Manufacturer-Lizenzen/OEM-Lizenzen) sind darin nicht enthalten.

4.2 Angaben zu Hard- und Software überwiegend nicht plausibel

- 331** Für jeden Server und Arbeitsplatzrechner muss ein Betriebssystem vorhanden sein. Daher hätte bei den Fragen zur Technikausstattung die genannte Zahl der Server und Arbeitsplatzrechner der Zahl der jeweiligen Betriebssystemlizenzen entsprechen müssen. Auch die Zahl der Microsoft Office-Lizenzen, die an fast allen IT-Arbeitsplätzen zur Standardausstattung gehören, müsste der Zahl der Endgeräte entsprechen. Lediglich bei 18 der 88 Antworten hat der Rechnungshof annähernde Übereinstimmungen feststellen können. Bei den übrigen haben entweder Angaben gefehlt, um sie auswerten zu können, oder die Zahlen sind voneinander abgewichen.
- 332** Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Fehlerquote durch unzureichende oder fehlende Bestandsverzeichnisse verursacht war. Häufige Fehlerquellen waren ansonsten:
- die Organisationseinheiten haben die OEM-Lizenzen (s. Tz. 330) i. d. R. als Bestandteil der Hardware behandelt und daher nicht mit in die Aufstellungen übernommen und
 - sie haben nicht zwischen genutzten (installierten) und nicht genutzten (nicht installierten) Lizenzen unterschieden.

4.3 Personalaufwand unklar

- 333** Rd. ein Drittel der 88 Stellen, die geantwortet haben, hat keine Angaben zum Personalaufwand gemacht. Rd. 43 % haben den Aufwand als vernachlässigbar angegeben. Die übrigen Stellen (rd. 24 %) haben den Aufwand mit 2 % bis 30 % einer Vollzeitstelle angegeben. Die Organisationseinheiten betrachten die Lizenzverwaltung überwiegend nicht als eigenständige Aufgabe. Daher kann der Rechnungshof auch keine zuverlässigen Angaben zum Personalaufwand machen.

4.4 Unangemessene Softwareunterstützung

- 334** Von 88 Stellen haben 46 angegeben, die Lizenzverwaltung nicht nur manuell zu führen. Zumeist haben sie ein Tabellenkalkulationsprogramm eingesetzt. Lediglich zehn weitere Stellen haben eine gesonderte Software-Lösung eingesetzt (Datenbank oder gesondertes Software-Produkt). Dabei hat es sich nicht durchgängig um eine

spezifische Lizenzverwaltungssoftware gehandelt, sondern auch um Produkte zur Software-Verteilung oder Netzwerkkomponenten-Erkennung. Selbst beim Einsatz einer Softwarelösung haben nicht durchgängig verlässliche Daten vorgelegen.

- 335** Die zum Teil fehlende Softwareunterstützung bei der Lizenzverwaltung ist auch eine Ursache für die festgestellten Mängel.
- 336** Bremen hat zum 1. Januar 2003 die Standardsoftware SAP eingeführt. Hierbei sollte nicht nur das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erneuert, sondern auch eine bremenweite datenverarbeitungs-gestützte Anlagenbuchhaltung geschaffen werden. Die bestehende SAP-Anlagenbuchhaltung kann nach Ansicht des Rechnungshofs keine ordnungsmäßige Dokumentation sicherstellen. Die Anforderungen der Systemadministration an eine angemessene Lizenzverwaltung können gleichfalls nicht erfüllt werden: Eine Zuordnung der einzelnen Lizenzen zu Geräten kann in ihr nicht abgebildet werden. Auch kann in ihr nicht zwischen verfügbaren und installierten Lizenzen unterschieden werden. Sie enthält derzeit keine Softwarelizenzen mit einem Anschaffungswert unter 410 €. Die Dienststellen sind somit auf eine gesonderte Lizenzverwaltung angewiesen.

4.5 Nicht genutzte Lizenzen besser nutzen

- 337** Von den befragten Stellen haben 28 (rd. 32 % aller Antworten) angegeben, es gebe keine ungenutzten Lizenzen. 24 Stellen haben keine Angabe gemacht (rd. 27 %). Die restlichen Stellen haben beschrieben, wie sie mit ungenutzten Lizenzen umgehen. Ein Vergleich der angegebenen Zahlen zu Hardwarebeständen und Softwarelizenzen zeigt, dass in sehr vielen Bereichen ungenutzte Lizenzen vorhanden sind.
- 338** Sieben Stellen (rd. 8 % aller Antworten) prüfen, ob nicht genutzte Lizenzen innerhalb der eigenen Dienststelle noch verwendet werden können. Nur wenige weiten diese Prüfung auf andere Dienststellen oder sogar Ressorts aus.
- 339** Es ist vorgekommen, dass eine aktuelle Version einer Software beschafft, aber die Vorversion installiert worden ist. Ein Grund hierfür kann sein, dass eine zusätzliche Lizenz in einer aktuellen Version bereits zu günstigen Konditionen beschafft werden konnte, aber diese Lizenz noch in der alten Version zunächst weiter standardmäßig

eingesetzt werden sollte. Mit dieser erworbenen Lizenz kann dennoch bei späterem Bedarf ohne zusätzliche Kosten auf die aktuelle Version umgestiegen werden. In diesen Fällen hätten ggf. aus anderen Bereichen verfügbare Lizenzen der alten Version verwendet und eine gesonderte Beschaffung vermieden werden können.

- 340** Informationen zu einem dienststellen- oder ressortübergreifenden Austausch bestehen nicht. Ein geregeltes Verfahren zu einem solchen Austausch muss eingerichtet werden.

4.6 Rahmenverträge nicht optimal ausgenutzt

- 341** Das Finanzressort hat einen Rahmenvertrag zu vielen Standard-Softwareprodukten mit einem Unternehmen abgeschlossen. Eigene Rahmenverträge haben auch die Hochschulen und das Alfred Wegener Institut für Polar- und Meeresforschung u. a. zu diesen Produkten abgeschlossen. Für den Bildungs- und Wissenschaftsbereich können günstigere Lizenzvereinbarungen genutzt werden (z. B. sog. Campus- und Klassenraum-Lizenzen).
- 342** Eine zentrale Stelle, die Informationen über ungenutzte und benötigte Lizenzen ressortübergreifend zusammenführt, existiert nicht. Daher werden ungenutzte Lizenzen nicht anderen Dienststellen oder Ressorts angeboten, die ggf. entsprechenden Bedarf haben. Jeder Bedarf löst somit einen Beschaffungsvorgang aus. Lizenzen werden nicht optimal ausgenutzt.
- 343** Das Finanzressort beschafft landesweite Lizenzen für Softwareprodukte wie SAP. Für einzelne Produkte, die über diesen Rahmen hinausgehen, müssen die Beschaffungsstellen selbst herausfinden, ob bereits und zu welchen Konditionen Lizenzen eines bestimmten Herstellers erworben worden sind oder ob ggf. bereits ein Rahmenvertrag besteht. Übergreifende Informationsquellen liegen nicht vor. Die Organisationseinheiten holen hierüber Informationen auch nicht ein.
- 344** Ein Produkt haben z. B. elf Dienststellen aus fünf verschiedenen Ressorts beschafft. Es sind lt. den Antworten insgesamt 181 Lizenzen erworben worden. Beschafft worden sind Einzel- oder Mehrplatzlizenzen in verschiedensten Produktversionen und zu unterschiedlichsten Preisen. Drei Dienststellen haben das Produkt über den Rah-

menvertrag des Öffentlichen Dienstes bezogen, den der Hersteller deutschlandweit anbietet. Ein Eigenbetrieb hat beschafft, ohne auszuschreiben. Zwei Hochschulen haben das Produkt als Forschungs- und Lehre-Lizenz erworben.

Bei vier Dienststellen haben dazu Angaben gefehlt. Der Hersteller bietet zusätzliche Rabattstaffeln für den öffentlichen Dienst an.

- 345** Da Informationen über besonderen Software-Bedarf nicht zentral zusammengeführt werden, geht der Rechnungshof davon aus, dass mögliche Rabattstaffeln nicht ausgenutzt werden.

4.7 Lizenzdaten mit Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und Anlagenbuchhaltung nicht abstimmbare

- 346** Die in den Fragebogen aufgeführten Einzelposten zu Lizenzen hat der Rechnungshof in vielen Fällen nicht mit den Buchungen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) abstimmen können: Beträge haben nicht übereingestimmt oder haben sich nicht an den angegebenen Stellen der Buchhaltung befunden. Vielfach enthielten die Antworten keine Betragsangaben, sondern nur den Hinweis, dass es zu aufwendig sei, diese Angaben zu ermitteln.
- 347** Die Einzelposten haben sich größtenteils auch nicht mit der SAP-Anlagenbuchhaltung abstimmen lassen. Die Stellen haben in den Fragebogen vielfach Software-Bestände angegeben, die in der Anlagenbuchhaltung nicht enthalten waren. Obwohl die beschaffte Software den Anschaffungswert von 410 € überstieg, ist sie nicht aktiviert worden. Dagegen sind vereinzelt Software-Bestände in der Anlagenbuchhaltung aktiviert worden, die die Organisationseinheiten nicht angegeben hatten.
- 348** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Angaben zu Kosten und Zahl der Lizenzen in den Fragebogen nicht vollständig waren.
- 349** Fast durchgängig haben die Organisationseinheiten die beschafften Lizenzen nicht auf aussagefähigen Konten (z. B. „Kosten für Lizenzen“) gebucht. Stattdessen haben sie diese im Regelfall verteilt auf verschiedene Konten wie „Erwerb von ADV-Geräten“ und „Geschäftsbedarf“ oder „Reparaturen/Wartung“ und „Geräte und Ausstattungen“ gebucht. Auswertungen über Lizenzkosten sind daher aufwendig und

fehlerbehaftet gewesen. Dies war auch ein Grund dafür, dass die Kostenangaben in den Fragebogen teilweise gefehlt haben oder erkennbar unvollständig waren.

4.8 Örtliche Erhebungen

350 Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass

- Bestandsverzeichnisse zum Teil nicht oder unvollständig geführt worden sind (Lizenznachweise sind nicht erfasst worden, Angaben zu den Kosten haben gefehlt, eine Zuordnung zu den Geräten ist vielfach nicht möglich gewesen, s. Tz. 332),
- ein Vermögensnachweis gemäß § 73 LHO teilweise nicht vorhanden und die Anforderungen an eine ordnungsmäßige IT-Dokumentation nicht erfüllt waren und
- Über- und Unterlizenzierungen bestanden haben, da zum Teil keine aussagefähigen Angaben für eine Kontrolle vorhanden waren oder zum Teil eine regelmäßige Kontrolle der verfügbaren Daten gefehlt hat.

351 Die derzeitige Struktur und Praxis der Verwaltung von Softwarelizenzen birgt für die Freie Hansestadt Bremen finanzielle und rechtliche Risiken.

4.9 Zusammenfassende Darstellung der Schwachstellen

352 Bei der Verwaltung von Softwarelizenzen bestehen erhebliche Defizite. Gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO wird verstoßen:

- Einerseits werden mehr Lizenzen als erforderlich, andererseits weniger Lizenzen als notwendig beschafft.
- Rabattstaffeln oder Rahmenverträge werden nicht optimal genutzt.
- Auswertungen über Lizenzkosten sind aufwendig und fehlerbehaftet.

353 Die Verzeichnisse über die Softwarelizenzen sind - sofern vorhanden - überwiegend lückenhaft. Daher ist es nicht möglich, das Vermögen nachzuweisen (§ 73 LHO). Die Anforderungen an eine ordnungsmäßige IT-Dokumentation werden nicht erfüllt. Ob die Lizenzbedingungen eingehalten werden, kann nicht nachgewiesen werden.

354 Es sind keine gesicherten Aussagen darüber möglich,

- über welche Nutzungsrechte Bremen verfügt,
- welche Software in welchem Umfang genutzt wird,
- über welche nicht oder nicht mehr genutzten Lizenzen Bremen verfügt und
- wie hoch die für Softwarelizenzen angefallenen Kosten sind.

5 Empfehlung: Lizenzmanagement einführen

355 Der Rechnungshof hat empfohlen, ein zentrales Lizenzmanagement beim Finanzressort einzuführen. Nur so kann Bremen

- verfügbare und genutzte Lizenzen laufend überwachen,
- verschiedene Lizenzmodelle und dienststellenübergreifende Nutzungsrechte abbilden,
- die Weitergabe von Lizenzen (ressortübergreifender Lizenzpool) koordinieren,
- Bedarfsanalysen durchführen,
- Kostentransparenz schaffen und
- Rahmenverträge sowie Landeslizenzen optimal nutzen.

356 Für ein wirksames zentrales Lizenzmanagement ist es unerlässlich, ressortübergreifend die Bestände der Lizenzen aufzunehmen. Nur dann kann ermittelt werden, für welche Software welche Lizenzen bestehen und ob es Über- oder Unterlizenzierungen gibt. Die Bestandsaufnahme muss Grundlage für die Analyse der Umverteilung von nicht mehr genutzten Lizenzen (Lizenzpool) sowie für Planungen und bedarfsgerechte Lizenzierungen sein. Zudem müssen die Organisationseinheiten und das Finanzressort entsprechende Informations- und Meldeverfahren für Bedarf und Beschaffung einrichten.

357 Der Rechnungshof hat empfohlen, das Lizenzmanagement in einer angemessenen Softwarelösung abzubilden.

- 358** Das Finanzressort hat den Empfehlungen zu einem zentralen Lizenzmanagement, zu Informations- und Meldeverfahren und zu einer übergreifenden Softwarelösung zugestimmt.
- 359** Denkbar sei zudem ein erweiterter Lösungsansatz: Das zentrale Lizenzmanagement würde von einer Einrichtung durchgeführt, die Leistungen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung erbringt (Dienstleister). Sie könnte darüber hinaus Eigentümerin der Lizenzen werden. Zudem könnte Bremen auch bestehenden Rahmenverträgen dieses Dienstleisters beitreten. Über ihn könnten günstigere Konditionen für Lizenzkäufe in den Fällen erreicht werden, in denen Bremen als Nachfrager zu klein ist und daher Rahmenverträge nicht selber aushandeln kann. Das Finanzressort hat jedoch zugestanden, es könne derzeit nicht abschließend beurteilen, inwieweit ein zentraler Dienstleister für die ganze bremische Verwaltung beim Lizenzerwerb tätig werden kann und ob ein Beitritt zu Rahmenverträgen dieses Dienstleisters möglich sei.
- 360** Das Finanzressort hat ein Konzept für den Bereich der Kernverwaltung (ohne Hochschulen, Eigenbetriebe, Sondervermögen und Eigengesellschaften) vorgeschlagen, um die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen:
- Die Ressorts sollten Ansprechpartner für das Lizenzmanagement des Ressorts benennen: Diese sollten gleichzeitig Anlaufpunkt für die Lizenzmanager der nachgeordneten Organisationseinheiten sein.
 - Das Finanzressort würde die für ein angemessenes Lizenzmanagement erforderlichen Informationen in einer zentralen Datensammlung zusammenstellen. Darin sollten Informationen aus dem elektronischen Katalog (Bestellungen), aus einem datenverarbeitungs-gestützten zentralen Software-Inventarisierungsverfahren, aus aktuellen Lizenzbedingungen und aus den bei Lizenzkäufen bebuchten Haushaltsstellen/Sachkonten im HKR-Verfahren zusammengeführt werden.
 - Aus der zentralen Datensammlung würden die Ansprechpartner der Ressorts alle benötigten Informationen erhalten. Zudem würde die Gruppe der Lizenzverantwortlichen unter Federführung des Finanzressorts eine Bestandsübersicht erarbeiten und Entscheidungen für die Beschaffungspolitik ableiten.

- 361** Bevor das Finanzressort in ein zentrales Lizenzmanagement auch Hochschulen, Sondervermögen, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften einbezieht, möchte es zunächst Erfahrungen innerhalb der Kernverwaltung auswerten.
- 362** Der Rechnungshof hat begrüßt, dass sich das Finanzressort seinen Empfehlungen grundsätzlich angeschlossen hat. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass in das zentrale Lizenzmanagement alle Ressorts, Dienststellen, Hochschulen, Eigenbetriebe, Sondervermögen und Eigengesellschaften einbezogen werden müssten, um ein optimales Lizenzmanagement für Bremen zu erreichen.
- 363** Inwiefern die künftigen Entwicklungen in Bremen zu einem zentralen Dienstleister führen werden, kann auch der Rechnungshof zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Ebenfalls ist ungeklärt, ob der in Tz. 359 genannte zentrale Dienstleister das zentrale Lizenzmanagement als Erwerber der Lizenzen übernehmen kann. Offen bleibt auch, ob Bremen zu dessen bestehenden Rahmenverträgen beitreten kann. Der Rechnungshof hat jedoch begrüßt, dass das Finanzressort anstrebt, die Querschnittsaufgabe Lizenzmanagement zu zentralisieren. Er hat angeregt, in die zukünftigen Entwicklungen und Entscheidungen zum Thema zentraler Dienstleister das zentrale Lizenzmanagement und Rahmenvertragsabschlüsse mit einzubeziehen. Notwendig ist, dass das Finanzressort unverzüglich ein - ggf. alternatives - angemessenes Verfahren zum Lizenzmanagement entsprechend seinen genannten Vorschlägen (s. Tz. 360) prüft und realisiert. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, wie eine übergreifende Softwarelösung technisch und organisatorisch angemessen umgesetzt werden kann.
- 364** Die Organisationseinheiten müssen Lizenzkosten zukünftig auf einer eindeutigen Haushaltsstelle und/oder einem eindeutigen Sachkonto buchen. Nur so können diese Kosten jederzeit auch ressortübergreifend ausgewertet werden. Ggf. müssen die Organisationseinheiten dafür sorgen, dass das Finanzressort fehlende Haushaltsstellen bzw. Sachkonten („Kosten für Lizenzen (konsumtiv)“, „Kosten für Lizenzen (investiv)“) für sie einrichtet.

- 365** Das Finanzressort hat die Vorschläge, auf eindeutigen Haushaltsstellen zu buchen, positiv aufgenommen. Es beabsichtigt, die Probleme der Buchung von Lizenzkosten im Projekt „Konsolidierung und Kooperation“ mit den Ressorts abzustimmen.
- 366** Der Rechnungshof erwartet, dass die Organisationseinheiten die vorgeschlagene Buchungssystematik zusammen mit dem Finanzressort umsetzen.
- 367** Die Universität Bremen, die Hochschule Bremen, die Hochschule für Künste, das Studentenwerk Bremen, die Staats- und Universitätsbibliothek, das Alfred Wegener Institut für Polar- und Meeresforschung sowie das Bildungsressort haben sich gegen ein zentrales Lizenzmanagement beim Finanzressort ausgesprochen.
- 368** Begründet haben sie dies im Wesentlichen damit, dass Anschaffungen von Software insbesondere für den Schul- und Wissenschaftsbereich flexible Einzelfallentscheidungen vorausgingen (abweichende Software-Standards, spezifische Innovationszyklen). Nur die eigenen zuständigen Stellen könnten hierüber entscheiden. Günstige Konditionen aus Campus-, Schul- und Hochschullizenzen könnten ggf. nicht mehr ausgenutzt werden. Auch haben die Wissenschaftseinrichtungen und das Bildungsressort zum Teil eine einwandfrei funktionierende Anlagenbuchhaltung als Beweis für ein angemessenes Lizenzmanagement angeführt.
- 369** Der Rechnungshof geht in seinen Empfehlungen nicht von einer zentralisierten Beschaffung von Lizenzen aus. Vielmehr hat er vorgeschlagen, eine zentrale Stelle einzurichten, die Informationen über Lizenzbestände zusammenführt, auswertet und überwacht. Um Rahmenverträge optimal zu nutzen, könnten so die Einrichtungen rechtzeitig beraten werden. Das setzt allerdings voraus, dass alle Einheiten ihrerseits die zentrale Stelle in ihre Beschaffungspläne einbeziehen.

370 Dadurch werden weder die Entscheidungen für eine fachspezifische Software in Wissenschaftsbereichen beeinträchtigt, noch günstige Konditionen aus Forschungs-, Campus- oder Hochschullizenzen aufgegeben. Zudem kann selbst eine einwandfrei funktionierende Anlagenbuchhaltung nicht alle organisatorischen und administrativen Anforderungen an ein angemessenes Lizenzmanagement erfüllen: Wesentliche Informationen dazu fehlen in einer Anlagenbuchhaltung (z. B. Trennung zwischen verfügbaren und installierten Lizenzen, Lizenzbedarf und Daten über Konditionen und Lizenzmodelle aus Rahmenverträgen). Insofern sprechen die angeführten Argumente aus Sicht des Rechnungshofs nicht gegen ein zentrales Lizenzmanagement im Finanzressort.

IX Einzelne Prüfungsergebnisse

Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa

Betrieb eines Gästehauses

Jede bezahlte Übernachtung im Gästehaus der Bevollmächtigten hat der Landeshaushalt in den Jahren 2003 bis 2005 zwischen 247 € bis 325 € subventioniert.

1 Aufgaben der Bevollmächtigten

- 371** Nach Artikel 50 GG wirken die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) mit. Für Bremen nimmt die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen (zukünftig: Ressort) diese Aufgabe wahr.
- 372** Das Ressort hat seinen Hauptdienstszitz in Berlin, am Sitz der Bundesregierung und der gesetzgebenden Organe des Bundes (Bundestag, Bundesrat). Es ist in einem Gebäude untergebracht, das eine Bremer Beteiligungsgesellschaft für die Landesvertretung gebaut und 1999 fertiggestellt hat. Das Gebäude hat die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) für das Ressort der Bevollmächtigten angemietet. Wie andere Landesvertretungen auch, betreibt das Ressort ein Gästehaus.
- 373** Der Rechnungshof hat die Haushaltsführung des Ressorts zuletzt im Jahr 1992 (damals Senator für Bundesangelegenheiten) geprüft. Darüber hinaus hat er im Jahr 2003 die Arbeit der Abteilung „Entwicklungszusammenarbeit“ des Ressorts untersucht (vgl. Jahresbericht 2004 - Land -, Tz. 515 - 531).
- 374** Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig den Betrieb des Gästehauses in Berlin geprüft.

2 Ressort unterhält Gästehaus in Berlin

2.1 Gästehaus steht bremischen Bediensteten zur Verfügung

375 Das Gästehaus des Ressorts ist ein turmähnlicher, siebengeschossiger Teil des vom Ressort genutzten Gebäudes. Es ist errichtet worden, um bremischen Bediensteten, die sich aus dienstlichen Gründen in Berlin aufhalten, eine günstige Unterkunft zu bieten. Auf diese Weise sollten teure Hotelübernachtungen vermieden werden.

376 Die Übernachtungspreise betragen ohne Frühstück seit September 2004 für ein Einzelzimmer 65 € und für ein Doppelzimmer 90 €.

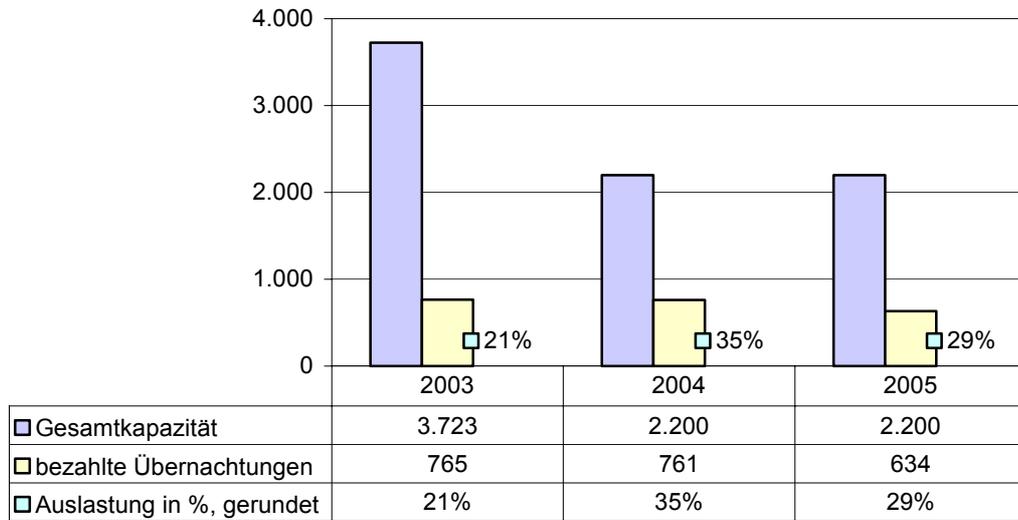
2.2 Auslastung

377 Insgesamt bietet das Gästehaus mit drei Einzelzimmern, sechs Doppelzimmern und einem Appartement 17 Übernachtungsmöglichkeiten. An Wochenenden, an Feiertagen und in den Parlamentsferien wurden im Prüfungszeitraum keine Gäste aufgenommen.

378 Im Jahr 2003 hätten die Zimmer an 219 Tagen belegt werden können. Das entspricht einer Jahreskapazität von 3.723 Übernachtungsmöglichkeiten.

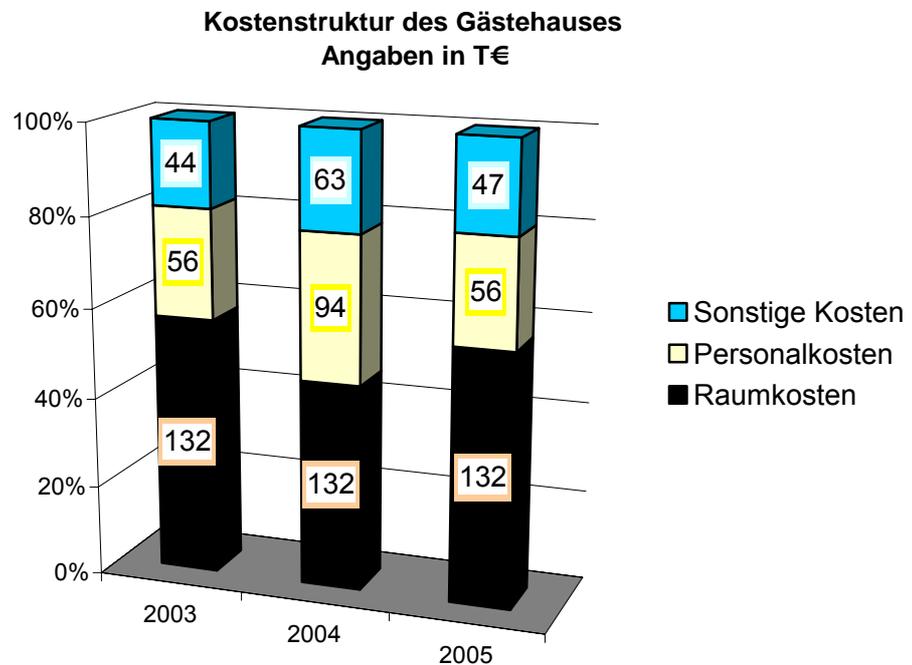
379 Seit 2004 hat das Ressort rechnerisch die höchstmögliche Zahl von Übernachtungen auf jährlich 2.200 reduziert. Der Grund hierfür war, dass die Doppelzimmer i. d. R. nur mit einer Person belegt wurden. Durch die neue Berechnungsbasis hat sich das Verhältnis der Übernachtungen zur Gesamtkapazität deutlich verbessert. Dennoch konnte das Gästehaus bisher nur bis zu rd. einem Drittel mit bezahlten Übernachtungen ausgelastet werden. Dies zeigt die folgende Grafik:

Auslastung durch bezahlte Übernachtungen



2.3 Kosten übersteigen Erlöse deutlich

380 Dem Ressort sind in den Jahren 2003 bis 2005 Kosten für das Gästehaus zwischen rd. 232 T€ und rd. 289 T€ entstanden. Sie setzen sich wie folgt zusammen:



381 Die Grafik macht deutlich, dass die Raumkosten der mit Abstand größte Kostenblock sind. Von der Jahresmiete des Ressorts in Höhe von rd. 1,2 Mio. € entfällt auf das Gästehaus ein Anteil von rd. 132 T€.

382 Die Erlöse aus bezahlten Übernachtungen deckten jeweils nur rd. 15 % der Kosten:

Jahr	Kosten in €	Zahl der Übernachtungen	Erlöse in €	Unterdeckung in €	Unterdeckung in %, gerundet	Unterdeckung je Übernachtung in €
2003	231.882	795	35.243	-196.639	85	247
2004	289.091	761	41.969	-247.122	85	325
2005	234.850	634	37.206	-197.644	84	312

383 Im Ergebnis ist jede bezahlte Übernachtung im Gästehaus des Ressorts mit rd. 247 € (2003), 325 € (2004) und 312 € (2005) subventioniert worden.

384 Das Ressort hat erklärt, neben den „kassenwirksam bezahlten“ seien weitere Übernachtungsfälle zu berücksichtigen. Bei diesen seien in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) „betriebliche Erträge“ intern errechnet worden. Würden diese Übernachtungsfälle einbezogen, wären Kosten von rd. 148 € je Übernachtung nicht gedeckt.

385 Die Argumentation des Ressorts führt in die Irre. Die intern errechneten „betrieblichen Erträge“ sind nur eine fiktive Rechengröße. Einen Beitrag zur Deckung der Kosten leisten sie nicht.

2.4 Unentgeltliche Übernachtungen

386 Für Übernachtungen im Gästehaus hat das Ressort teilweise kein Entgelt erhoben. Nach den Controllingberichten des Ressorts handelte es sich hierbei um „Abordnungen, amtliche Unterkunft und die Unterbringung von Veranstaltungspartnern“. Die nicht bezahlten Übernachtungen haben deutlich zugenommen. Ihr Anteil, der im Jahr 2003 mit 138 Übernachtungen bei rd. 15 % lag, stieg in den Jahren 2004 auf 542 und 2005 auf 457 Fälle, d. h. auf jeweils rd. 42 %. Der Controllingbericht 2003 enthält den Vorschlag, die Zahl der unbezahlten Übernachtungen zu reduzieren und so die Einnahmen des Ressorts zu erhöhen.

- 387** Das Ressort hat erklärt, „unentgeltliche Übernachtungen sind im Gästehaus der Landesvertretung Bremen nicht möglich“. Sofern die Kosten nicht erstattet würden, werde die Leistung verrechnet. Dies stelle Transparenz her. Durch die Verrechnungen sei kein finanzieller Schaden für Bremen entstanden.
- 388** Die interne Leistungsverrechnung ist kein Ersatz dafür, auf Einnahmen bei der Bewirtschaftung des Haushalts zu verzichten. Das Ressort hatte für die erbrachten Leistungen einen Anspruch auf Vergütung. Es hätte entsprechende Einnahmen rechtzeitig und vollständig erheben müssen (§ 34 LHO).
- 389** Der Vergütungsanspruch des Ressorts gegenüber Externen kann nicht durch fiktive Einnahmen abgegolten werden, die sich das Ressort mithilfe der KLR intern errechnet hat (s. Tz. 384). In diesen Fällen waren die Übernachtungen für die anderen Ressorts unentgeltlich. Ein Schaden ist für Bremen hierdurch zwar nicht entstanden. Auf diese Einnahmen zu verzichten, war aber für das Ressort nachteilig. Wer im Gästehaus übernachtet, muss auch die Kosten tragen.
- 390** Das Ressort hat mit der internen Leistungsverrechnung nicht zur Transparenz beigetragen, sondern das Gegenteil bewirkt. Nur Leistungen, die das Ressort für sich selbst erbracht hat, darf es ressortintern verrechnen. Folglich hätte es sich nur in jenen Fällen intern Erträge errechnen dürfen, in denen es Übernachtungen gewährt und hierdurch an anderer Stelle Einsparungen hatte. Das trifft beispielsweise zu, wenn das Ressort eigenen abgeordneten Bediensteten anstelle von Trennungsgeld eine Übernachtungsmöglichkeit gestellt hat.
- 391** Bemerkenswert ist zudem, dass die nicht bezahlten Übernachtungen auf dem Verrechnungswege zu höheren betrieblichen Erträgen geführt haben als die bezahlten. Im Jahr 2005 lag der errechnete Durchschnittsbetrag von rd. 80 € pro Übernachtung sogar um rd. 15 € über dem regulären Übernachtungspreis von 65 € für ein Einzelzimmer.
- 392** Das Ressort hat hierzu erklärt, es habe in der internen Leistungsverrechnung die Nutzung von Doppelzimmern auch bei Einzelbelegung mit dem Doppelzimmerpreis verrechnet. Diese Praxis habe es mit Jahresbeginn 2006 korrigiert.

3 Kosten können nicht gedeckt werden

- 393** Die Gesamtkosten des Gästehauses werden wesentlich durch die Mietkosten bestimmt (s. Tz. 381). Der Mietvertrag wurde im Juli 1999 abgeschlossen und ist bis zum 31. Dezember 2021 befristet. Die Kaltmiete beträgt rd. 14 €/qm.
- 394** Der hohe Anteil der Mietkosten macht es dem Ressort unmöglich, die Kosten des Gästehauses durch Erlöse zu decken. Das Ressort müsste die Preise nahezu verdoppeln, um bei einem stets voll belegten Gästehaus die Gesamtkosten zu decken. Eine entsprechende Anhebung der Preise ist nicht durchsetzbar. Bereits die heutigen Übernachtungspreise des Gästehauses liegen im Mittelfeld vergleichbarer Angebote in Berlin. Darüber hinaus ist nicht zu erwarten, dass alle Zimmer des Gästehauses durchgängig belegt werden können.
- 395** Aus Kostengründen müsste das Ressort den Betrieb des Gästehauses einstellen.
- 396** Das Ressort hat erklärt, ihm sei die finanzielle Belastung durch das Gästehaus bewusst. Es habe auch versucht, sich vom Gästehaus zu trennen oder es anders zu nutzen. Das sei ihm nicht gelungen.
- 397** Die Fakten machen deutlich: Das Ressort hat keine Alternative zum Betrieb des Gästehauses. Selbst wenn es den Betrieb einstellte, bliebe ein wesentlicher Teil der Kosten bestehen: In diesem Fall würden nur die durch den Betrieb direkt verursachten Kosten wegfallen, wie z. B. Energie- und Reinigungskosten. Die Mietkosten blieben dagegen unverändert.

4 Empfehlungen zum Gästehausbetrieb

4.1 Über Miethöhe nachverhandeln

- 398** Da es keine Alternative zum Betrieb des Gästehauses gibt, kann das Ressort lediglich versuchen, das Betriebsergebnis zu verbessern.
- 399** Das kann u. a. erreicht werden, indem die zu zahlende Miete gesenkt wird. Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, Nachverhandlungen aufzunehmen und eine Senkung der Miete anzustreben.

4.2 Unbezahlte Übernachtungen reduzieren

400 Der Rechnungshof hat das Ressort darüber hinaus gebeten, für Übernachtungen in jedem Fall Einnahmen zu erheben. Wenn das Ressort für die nicht bezahlten Übernachtungen (s. Tz. 386) Entgelte erhalten hätte, wären seine Erlöse aus Übernachtungen bei einem Preis von 65 € für ein Einzelzimmer um rd. 35 T€ (2004) und 30 T€ (2005) höher ausgefallen.

4.3 Betriebswirtschaftliche Steuerung verbessern

401 Der Rechnungshof hat dem Ressort daneben empfohlen, die beeinflussbaren Kosten in den Mittelpunkt der betriebswirtschaftlichen Steuerung zu stellen. Das Ressort sollte das Gästehaus mit dem Ziel bewirtschaften, die durch die Übernachtungen unmittelbar verursachten Kosten und darüber hinaus einen Teil der festen Kosten aus Erlösen zu decken.

402 Zu diesem Zweck sollte das Ressort in Planzahlen festlegen, welche Auslastung jeweils erreicht werden soll und in welcher Höhe Erlöse erwirtschaftet werden sollen. Um realistische Planzahlen bilden zu können, sollte es den Bedarf der bremischen Verwaltung an Übernachtungen in Berlin und in Potsdam ermitteln. Dies könnte es z. B. bei den anderen Ressorts erheben. Das Ressort sollte darauf hinwirken, dass bremische Dienstreisende vorrangig im Gästehaus übernachten müssen.

403 Es sollte das Gästehaus auch Dienstreisenden der anderen Länder zur Verfügung stellen und so die Auslastung erhöhen. Im Hinblick darauf, dass die Vertretungen der anderen Länder teilweise deutlich geringere Übernachtungskapazitäten haben, könnte eine entsprechende „Marketing-Initiative“ des Ressorts Erfolg versprechend sein.

404 Der Rechnungshof hat das Ressort darüber hinaus gebeten, seine Spielräume bei der Preisgestaltung zu untersuchen und seine preispolitischen Ziele und Strategien festzulegen.

Inneres

Polizei und Feuerwehr

Dienstsport

Polizei und Feuerwehr brauchen ein Konzept für den Dienstsport, um ihre Leistungsfähigkeit steigern zu können.

Die Polizei muss ihre Sportbildungsstätte bedarfsgerecht ausstatten.

1 Prüfung des Dienstsports

- 405** Einsatzkräfte von Polizei und Feuerwehr müssen körperlich besonders leistungsfähig sein. Während der Ausbildung trainieren sie dafür. Danach soll Sport in der Dienstzeit ihr Leistungsvermögen erhalten. Um das zu erreichen, gehen Polizei und Feuerwehr in Bremen unterschiedliche Wege.
- 406** Der Dienstsport bei der Polizei ist freiwillig, bis auf spezielle Kurse wie das Training mit dem Mehrzweckesinsatzstock. Die Sportbildungsstätte bietet z. B. Training für Selbstverteidigung, Ballsport, einsatzbezogene Techniken und Konditions-/Krafttraining an und organisiert den Wettkampfsport. Sie wird unterstützt von Übungsleitern aus den einzelnen Polizeidienststellen.
- 407** Die Einsatzkräfte der Feuerwehr Bremen sind zu etwa sieben Stunden Dienstsport monatlich verpflichtet, wenn es keine wichtigeren Einsätze gibt. Unter Aufsicht der Wachabteilungsleiter trainieren sie Schwimmen, Ballsportarten oder Kondition/Kraft. Auch die Feuerwehr fördert den Wettkampfsport.
- 408** Der Rechnungshof hat untersucht, wie der Dienstsport bei der Polizei und der Feuerwehr konzipiert ist und durchgeführt wird.

2 Sport ohne Konzept

- 409** Weder die Polizei noch die Feuerwehr haben ein Konzept für den Dienstsport: Die Polizei hat nicht bestimmt, was sie mit dem Dienstsport erreichen will. Sie hat das Leistungsvermögen ihrer Einsatzkräfte nicht kontrolliert. Die Feuerwehr hat nicht geregelt, wie der Dienstsport durchgeführt werden soll.

- 410** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, für beide Dienststellen ein Sportkonzept zu entwickeln.
- 411** Das Innenressort wird nunmehr ein mit der Polizei abgestimmtes Gesamtkonzept für den Dienstsport erarbeiten. Es hat sich jedoch nicht dazu geäußert, ob es auch mit der Feuerwehr ein Sportkonzept entwickeln wird.
- 412** Der Rechnungshof hält auch für die Feuerwehr ein Sportkonzept für erforderlich. Die körperliche Leistungsfähigkeit der Einsatzkräfte kann besser gefördert werden, wenn die folgenden Aspekte geregelt sind. Das gilt sowohl für die Polizei als auch für die Feuerwehr:

- Ziele definieren

Bei der Polizei: Wie fit soll ein Polizist sein? Müssen Innendienstkräfte ohne Bürgerkontakt körperlich genauso leistungsfähig sein wie Einsatzkräfte?

Für wen soll Dienstsport verpflichtend, für wen freiwillig sein?

Bei der Feuerwehr: Wie kann der Dienstsport am besten gefördert werden?

Sport tritt hinter alle anderen Aufgaben zurück. Wegen europäischer Vorgaben muss die Wochenarbeitszeit der Feuerwehrkräfte verkürzt werden. So wird noch weniger Zeit für den Sport bleiben. Nachdem die neuen Regelungen umgesetzt sind, ist zu prüfen, ob es besser ist, nach Dienstplan Sport zu treiben oder freiwillig in der Bereitschaftszeit.

- Sportarten

Schwerpunktmäßig sind Sportarten zu wählen, die auf die Anforderungen an Einsatzkräfte abgestimmt sind. Solche mit hohem Verletzungsrisiko – insbesondere Ballsportarten - sind möglichst zu vermeiden, um Dienstunfällen vorzubeugen.

Lt. Statistik der Feuerwehr passieren rd. 80 % aller Dienstunfälle beim Fuß- und Volleyball!

- Zeitlicher Umfang

Wie viel Dienstsport ist notwendig, um die Einsatzkräfte fit zu halten? Wie viel ist finanzierbar? Zum Vergleich: Feuerwehrkräfte sollen in Bremen etwa sieben Stunden Sport pro Monat treiben. Für Polizeikräfte werden bundesweit vier Stunden monatlich empfohlen.

- Leistungskontrollen
Nur durch regelmäßige Leistungskontrollen kann festgestellt werden, ob Dienstsport wirkungsvoll ist.
Bei der Feuerwehr geschieht das bereits: Einsatzkräfte müssen jährlich einen Durchgang durch die Atemschutzübungsstrecke absolvieren.
- Wettkampfsport
Er gehört nicht zu den Aufgaben von Polizei und Feuerwehr. Trotzdem will das Innenressort ihn weiter fördern. Was Polizei und Feuerwehr damit erreichen sollen, hat es inzwischen formuliert. Festzulegen ist darüber hinaus, wie die Dienststellen kontrollieren können, ob die erwarteten Effekte eintreten.
- Sportstätten
Die Polizei hat ausreichend eigene Sportstätten. Auch jede Feuerwache hat einen Fitnessraum. Die Feuerwehr hat mehrere Außenplätze und eine Sporthalle. Sie nutzt trotzdem überwiegend private Hallen und muss dafür zukünftig Miete zahlen. Sie sollte ihre Kapazitäten voll ausschöpfen. Auch wenn in die eigenen Anlagen investiert werden muss, kann dies wirtschaftlicher sein, als dauerhaft Miete zu zahlen.

3 Sportangebote ohne Bedarfsanalyse

- 413** Die Polizei hat den Bedarf an Sportangeboten nie ermittelt. Deshalb ist unklar, ob die Angebote der Sportbildungsstätte und der Übungsleiter angemessen sind.
- 414** Anhand des Sportkonzepts werden das Innenressort und die Polizei nunmehr festlegen, wie viele Dienstsportangebote erforderlich sind. Die personelle Ausstattung der Sportbildungsstätte und die Zahl der Übungsleiter wird daran angepasst.

4 Wachabteilungsleiter ohne Sport-Qualifikation

- 415** Bei der Feuerwehr beaufsichtigen die Wachabteilungsleiter den Dienstsport. Sie bestimmen, welche Sportarten trainiert werden. Außerdem müssen die Wachabteilungsleiter in der Lage sein, Hilfestellungen zu geben und Unfällen vorzubeugen. Nur dann kann das Verletzungsrisiko verringert und die Trainingswirkung verbessert werden.

416 Bisher waren die Wachabteilungsleiter für den Dienstsport nicht geschult. Die Feuerwehr hat erst im Jahr 2006 damit begonnen, sie zu Sportübungsleitern auszubilden. Regelmäßige Fortbildungen hält sie wegen zu wenig Personal für kaum realisierbar. Der Rechnungshof erwartet, dass die Feuerwehr regelmäßige Fortbildungen organisatorisch sicherstellt.

Justiz

Amtsgerichte Bremen, Bremen-Blumenthal und Bremerhaven

Registerführung

Die Online-Nutzung des Grundbuchs muss ausgeweitet werden.

In Handelsregistersachen können Aufgaben der Richter auf Rechtspfleger übertragen werden.

Sobald die gesetzlichen Vorgaben geschaffen worden sind, sollte das Justizressort prüfen, ob die Führung des Handelsregisters von den Amtsgerichten auf Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft verlagert werden sollte.

1 Register bei den Amtsgerichten

417 Der Rechnungshof hat die Grundbuch- und Registerabteilungen der Amtsgerichte geprüft. Neben dem Grundbuch führen sie: Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Güterrechts- und Schiffsregister.

2 Online-Nutzung des Grundbuchs

418 Seit 2000 können Notare selbst per PC Grundbücher einsehen. Sie müssen sich registrieren lassen und zahlen Grund- und gestaffelte Abfragegebühren. Diese sind bundesrechtlich geregelt.

419 Vor der Einführung dieser Online-Nutzung sind 150 Nutzer und Gebühreneinnahmen von rd. 290 T€ pro Jahr erwartet worden. Diese Prognose hat sich nicht erfüllt. Angemeldet sind zzt. 51 Nutzer, die jährlich rd. 120 T€ Gebühren zahlen.

420 Die Online-Nutzung muss ausgeweitet werden. Der Rechnungshof sieht dazu zwei Möglichkeiten: Zum einen sollte geprüft werden, ob Bremen - wie andere Bundesländer - mit Notaren Einzelvereinbarungen über Gebühren schließen könnte. Zum anderen wäre eine Gesetzesinitiative denkbar, um die Gebührenstruktur nutzerfreundlicher zu gestalten.

- 421** Das Justizressort hat technische Verbesserungen angekündigt, um mehr Nutzer zu gewinnen. Bevor das Ressort über die zukünftige Gebührenstruktur entscheidet, wolle es die Erfahrungen anderer Bundesländer auswerten.
- 422** Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

3 Aufgabenübertragung im Handelsregister

- 423** Aufgaben der Registerführung im Handelsregister können von Richtern auf Rechtspfleger übertragen werden.
- 424** In Bremen ist dies bisher nicht geschehen, weil auf die Beteiligung der Richter wegen ihrer Qualifikation nicht verzichtet werden sollte. Niedersachsen dagegen hat Rechtspfleger fortgebildet, das Verwaltungsverfahren vereinfacht und die Personalkosten reduziert. Bei der derzeitigen Haushaltslage sollte auch Bremen diese Möglichkeiten nutzen.
- 425** Der Rechnungshof hat das Justizressort deshalb gebeten, seine Entscheidung zu überprüfen. Das Ressort hat dies zugesagt.

4 Übertragung der Führung des Handelsregisters

- 426** Die Führung des Handelsregisters ist nicht notwendigerweise eine staatliche Aufgabe. Seit 1992 wird diskutiert, ob und wie die Führung des Handelsregisters auf Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft (z. B. Industrie- und Handelskammern) übertragen werden sollte. Dem Bundestag liegt dazu ein von Bremen unterstützter Gesetzentwurf der Bundesländer vor.
- 427** Das Justizressort hat erklärt, es werde nach einer Gesetzesänderung prüfen, ob die Aufgaben in Bremen übertragen werden können.

5 Einnahmeausfälle

- 428** Die Antragsteller müssen Gebühren und Auslagen in Registersachen meist im Voraus zahlen. Nur in Grundbuch- und Schiffsregistersachen reicht das vorhandene Vermögen der Antragsteller i. d. R. als Sicherheit für die gerichtliche Forderung aus. Können Forderungen trotzdem nicht realisiert werden, entstehen Einnahmeausfälle.
- 429** Einnahmeausfälle können durch Vorschüsse verhindert werden. Ob Vorschüsse sinnvoll sind, hängt wegen des Verwaltungsaufwands von der Höhe der Einnahmeausfälle ab. Dazu liegen zurzeit noch keine ausreichenden Daten vor. Das Justizressort hat erklärt, es werde die Entwicklung der Daten beobachten und ggf. gegensteuern.

Wissenschaft

Organisation und Durchführung der Forschungsförderung im Land Bremen

Die Wettbewerbsfähigkeit Bremer Forschungsinstitute kann weiter gestärkt werden, in dem das Ressort effizientere Strukturen in der Organisation und der Finanzierung einführt.

Ziele und Aufgaben der Geschäftsstelle des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen müssen eindeutig definiert werden. Das Ressort sollte Zielvereinbarungen mit der Geschäftsstelle abschließen. So würde es über ein flexibles Steuerungsinstrument verfügen, das sich bereits bei den Forschungsinstituten bewährt hat.

1 Forschungsförderung neu organisieren

- 430** Die Freie Hansestadt Bremen fördert den Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung durch Zuwendungen. Ziel ist es u. a., die Wirtschaftskraft der Region zu stärken. Dabei bedient sich der Senator für Bildung und Wissenschaft auch des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. (VFwF).
- 431** Der VFwF ist Gesellschafter von sechs Forschungseinrichtungen, die jeweils in der Rechtsform einer GmbH betrieben werden. Vier weitere Forschungseinrichtungen werden als unselbständige Organisationseinheiten des Vereins geführt. Das Wissenschaftsressort stellt den Vereinsvorsitzenden. Zugleich sichert es als Geldgeber die Grundfinanzierung für den Verein sowie dessen Forschungseinrichtungen/Institute durch Zuwendungen. Die Geschäfte des VFwF erledigt eine Geschäftsstelle.
- 432** Auf die Notwendigkeit, die Forschungsförderung zu reorganisieren und den Verein neu auszurichten, hatte der Rechnungshof anlässlich von Prüfungen bereits in früheren Jahren hingewiesen (vgl. Jahresbericht - Land - 2004, Tz. 594 ff. und Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 720 ff.).

- 433** Der Senator für Bildung und Wissenschaft hatte dem Rechnungshof 2003 zugesagt, den behördeninternen Prozess zu reorganisieren. Auch die Aufgaben zwischen Verein und Ressort sollten eindeutiger als bisher voneinander abgegrenzt werden. Bis 2005 hatte das Ressort nur Teilprozesse im internen Ablauf geändert. Im Außenverhältnis zum Verein hatte es noch nichts geändert.
- 434** Unverändert betreuen vier Organisationseinheiten mit 21 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (mit unterschiedlichen Zeitanteilen) die Institute des Vereins: Im Ressort die Fachreferate mit 14, das Haushaltsreferat mit 3, das Hochschulreferat mit 2 und im Verein die Geschäftsstelle mit ebenfalls 2 Beschäftigten. Dies hat einerseits zu Doppelarbeiten, andererseits zu Zuständigkeits- und Verantwortungslücken geführt.
- 435** Ziel der Prüfung war es, sowohl Schwachstellen als auch Optimierungspotenziale aufzuzeigen und dem Ressort Anregungen zur Neuausrichtung zu geben. Der Rechnungshof hat Unterlagen ausgewertet und Gespräche mit Beschäftigten des Ressorts, der Vereinsgeschäftsstelle, der Institute sowie der Universität geführt. Daneben hat er im Ressort Aufgaben und Arbeitsabläufe untersucht, die im Zusammenhang mit dem Verein stehen. Die umfangreiche Dokumentation der Prüfungsfeststellungen hat er dem Ressort zur Verfügung gestellt.

2 Organisatorische und strategische Steuerungsmängel im Wissenschaftsressort beheben

- 436** Das Ressort hatte Anfang 2000 die Aufgaben im Referat Forschungsförderung neu geordnet. Ziel war es, die Forschungseinrichtungen „aus einer Hand“ zu betreiben. Fachreferate sollten sowohl fachlich und als auch finanziell jeweils für ihre Institute verantwortlich sein. Das Haushaltsreferat sollte Servicefunktionen für die Fachreferate wahrnehmen und die Finanzdaten der einzelnen Institute für den Produktgruppenhaushalt zusammenführen.
- 437** Das Ressort hat die neuen Organisationsstrukturen eingeführt, ohne eine strukturelle Gesamtschau der Forschungseinrichtungen vorzunehmen. Die Fachreferate haben sich ausschließlich auf die jeweils von ihnen betreuten Forschungsinstitute konzentriert. Vor allem bei der finanziellen und personellen Ausstattung der Institute haben die Referenten nur ihre eigenen Institute gesehen.

- 438** Eine Abstimmung als Basis für eine betriebswirtschaftliche Gesamtsteuerung über alle Forschungseinrichtungen hat die senatorische Dienststelle nicht durchgeführt. Sie hat die Höhe der Grundfinanzierungen festgelegt, ohne die Ausstattungen und Finanzierungsbedarfe verglichen zu haben. Sie hat weder die Forschungseinrichtungen einzeln bewertet noch einen Quervergleich zwischen den Instituten durchgeführt.
- 439** Das Wissenschaftsressort hat nicht ausreichend überprüft, ob Mittel eingespart werden können. So liegen z. B. die höchsten Kosten für eine Institutsverwaltung bei 17 T€ pro Beschäftigten. Die niedrigsten Kosten liegen bei 4 T€ pro Beschäftigten.
- 440** Auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen hat die senatorische Dienststelle nicht ausreichend berücksichtigt. So können z. B. einige Forschungseinrichtungen universitäre Räume kostenlos nutzen. Andere Forschungseinrichtungen müssen hingegen Raummiete an die Universität oder Dritte zahlen. Das Ressort hat zugesichert, verstärkt einheitliche Rahmenbedingungen einzufordern, soweit dies möglich sei.
- 441** Das Ressort hat die Finanzierung der Forschungsförderung auf der strategischen Ebene nicht ausreichend effizient gesteuert. Die Gründe hierfür sind die unzureichende Organisationsstruktur und die damit verbundenen fehlenden einheitlichen Kriterien. Die 2005 eingeführten ersten Ansätze für ein einheitliches übergeordnetes betriebswirtschaftliches Controlling der Institute müssen weiterentwickelt werden.
- 442** Der Rechnungshof hat dem Wissenschaftsressort empfohlen, die Fachreferate sowie das Haushaltsreferat neu auszurichten. Es sollte sicherstellen, dass die Institute betriebswirtschaftlich „aus einer Hand“ gesteuert werden. Dazu sollte es eine einheitliche Finanzierungsstruktur auf Basis eines Benchmarkings der Institute einführen.

443 Das Ressort hat die Empfehlungen aufgegriffen. Es hat erklärt, es werde zum Ende des Jahres 2006 folgende organisatorische Veränderungen umsetzen:

- Die betriebswirtschaftliche, insbesondere die finanzwirtschaftliche Überwachung der Forschungsinstitute werde dem Haushaltsreferat übertragen.
- Das Haushaltsreferat werde die betriebswirtschaftlichen Standards für die Aufgabenerfüllung durch die Geschäftsstelle festsetzen.
- Das Haushaltsreferat werde alle Aufgaben für das übergeordnete betriebswirtschaftliche Controlling der einzelnen Institute und des Vereins übernehmen. Diese Daten werde die Referatsleitung für Forschungsförderung zur strategischen Steuerung erhalten.
- Das Haushaltsreferat werde den Fachreferaten die betriebswirtschaftlichen Daten für die inhaltliche und finanzielle Steuerung der Institute zur Verfügung stellen.

444 Die Fachreferate sollen zwar weiterhin für die Finanzausstattung der einzelnen Institute verantwortlich sein. Künftig würden jedoch die Daten der betriebswirtschaftlichen Prüfung durch das Haushaltsreferat in die finanzielle und inhaltliche Steuerung einfließen.

445 Der Rechnungshof unterstützt die geplante Neuausrichtung des Ressorts. Er erwartet, dass sich dadurch die strategische Gesamtsteuerung der Forschungsinstitute qualitativ verbessert.

3 Verein: Organisationsstruktur und Aufgabenwahrnehmung verbessern

446 Das Wissenschaftsressort hat mit der Vereinsgründung eine größere Autonomie, schlankere Verfahren und kürzere Wege für die Forschungsinstitute angestrebt. Diese Organisationsstruktur sollte eine größere Flexibilität bei der Forschung und vor allem beim Wettbewerb um Drittmittel gewährleisten. Bei diesen Drittmitteln handelt es sich um Gelder öffentlicher oder privater Stellen, die eingeworben werden, um Forschung und Entwicklung zu fördern.

447 Das Ressort hat die angestrebte Flexibilität zwar erreicht, jedoch versäumt, sie mit ausreichenden organisatorischen Rahmenvorgaben zu flankieren.

3.1 Aufgabenbeschreibungen sind unzureichend und Zielvereinbarungen fehlen

448 Das Ressort hat die Ziele und Aufgaben der Geschäftsstelle des VFwF nicht verbindlich geregelt. Stellung, Status und Entscheidungskompetenzen der Geschäftsstelle zu den Instituten sind unzureichend festgelegt. Einerseits haben die Institute die daraus entstandenen Freiräume genutzt: So sind z. B. Personalentscheidungen auf Institutebene gefallen, die rechtlich und/oder finanziell nicht abgesichert waren. Nicht genehmigte Einstellungen oder Entfristungen von Arbeitsverträgen sowie tarifwidrige Eingruppierungen haben zu hohen finanziellen Belastungen geführt (vgl. Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 713).

449 Andererseits haben die Institute in Gesprächen mit dem Rechnungshof beklagt, die Geschäftsstelle würde sie mangelhaft betreuen. Die Forschungseinrichtungen haben sich deshalb oft direkt an das Ressort gewandt.

450 Der Geschäftsführer arbeitet nicht nur für den Verein, sondern ist daneben als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität tätig. Die Aufgaben für Universität und Verein nimmt er getrennt voneinander wahr. Seine Rechte und Pflichten sind nicht eindeutig geregelt. Es gibt keine Stellenbeschreibung, so dass die Aufgaben des Geschäftsführers nur unzureichend definiert sind. Unterlagen, die eine tarifkonforme Eingruppierung für die Tätigkeit als Geschäftsführer des Vereins belegen, fehlen ebenfalls.

451 Mangelnde Vorgaben haben u. a. dazu geführt, dass das Ressort operative Aufgaben der Geschäftsstelle wahrnehmen musste. Eine Auswertung der Sitzungsprotokolle des Vereinsvorstands und der Gesellschafterversammlungen hat gezeigt, dass etwa 75 % der Arbeitsaufträge an das Ressort gingen. Die meisten Aufgaben hätte als Tagesgeschäft die Geschäftsstelle bearbeiten müssen. Künftig sollte das Ressort Institute mit Anliegen, die in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsstelle fallen, an diese verweisen.

- 452** Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben des Geschäftsführers und der Geschäftsstelle verbindlich festzulegen. Daneben sollten Zielvereinbarungen zwischen senatorischer Dienststelle und Geschäftsführung abgeschlossen werden. Damit würde das Ressort ein Steuerungsinstrument für die Aufgabenerfüllung schaffen.
- 453** Die senatorische Dienststelle hat erklärt, sie werde eine Dienstanweisung und eine detaillierte Aufgabenbeschreibung sowohl für die Geschäftsführung als auch für die Geschäftsstelle ausarbeiten. Eine Zielvereinbarung halte sie nicht für notwendig, da eine Aufgabenbeschreibung ausreichend wäre.
- 454** Der Rechnungshof sieht weiterhin Zielvereinbarungen als das geeignete Steuerungsinstrument an. Zielvereinbarungen werden seit sechs Jahren mit den Forschungsinstituten abgeschlossen. Sie haben sich nach Auskunft des Wissenschaftsressorts als Steuerungsinstrument bewährt. In Zielvereinbarungen können sowohl kurzfristige Ziele des laufenden Jahres als auch mittelfristige Entwicklungsziele festgehalten werden. Periodische Zielerreichungskontrollen und Anpassungen ermöglichen eine dynamische Steuerung. Dienstanweisungen und Aufgabenbeschreibungen hingegen sind statische Instrumente, die sich nicht dafür eignen, flexibel zu lenken.

3.2 Gesamtcontrolling und Koordination verbessern

- 455** Der Vereinsvorstand hatte die Geschäftsstelle 2002 beauftragt, ein „Konzerncontrolling“ aufzubauen. Trotz wiederholter Aufforderung durch den Vereinsvorstand hat die Geschäftsstelle diesen Auftrag bisher nicht erfüllt.
- 456** Vor allem folgende Defizite bestehen nach wie vor:
- Sechs von neun Instituten haben keine Geschäftsordnung, die die Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsführer oder Institutsleitungen generell und ggf. untereinander regelt. Die Rahmenvorgaben des Vereins werden nicht eingehalten.
 - Unterschiedliche Verwaltungsausstattungen und -verfahren lassen keine direkten Leistungsvergleiche zu (s. Tz. 439). Ein Institut, das z. B. seine Finanz- und Personalbuchhaltung ausgegliedert hat, bindet damit kein eigenes Verwaltungspersonal. Bei einem Quervergleich, z. B. mit einer Leistungskennzahl „Drittmitteleinwerbung pro Institutsbeschäftigten“ erzielt es bessere Ergebnisse als ein Institut, das eigenes Buchhaltungspersonal vorhält.

- Ein fehlender einheitlicher Rahmen für das Projektmanagement in den Instituten hat in einigen Fällen zu finanziellen Einbußen geführt. So haben nicht alle Institute Stundennachweise für Drittmittelprojekte geführt, wie von den Mittelgebern verlangt. Die Drittmittelgeber haben dies beanstandet und Mittel in fünfstelliger Höhe zurückgefordert.
- Die uneinheitlichen Regelungen von Kooperations- und Nutzungsvereinbarungen mit der Universität erschweren es ebenfalls, die Institute miteinander zu vergleichen. So haben die Institutsleitungen i. d. R. eine Universitätsprofessur inne. Da sie ein Forschungsinstitut leiten, haben sie in den meisten Fällen eine reduzierte Lehrverpflichtung (50 %). Als Ausgleich erhält die Universität die Personalkosten erstattet. Diese Erstattung ist unterschiedlich geregelt. Das Spektrum reicht von einer 100%igen Erstattung bis zur Kostenübernahme für Lehraufträge. Auf die unterschiedlichen Mietbelastungen wurde bereits hingewiesen (s. Tz. 440).
- Die nur punktuell durchgeführte Innenrevision wird dem Anspruch an ein internes Kontrollinstrument nicht gerecht. Eine freie Mitarbeiterin hat die Prüfungen durchgeführt. Sie hat für diese Aufgaben nur über wenige Wochenstunden verfügt. Risikobereiche, wie z. B. Gehaltseinstufungen oder Beschaffungen, sind daher nicht rechtzeitig erkannt und überprüft worden.

457 In den Instituten ist die Qualität des kaufmännischen Managements in der Regel von Einzelpersonen abhängig gewesen. Aufgrund der fehlenden Rahmenbedingungen hat es kaum eine strukturelle Verankerung gegeben. Fehlende Qualifikation der kaufmännisch Verantwortlichen oder längere personelle Ausfälle haben bei einigen Instituten zu teilweise gravierenden finanziellen Problemen geführt.

458 Die Geschäftsstelle hat mit ihrer derzeitigen personellen Ausstattung ihre operativen Aufgaben nicht in vollem Umfang wahrnehmen können. Der Rechnungshof hält die Entscheidung des Ressorts für nicht vertretbar, die Geschäftsführungsposition nur mit einer Halbtagskraft zu besetzen.

3.3 Geschäftsstelle neu ausrichten

- 459** Damit sich das Ressort auf seine strategischen Aufgaben konzentrieren kann, sollte die Geschäftsstelle neu ausgerichtet werden. Es muss eine handlungs- und entscheidungsfähige zentrale Steuerungseinheit geschaffen werden. Diese ist ebenfalls notwendig, um die Binnenstruktur und -steuerung der Institute zu verbessern.
- 460** Der Rechnungshof hat dem Ressort umfangreiche Vorschläge unterbreitet, wie die Geschäftsstelle neugestaltet werden kann.
- 461** Das Ressort hat erklärt, es stimme den Empfehlungen grundsätzlich zu. Es werde sie mit folgenden Schwerpunkten umsetzen:
- Die Geschäftsstelle solle die Kompetenz erhalten, Rahmenvorgaben für alle Forschungseinrichtungen verbindlich zu regeln.
 - Sie solle stärker für den Personalbereich in den Instituten zuständig sein.
- 462** Darüber hinaus solle das Aufgabenspektrum der Geschäftsstelle gegenüber dem Ressort und dem Vereinsvorstand erweitert werden. Die Geschäftsstelle solle Benchmarks zu den Organisationsstrukturen der Institute durchführen. Auf dieser Basis solle sie Vorschläge entwickeln, wie die Forschungseinrichtungen neu ausgerichtet werden könnten. Das Ressort und der Vereinsvorstand würden entscheiden, ob und welche der Empfehlungen umgesetzt werden sollten.
- 463** Das Ressort plane außerdem, die Geschäftsstelle mit übergreifenden Aufgaben gegenüber den Instituten zu betrauen. Sie solle die Verwaltungsprozesse standardisieren und optimieren, sowie Vorgaben für das Personal-, Finanz- und Rechnungswesen entwickeln. Die erarbeiteten Standards und Vorgaben würden zunächst nur für die Vereinsinstitute gelten. Das Ressort werde prüfen, ob die Ergebnisse auch für die Forschungseinrichtungen außerhalb des Vereins angewandt werden können.

- 464** Daneben werde die Geschäftsstelle auch Dienstleistungen für die unselbständigen und kleinen selbständigen Vereinsinstitute erbringen, so z. B. im Personal-, Finanz- und Rechnungswesen.
- 465** Die Vereinsgeschäftsstelle solle bedarfsgerecht personell aufgestockt werden. Auch werde die Geschäftsführerstelle mit einer Vollzeitkraft besetzt. Eine entsprechende Stellenausschreibung ist mittlerweile erfolgt.
- 466** Das Ressort hat erklärt, die in der Drittmittelinwerbung erfolgreichen Forschungsinstitute sollten so stärker durch die Geschäftsstelle unterstützt werden. Dadurch würden auch die wissenschaftlich außerordentlich engagierten Institutsleitungen von administrativen Angelegenheiten entlastet.
- 467** Der Rechnungshof unterstützt die Überlegungen des Ressorts, die einheitlichen Standards und Vorgaben ebenfalls für Forschungsinstitute außerhalb des Vereins anzuwenden. Damit kann das Ressort eine einheitliche Plattform für eine strategische Steuerung der gesamten Forschungsförderung schaffen.

Jugend

Entgeltverträge mit Anbietern der Jugendhilfe

Die Ziele der zum 1. Januar 1999 geänderten Gesetzgebung des Sozialgesetzbuchs VIII (Kinder- und Jugendhilfe) zur Kostendämpfung, zu mehr Transparenz und höherer Effizienz bei entgeltfinanzierten Jugendhilfen sind noch nicht erreicht:

Unklar ist, ob das Gesetzesziel, die Kosten zu dämpfen, erreicht werden konnte. Bei über einem Drittel der Anbieter, deren Verträge der Rechnungshof untersucht hat, ist das Entgelt zwischen 2000 und 2005 um mehr als 10 % gestiegen.

Da die Vertragsparteien sich seit 2001 nicht auf Kategorien der Hilfen einigen konnten, sind die Angebote und deren Kosten unverändert schwer vergleichbar.

Die Anbieter haben dem Ressort bisher nur unvollständig Qualitätsentwicklungsberichte eingereicht. Das Ressort hat die Berichte nicht ausgewertet.

1 Veränderte Gesetzgebung zu entgeltfinanzierten Jugendhilfen

- 468** Die Jugendhilfe soll Kinder und Jugendliche vor Gefahren schützen, ihre Entwicklung fördern und Eltern bei der Erziehung unterstützen. Es gibt drei Arten von Hilfen: Ambulante, stationäre und teilstationäre Hilfen. Ambulante Hilfe leistet z. B. ein Familienhelfer im Haushalt der Eltern. Stationäre Hilfen erhalten Kinder und Jugendliche außerhalb des Elternhauses „über Tag und Nacht“. Sie leben in Heimen oder Wohngruppen. Die Tagesgruppe für Jugendliche ist eine Form teilstationärer Hilfen. In Bremen gibt es verschiedene Anbieter dieser Hilfen.
- 469** Das Sozialressort als überörtlicher Träger der Sozialhilfe handelt das Entgelt für diese Hilfen aus. Die Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven zahlen das Entgelt direkt an die Anbieter.

470 Der Bundesgesetzgeber hat zum 1. Januar 1999 die Regelungen des Sozialgesetzbuches VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG) neu gefasst, nach denen das Entgelt für die stationären und teilstationären Kinder- und Jugendhilfen übernommen wird. Das wesentliche Instrument der neuen Regelung ist ein Rahmenvertrag, den die zuständigen Stellen der Länder mit den Verbänden der Anbieter abschließen können. Mit dem Landesrahmenvertrag (LRV) sollen allgemein gültige Fragen geklärt werden. Damit werden die Einzelverhandlungen entlastet. Das Ressort schließt mit den Anbietern Einzelvereinbarungen ab. Diese beziehen sich auf den LRV. Sie haben die folgenden Bestandteile:

- Die Entgeltvereinbarung bestimmt das differenzierte Entgelt für die Hilfen.
- Die Leistungsvereinbarung beschreibt die Hilfen für Kinder und Jugendliche.
- Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung legt Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Hilfen fest.

Alle drei Vereinbarungen sind gesondert abzuschließen.

471 In Bremen haben die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven mit den in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (LAG) zusammengefassten Verbänden der Anbieter der Jugendhilfe einen LRV geschlossen. Er ist am 15. November 2001 in Kraft getreten. Das Ressort sollte auf der Grundlage des LRV Einzelvereinbarungen mit den Anbietern der Jugendhilfe abschließen.

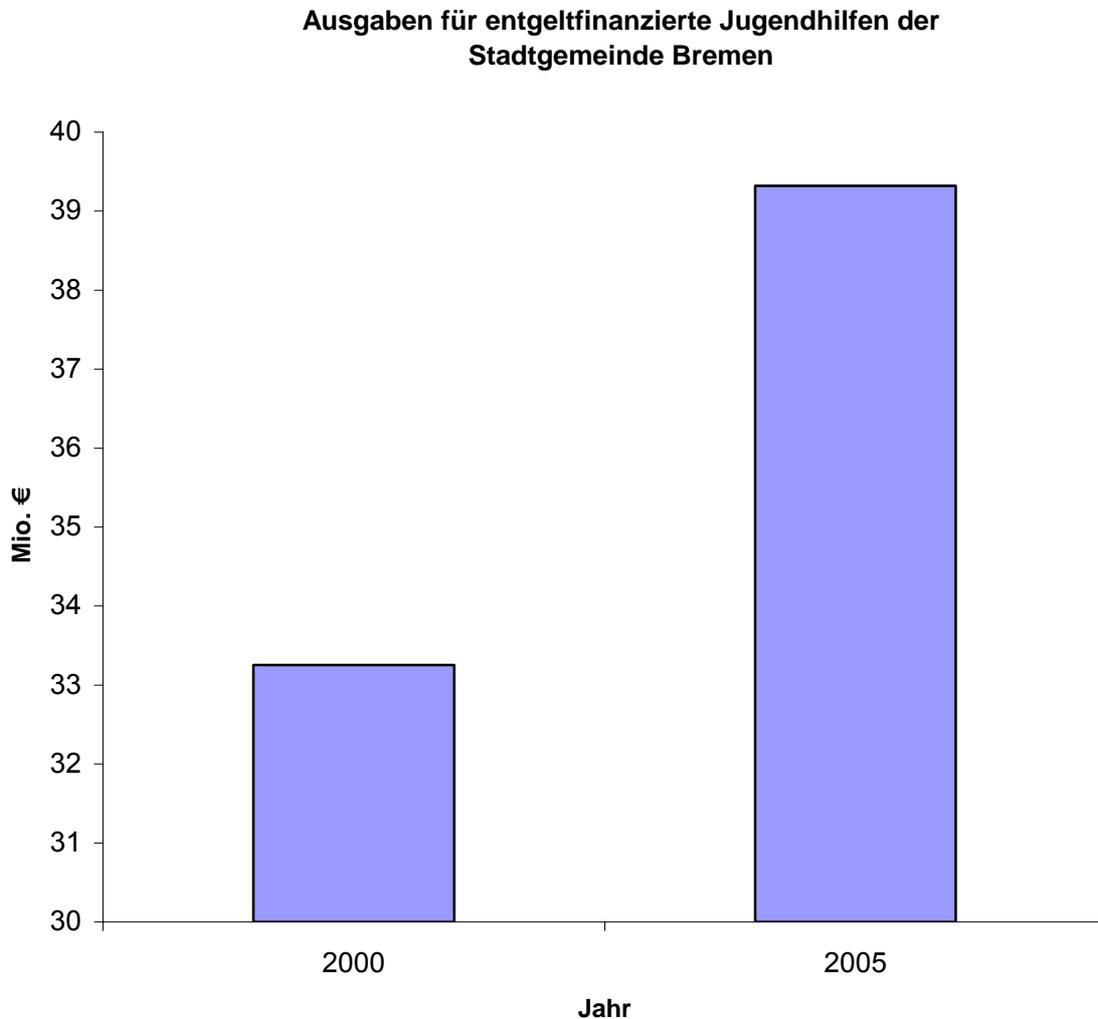
472 Der Bundesgesetzgeber hat mit der neuen Gesetzgebung die folgenden Ziele angestrebt:

- Kostendämpfung,
- Transparenz der Angebote und deren Kosten und
- Effizienz der eingesetzten Mittel.

473 Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit mit Hilfe des LRV die Ziele des Gesetzgebers erreicht wurden.

2 Kostendämpfung nicht nachweisbar

474 Die Ausgaben für entgeltfinanzierte Jugendhilfen der Stadtgemeinde Bremen sind seit dem Jahr 2000 von 33,2 Mio. € um 18 % auf 39,3 Mio. € im Jahr 2005 gestiegen:



475 Der Rechnungshof hat etwa 30 % der Ausgaben für entgeltfinanzierte Jugendhilfen im Jahr 2005 in einer Stichprobe analysiert. Das entspricht einem Haushaltsvolumen von rd. 12,5 Mio. €. Er hat dazu Vereinbarungen mit 18 Anbietern ausgewertet und die Entgelte der Jahre 2000 und 2005 verglichen. Vier Anbieter hatten 2001 erstmals einen Vertrag abgeschlossen.

- 476** Bei sieben Anbietern ist das Entgelt um weniger als 10 % gestiegen. In Verträgen mit zwei Anbietern ist das Entgelt gesunken. Bei fünf Anbietern ist das Entgelt dagegen um mehr als 10 % gestiegen. In einem Fall lag das Entgelt um rd. 27 % höher. Die Ausgaben dieser Anbieter sind im Jahr 2005 verglichen mit den Ausgaben des Jahres 2000 um rd. 300 T€ gestiegen. Dabei ist unterstellt, dass die Einrichtungen so ausgelastet waren, wie in der Kalkulation vorgesehen.
- 477** Das Sozialressort hätte für dieselben Jugendhilfemaßnahmen dieser Anbieter rd. 160 T€ weniger ausgeben müssen, wenn es die Steigerung dieser Entgelte auf die Steigerung des Verbraucherpreisindex hätte begrenzen können. Der Verbraucherpreisindex in Deutschland ist zwischen 2000 und 2005 um rd. 8,3 % gestiegen.
- 478** Das Ressort hat darauf hingewiesen, die Entgeltsteigerungen bei diesen Anbietern seien auf notwendige Strukturveränderungen bei den Leistungsangeboten zurückzuführen. Gründe dafür seien u. a. die erforderliche Aufstockung von Personal, Wegfall von ehrenamtlicher Tätigkeit oder notwendige Gebäudesanierungen. Für die Aufsichtsbehörde seien diese Verbesserungen notwendig gewesen.
- 479** Ob generell die Kosten je Fall gedämpft werden konnten, ließe sich nur feststellen, wenn verlässliche Fallzahlen seit Abschluss des LRV erhoben worden wären. Verlässliche Fallzahlen gibt es jedoch nicht, da das Fachcontrolling des Ressorts sie nicht für alle Bereiche erhebt. Die vom Amt für Soziale Dienste (AfSD) erstellte Arbeitsstatistik der Fallzahlen spiegelt ebenfalls nicht die tatsächlichen Fallzahlen wider.
- 480** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Fallzahlen vollständig zu erheben und die verschiedenen Auswertungen aufeinander abzustimmen. Nur so ist erkennbar, wie sich die Ausgaben pro Fall entwickelt haben und ob durch die Umsetzung des Rahmenvertrags eine Kostendämpfung erreicht werden konnte.
- 481** Das Ressort hat darauf hingewiesen, das AfSD führe derzeit eine neue Software ein. Künftig könnten damit die Ausgaben pro Fall ausgewertet werden.

482 Das Ressort hat erklärt, die zuständige Fachabteilung „Junge Menschen und Familien“ sei „zu keinem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens (zum Rahmenvertrag) davon ausgegangen, dass die Einführung der §§ 78 a ff. SGB VIII zu den vom Bundesgesetzgeber erwarteten Einsparungen führen werde“.

483 Das Ressort ist zwar rechtlich verpflichtet, Entgeltvereinbarungen mit geeigneten Anbietern zu schließen. Dennoch muss es die Möglichkeit ergreifen, indirekt zu steuern. Es kann mögliche Einsparungen erst erzielen, wenn bei gleicher fachlicher Leistung jeweils der günstigste Anbieter ausgewählt wird. Daher ist die Transparenz zwischen Kosten und Leistungen der Anbieter wesentlich.

3 Transparenz nicht ausreichend umgesetzt

484 Der LRV hat zum Ziel, dass vergleichbare Jugendhilfeangebote mit einem möglichst einheitlichen Entgelt verhandelt werden. Die Leistungsvereinbarung soll Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Hilfen einzelner Anbieter aufzeigen (s. Tz. 470). Damit kann das Ressort die Hilfen auswählen, die für die Kinder notwendig und geeignet sind. Das Entgelt soll der Leistung entsprechen.

485 Der Bremer LRV sieht vor, die Leistungsangebote verschiedener Einrichtungen in sog. Leistungsangebotstypen zusammenzufassen. Hierdurch sollen einheitliche Merkmale vergleichbarer Hilfearten dargestellt werden können. Die Leistungsangebotstypen unterscheiden nicht nach spezifischen Besonderheiten der einzelnen Anbieter.

486 Die Vertragsparteien wollten zu dem LRV einen Katalog von Leistungsangebotstypen vereinbaren. Seit Abschluss des LRV 2001 wurde darüber verhandelt. Bis zum Ende des Jahres 2006 haben sich die Vertragsparteien nicht auf Leistungsangebotstypen verständigt. Die Einigung über Leistungsangebotstypen ist unabdingbar, um Kosten und Leistungen transparent zu machen. Leistungsangebotstypen erleichtern es, das Entgelt verschiedener Anbieter zu vergleichen.

- 487** Das Ressort hat darauf hingewiesen, es habe 14 Leistungstypen beschrieben. Diese seien inhaltlich im Wesentlichen ausgehandelt und würden z. Zt. noch redaktionell bearbeitet. Zu einigen wenigen Punkten erwarte es noch inhaltliche Diskussionen. Es hatte beabsichtigt, dass die Leistungsangebotstypen in der Vertragskommission im November 2006 verabschiedet werden.
- 488** Das Ressort hat am 30. November mitgeteilt, mit der Abstimmung sei aus terminlichen Gründen erst im Januar 2007 zu rechnen. Die in der LAG zusammengefassten Verbände der Anbieter hätten die Verzögerung zu vertreten. Das Ressort werde dem Rechnungshof die abgestimmten Leistungstypenbeschreibungen zur Verfügung stellen.

4 Effizienz eingesetzter Mittel nicht nachprüfbar

- 489** Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung (s. Tz. 470) soll gewährleisten, dass die Einrichtungen ihre Leistungen in der vereinbarten Qualität erbringen und die Qualität weiterentwickeln.
- 490** Der LRV soll die Qualität über verschiedene Maßnahmen sicherstellen:
- Der Anbieter soll u. a. eigene Qualitätsgrundsätze, -ziele und -standards einführen.
 - Der Anbieter soll dem Ressort mindestens alle zwei Jahre über die Qualität der Leistung berichten. Dieser Bericht soll Maßnahmen und Instrumente der Qualitätsentwicklung enthalten. Er soll darüber hinaus die Zahl der Beschäftigten und deren Qualifikation enthalten.
 - Das Ressort kann eine Qualitätsprüfung vornehmen, wenn es konkrete Anhaltspunkte hat, dass die Einrichtung die vereinbarte Leistung in der erforderlichen Qualität nicht erfüllt. In diesem Fall kann es alle notwendigen Unterlagen verlangen und auch vor Ort prüfen.

4.1 Qualitätsberichte von Anbietern liegen nicht vollständig vor

- 491** Bis zum Abschluss der Prüfung im Oktober 2006 hatten nur wenige Anbieter dem Ressort Qualitätsberichte vorgelegt.
- 492** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Qualitätsberichte von den Anbietern bis Ende 2006 anzufordern und auszuwerten.
- 493** Das Ressort hat erklärt, die meisten Anbieter hätten ihre Berichte inzwischen eingereicht. Es wolle sie bis zum Jahresende auswerten. Über das Ergebnis will es den Rechnungshof informieren.

4.2 Keine einheitlichen Standards für Qualitätsberichte

- 494** Das Ressort hat Anfang 2004 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um einheitliche Standards für die Qualitätsberichte zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe steht auch Ende 2006 noch aus.
- 495** Der Rechnungshof hatte das Ressort aufgefordert, bis zum Jahresende 2006 konkrete Vorgaben für die Berichte zu formulieren. Sie sollten Angaben zum geplanten und dem tatsächlich eingesetzten Personal enthalten.
- 496** Das Ressort hat die Verzögerungen eingeräumt. Es hat erklärt, die Tätigkeit der Arbeitsgruppe sei zum Ende des Jahres 2004 eingestellt worden, da ihm dazu das Personal gefehlt habe. Die Arbeitsgruppe habe die Tätigkeit im Sommer 2006 jedoch wieder aufgenommen. Ab Frühjahr 2007 solle eine sog. Rahmenempfehlung die Struktur für die Qualitätsberichte verbindlich vorgeben.
- 497** Der Rechnungshof wird die Entwicklung verfolgen.

4.3 Bisher keine anlassbezogenen Prüfungen

498 Das Ressort hat seit Abschluss des LRV keine anlassbezogenen Qualitätsprüfungen durchgeführt. Offen ist, ob sich Prüfungsansätze ergeben hätten, wenn das Ressort die Qualitätsentwicklungsberichte bereits vollständig ausgewertet hätte. Jedenfalls konnte es nicht feststellen, ob die Anbieter die Hilfen effizient erbracht haben.

499 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, Kriterien zu entwickeln, die erkennen lassen, wann eine Hilfe nicht der vereinbarten Qualität entspricht. Es sollte zusätzlich zu der Qualitätsberichterstattung Informationen einholen. Hinweise, dass Hilfen nicht in der vereinbarten Qualität erbracht wurden, könnten sich aus der Auswertung der Qualitätsberichte ergeben.

500 Dazu würde z. B.

- der Einsatz von weniger Betreuern je Jugendgruppe oder
- von geringer qualifiziertem Personal

gehören, als es der Vertrag vorsah.

501 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, diese Prüfungen durchzuführen, wenn sich Anlässe dazu ergeben. Hinweise dazu könnten auch Vergleiche unter den Anbietern liefern.

502 Das Ressort hat zugesagt, die Qualitätsberichte künftig auf Anhaltspunkte für weitergehende Prüfungen zu untersuchen. Es entwickle darüber hinaus weitere Kriterien, um Abweichungen gegenüber der vereinbarten Qualität zu erkennen.

503 Die Ziele der neuen Gesetzgebung im KJHG zum LRV, die Angebote und deren Kosten transparenter zu gestalten und Mittel dafür effizienter einzusetzen sind noch nicht erreicht. Das Ressort hat dazu Maßnahmen ergriffen. Der Rechnungshof erwartet, dass es sie weiter verfolgt und dass sich eine konsequente Steuerung auch auf die Entwicklung der Kosten auswirken wird. Zuverlässige Fallzahlen sind unabdingbar, um diese Entwicklung zu beobachten.

5 Fach- und Ressourcenverantwortung dokumentieren

- 504** Gemäß § 3 HG (Land) haben die jeweiligen Produktbereichs- und Produktgruppenverantwortlichen dafür zu sorgen, dass das vom Parlament genehmigte Budget eingehalten wird. Sie haben zu prüfen, ob zusätzliche finanzielle Mittel für neue Maßnahmen oder für Qualitätsverbesserungen bewilligt werden können. Dazu könnten z. B. die Erhöhung von Plätzen in einer Einrichtung oder die Verbesserung eines Betreuungsschlüssels in einer Tagesgruppe gehören.
- 505** Verschiedene Abteilungen des Ressorts hatten vereinbart, Veränderungen oder Erweiterungen der bestehenden Hilfen mit dem Produktgruppenverantwortlichen abzustimmen. Das Ergebnis sollte in einem Vermerk festgehalten werden.
- 506** Das Ressort hat dieses Verfahren in den letzten Jahren nicht konsequent umgesetzt. Lediglich bei einer der geprüften Akten hat ein Vermerk vorgelegen, den allerdings nur ein Beschäftigter der Haushaltsabteilung, nicht der Produktgruppenverantwortliche unterzeichnet hatte.
- 507** Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat im April 2005 beschlossen, die Sparanstrengungen ab Aufstellung und Ausführung der Haushalte 2006/2007 weiter zu intensivieren. Alle Ressorts müssen danach u. a. nachweisen, dass die Ausgaben zwingend erforderlich sind, um bundesrechtliche oder landesverfassungsrechtliche Vorgaben zu erfüllen.
- 508** Das Bundesrecht verpflichtet das Ressort, Maßnahmen einzuleiten, wenn das Wohl der Kinder gefährdet ist. Falls eine neue Maßnahme oder Qualitätsverbesserung zwingend erforderlich ist, müssen der Produktbereichs- und der Produktgruppenverantwortliche frühzeitig prüfen, ob die finanziellen Mittel dafür vorhanden sind. Sonst müssen sie dafür sorgen, dass sie frühzeitig bereitgestellt werden.
- 509** Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, das Verfahren konsequent umzusetzen.

510 Das Ressort will sicherstellen, dass die Produktgruppenverantwortlichen Veränderungen der Angebote, Platzzahlen, Leistungsstandards und des Entgelts in ihre Fall- und Budgetsteuerung einbeziehen können.

6 Mängel bei einzelnen Vereinbarungen

6.1 Größere Abweichungen zwischen Entgelten

511 Der Rechnungshof hat das Entgelt dreier vergleichbarer stationärer Einrichtungen gegenübergestellt. Es lag im Jahr 2005 zwischen 126,29 € und 143,35 € je Kind und Tag. Die Differenz erklärt sich u. a. aus der Bezahlung für unterschiedlich qualifiziertes Personal und aus Unterschieden in der kalkulierten Auslastung. Die kalkulierte Auslastung der drei Einrichtungen schwankte zwischen 90 % und 94 %.

512 Grundgedanke des LRV ist, vergleichbare Leistungen möglichst einheitlich zu vergüten. Vergleichbaren Einrichtungen kann danach keine unterschiedlich kalkulierte Auslastung gewährt werden. Gelänge es beispielsweise, das Entgelt dieser Einrichtungen auf das niedrigere Niveau von 126,29 € je Kind und Tag zu senken, könnte das Ressort jährlich 118 T€ einsparen.

513 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu prüfen, inwieweit die Entgeltunterschiede zwischen den Einrichtungen im Verhältnis zu ihrer Leistung gerechtfertigt sind. Diese Erkenntnisse müssten in die nächsten Entgeltverhandlungen mit diesen Anbietern eingebracht werden.

514 Das Ressort hat erklärt, die unterschiedlichen Vergütungen der Einrichtungen könnten erst dann angeglichen werden, wenn Leistungsangebotstypen in der Vertragskommission abgestimmt worden seien. Die Zuordnung der Einrichtungen zu den Leistungsangebotstypen solle ab dem 1. Januar 2007 umgesetzt werden.

515 Der Rechnungshof hält daran fest, dass Entgeltunterschiede zwischen Einrichtungen im Verhältnis zu ihren Leistungen nach dem LRV gerechtfertigt sein müssen. Der LRV besteht bereits seit fünf Jahren, ohne dass sich die Vertragsparteien auf Leistungsangebotstypen geeinigt haben (s. Tz. 486). Daher ist der Vergleich der Auslastungen und des sich ergebenden Entgelts in den Verhandlungen zwingend heranzuziehen, auch wenn Leistungsangebotstypen bisher noch nicht abgestimmt worden sind.

6.2 Vereinbarung nicht angepasst

516 In Bremer Grundschulen werden die Kinder seit dem Schuljahr 2003/2004 von 8 bis 13 Uhr unterrichtet und betreut (verlässliche Grundschule). Ein Anbieter, der ebenfalls den LRV mitunterzeichnet hatte, unterhält u. a. Tagesgruppen für Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren. Die Betreuungszeit ist hier von 9:30 Uhr bis 17:30 Uhr.

517 In der verlässlichen Grundschule können auch die Kinder der Tagesgruppen bis 13 Uhr betreut werden. Das Ressort hatte dem Anbieter der Tagesgruppe daher bereits 2004 mitgeteilt, dass es die bestehende Vereinbarung zum 31. Juli 2005 kündigen werde. Die tatsächlichen Betreuungszeiten durch den Anbieter haben sich reduziert. Das Ressort hat daher auch eine veränderte Leistungsbeschreibung bei dem Anbieter angefordert.

518 Bis zum Abschluss der Prüfung des Rechnungshofs im Oktober 2006 hatte der Anbieter keine geänderte Leistungsbeschreibung vorgelegt. Das Ressort hat dennoch den bestehenden Vertrag zunächst bis zum 30. November 2005 verlängert. Nach dem SGB VIII gilt die Vereinbarung bis zum In-Kraft-treten neuer Vereinbarungen weiter. Auch nach dem 30. November 2005 hat der Anbieter monatlich Abschlagszahlungen in unveränderter Höhe von 180 T€ erhalten.

519 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, in welchem Umfang der Anbieter die vereinbarte Leistung erbracht hat, seitdem es die verlässliche Grundschule gibt. Er geht davon aus, dass die tatsächlichen Betreuungszeiten erheblich zurückgegangen sind. Er hat das Ressort aufgefordert, kurzfristig einen neuen Vertrag zu vereinbaren.

520 Das Ressort hat erklärt, es habe mittlerweile eine Leistungsbeschreibung mit veränderten Betreuungszeiten und Personalstandards intern abgestimmt. Auf dieser Grundlage würden die Verhandlungen mit dem Anbieter nun fortgeführt. Für den Fall, dass es zu keiner Einigung komme, werde es zum frühestmöglichen Zeitpunkt die im KJHG vorgesehene Schiedsstelle entscheiden lassen.

6.3 Entgelt nicht angepasst

521 Die Auslastung in Einrichtungen wie z. B. Tagesgruppen schwankt. Daher vereinbart das Ressort mit den Anbietern jeweils ein Entgelt, das von einer geringeren Auslastung als 100% ausgeht. Die Vereinbarung mit einem Anbieter sah bei zwei Hilfearten jeweils eine Auslastung von 90 % vor. Bei beiden Hilfearten hat der Anbieter die Platzzahl von insgesamt 66 auf 75 ausgeweitet, da er der Nachfrage nicht mehr gerecht wurde. Das Ressort hat die kalkulierte Auslastung dabei unverändert mit 90 % angesetzt.

522 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine kalkulierte Auslastung von 90% zu niedrig ist. Die nicht ausreichende Kapazität ist ein Hinweis darauf, dass die tatsächliche durchschnittliche Auslastung weit höher als 90 % lag. Hätte das Ressort eine höhere Auslastung vereinbart, als der Anbieter die Zahl der Plätze erhöht hat, wären der Stadt geringere Kosten entstanden.

523 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, vor einer Platzzahlerhöhung stets zu prüfen, ob nicht die kalkulierte Auslastung erhöht werden sollte. Damit würde das Entgelt gesenkt.

524 Das Ressort hat erklärt, es prüfe i. d. R. die Auslastung, die dem Entgelt zugrunde liegt, wenn die Platzzahl in einer Einrichtung erhöht werde. Bei dem festgestellten Fall handle es sich um eine Ausnahme, die bei Neuverhandlungen zügig korrigiert werde.

6.4 Abrechnungen mit Anbietern nicht immer zeitnah

- 525** Das Ressort hat für einige Anbieter seit 2003 und für andere seit 2004 keine Endabrechnungen mehr vorgenommen.
- 526** Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2006 (vgl. Jahresbericht - Stadt - 2006, Tz. 472 ff.) darauf hingewiesen, dass Abschlagszahlungen das Risiko von Nachzahlungen bei der späteren Abrechnung der tatsächlichen Hilfen bergen. Werden die Endabrechnungen erst im folgenden Haushaltsjahr oder später vorgenommen, belasten diese Beträge die Haushaltsjahre zusätzlich. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Rückstände zügig abzuarbeiten.
- 527** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte sich in seiner Sitzung am 3. November 2006 den Forderungen des Rechnungshofs angeschlossen.
- 528** Das Ressort hat darauf hingewiesen, außergewöhnliche krankheitsbedingte Personalausfälle hätten zu der verzögerten Abrechnung geführt. Die Rückstände würden weiter bearbeitet.

6.5 Baukosten verspätet nachgewiesen

- 529** Die Anbieter von Jugendhilfen reichen zum Antrag auf eine neue Entgeltvereinbarung verschiedene Unterlagen ein. Sie haben diese Nachweise zum Teil erheblich verspätet vorgelegt. Ein ab dem 1. Februar 2003 geltender Vertrag berücksichtigte Baukosten mit Planwerten. Das Ressort hatte seitdem das Entgelt entsprechend vergütet. Der Anbieter reichte die Abrechnung erst am 11. Januar 2005 ein. Er hatte damit über zwei Jahre ein Entgelt erhalten, ohne einen Kostenbestandteil über Belege nachgewiesen zu haben.
- 530** Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob das Ressort einen Prozentsatz der Abrechnung einbehalten kann, bis der Anbieter die Unterlagen zum Nachweis vorgelegt hat.
- 531** Das Ressort hat die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen.

6.6 Einzelne Gesetzesverstöße: Entgelt nicht im Voraus vereinbart

- 532** Entgeltverhandlungen zwischen den Anbietern und dem Ressort sind i. d. R. langwierig. Einerseits verzögern sie sich, weil die Anbieter Unterlagen verspätet einreichen (s. Tz. 529). Andererseits ist auch die Abstimmung mit der Fachabteilung oder dem Landesjugendamt ein Grund für Verzögerungen. Nach dem KJHG sind die Vereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen. Ein nachträglicher Ausgleich ist nicht zulässig.
- 533** Der Rechnungshof hat einzelne Verstöße gegen diese Regelung festgestellt. So hat ein Anbieter eine Vereinbarung, die ab dem 1. Januar 2000 für zwölf Monate gelten sollte, dem Ressort erst im Dezember 2001 unterschrieben zugesandt. Ein Grund dafür war der Abstimmungsprozess zwischen dem AfSD und dem Ressort.
- 534** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Verzögerungen im eigenen Haus zu verringern. Damit kann der Druck auf die Anbieter erhöht werden, die erforderlichen Unterlagen fristgerecht einzureichen.
- 535** Das Ressort hat erklärt, oft habe ein enges Budget zu verspäteten Entscheidungen geführt. Ob die Verkürzung der internen Abstimmung den Druck auf Einrichtungsträger erhöhe, hänge davon ab, ob eine Entgeltabsenkung oder -erhöhung auszuhandeln sei.
- 536** Der Rechnungshof hat das zur Kenntnis genommen. Er hat das Ressort aufgefordert, interne Abstimmungsprozesse so weit wie möglich zu beschleunigen.

Soziales

Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten

Ausgaben für Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten können reduziert werden. Die Leistungen für die Hilfeempfänger müssen dazu nicht eingeschränkt werden.

Das Sozialressort muss dafür sorgen, dass jeder Hilfeempfänger die Hilfe erhält, die er braucht und die gleichzeitig die wirtschaftlichste ist.

Es sollte mit den Anbietern der Hilfen verhandeln, um die Ausgaben des Ressorts zu senken.

Eine stationäre Einrichtung hat ihr Platzangebot erhöht. Wenn diese Plätze belegt werden, steigen die Ausgaben. Der ursprüngliche Haushaltsanschlag des Jahres 2004 sah dafür keine Mittel vor.

Das Ressort hätte frühzeitig dafür sorgen müssen, dass der Haushaltsgesetzgeber dafür Mittel bereitstellt.

1 Prüfung des Controllings

537 Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten können Hilfen gemäß §§ 67 bis 69 Sozialgesetzbuch XII (SGB XII, Sozialhilfe) beanspruchen.

Dies setzt voraus:

- Sie befinden sich in besonderen Lebensverhältnissen, z. B. weil sie ihre Wohnung verloren haben, ihre wirtschaftliche Lebensgrundlage unsicher ist oder sie aus einer Justizvollzugsanstalt entlassen wurden.
- Die besonderen Lebensverhältnisse führen zu sozialen Schwierigkeiten, da diese Personen am Leben in der Gemeinschaft nicht teilnehmen können.

538 In Bremen ist das Amt für Soziale Dienste (AfSD) für diese Hilfen zuständig. Es gibt zwei Arten von Hilfen: Ambulante und Stationäre Hilfen. Ambulante Hilfen erhalten Personen, die eigenständig in ihrer Wohnung leben. Eine Form der ambulanten Hilfe ist die aufsuchende Hilfe, die ehemals obdachlose Personen dabei unterstützt, ihre Selbständigkeit weiter zu festigen.

In stationären Einrichtungen werden Personen Tag und Nacht betreut, wie z. B. in einem Wohnheim für ältere alkoholabhängige Menschen.

- 539** Der Rechnungshof hat das Controlling bei Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten untersucht. Schwerpunkte waren der Zugang zu den Hilfen, die Auswahl der Hilfsangebote und die Höhe des Entgelts.

2 Stadtstaatenvergleich nicht fortgeführt

- 540** Berlin hat 2003 einen Stadtstaatenvergleich veröffentlicht, der auch die Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten untersucht hat.
- 541** Die Untersuchung vergleicht die Zahl der stationären Angebote je 1.000 Einwohner im Jahr 2002. Der Wert lag in Hamburg bei 0,13 und in Berlin bei 0,16. Bremen hatte dagegen mit 0,34 mehr als doppelt so viele stationäre Angebote je 1.000 Einwohner. Bei einem durchschnittlichen Entgelt von 70 € pro Tag lägen die Kosten in Bremen rd. 3 Mio. € höher als in Berlin und sogar rd. 3,5 Mio. € höher als in Hamburg.
- 542** Das Sozialressort hätte den Vergleich zum Anlass nehmen müssen, das Hilfesystem an die Strukturen der anderen Stadtstaaten anzupassen. Spätestens nach einem Senatsbeschluss vom 30. November 2004 hätte dies geschehen müssen. Der Beschluss verpflichtete das Ressort, seine Ausgaben und Leistungen am Mittelwert anderer Großstädte und der anderen Länder zu orientieren.
- 543** Das Ressort hat erklärt, die Aussagekraft des Vergleichs sei nur begrenzt. Er berücksichtige z. B. nicht alle stationären Einrichtungen in Hamburg. Darüber hinaus sei er auch nicht mit Bremen und Hamburg abgestimmt worden. Die Daten aus dem Jahr 2002 seien zudem nicht mehr aktuell. Der Vergleich habe lediglich die statistische Angebotsdichte in den beteiligten Ländern dargestellt. Die Daten seien daher nicht analysiert worden.

- 544** Der Rechnungshof ist der Auffassung, das Ressort hätte den Stadtstaatenvergleich fortführen müssen. Es hätte weiterhin die Ursachen für den vergleichsweise hohen Anteil stationärer Hilfen näher untersuchen müssen. Mit dem Ergebnis wäre es in der Lage gewesen, vermehrt von stationären auf i. d. R. günstigere ambulante Hilfen umzusteuern.
- 545** Das Ressort hat angekündigt, es wolle künftig für eine bessere Datenbasis sorgen. Es beteilige sich an einem Kennziffernvergleich der Großstädte über Sozialleistungen. Für das Jahr 2005 seien die ambulanten Hilfen erstmals in den Vergleich mit einbezogen worden. Es werde sich dafür einsetzen, auch die stationären Hilfen in den Vergleich aufzunehmen.
- 546** Es bleibt abzuwarten, ob sich das Ressort nunmehr mit seinen Leistungen den üblichen Standards anpassen wird. Im übrigen erkennt der Rechnungshof an, dass das Ressort die stationären Leistungen in den Kennzahlenvergleich der Großstädte einbeziehen will.

3 Zugangssteuerung hat Schwächen

- 547** Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten können unterschiedliche Hilfen bekommen (vgl. Tz. 538 f.). Der Hilfesuchende wird zunächst begutachtet, damit herausgefunden werden kann, welchen Hilfebedarf er hat und welche Hilfen für ihn notwendig und geeignet sind. In Bremen übernehmen verschiedene Anbieter von Hilfeleistungen diese Begutachtung. Sie geben die Gutachten an das AfSD. Dort entscheiden die Mitarbeiter über die Hilfen, ohne den Hilfeempfänger selbst zu kennen. Die Beurteilung durch die Anbieter können sie im Einzelfall nur sehr eingeschränkt überprüfen. Dies ist aber wesentlich für die Steuerung der Zugänge von Personen in die verschiedenen Hilfeangebote. Im Ergebnis beeinflussen die Anbieter der Hilfeleistungen die Auslastung der Hilfen, die sie selbst erbringen.
- 548** Der Rechnungshof hat gefordert, dass das AfSD die Fälle selbst begutachten sollte. Nur so kann es objektiv entscheiden, wer welche Hilfen bekommt.

549 Das Ressort hat erklärt, es werde das bisherige Verfahren 2007 überprüfen. Es strebe an, die Einzelfälle wieder durch das AfSD begutachten zu lassen. Es habe folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Die „Zentrale Fachstelle Wohnen“ führt seit dem 1. April 2006 alle Hilfemöglichkeiten für Wohnraumerhalt und bei Wohnungsverlust in einer Organisationseinheit zusammen. Sie hat die Aufgabe, die Vorgaben der SGB II und SGB XII umzusetzen.
- Die Organisationsstruktur im AfSD wird verändert.
- Ein DV-Programm sollte zum 1. September 2006 eingeführt werden. Aufgrund technischer Probleme hat sich die Einführung verzögert.
- Mit den Anbietern der Hilfen sollen neue Entgelte vereinbart werden.

550 Der Rechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

4 Mit den Anbietern der Hilfen neu verhandeln

551 Die günstigeren ambulanten Leistungen eines Anbieters sind weniger ausgelastet als dessen stationäre Maßnahmen. Eine stationäre Einrichtung mit acht Plätzen war z. B. im Durchschnitt mit zwölf Personen und damit zu 150 % ausgelastet.

552 Das Ressort hat zugesagt zu prüfen, wie eine derartig hohe Auslastung praktisch möglich und ob eine so häufige Nutzung tatsächlich notwendig war. Es will über die Platzzahlen, die Leistungsqualität und die Vergütung neu verhandeln.

553 Die kalkulierte Auslastung bestimmt die Höhe des Entgelts, das die Träger für ihre Leistungen erhalten. Die Einrichtungen und Dienste eines Anbieters waren insgesamt höher ausgelastet als ursprünglich kalkuliert worden war. Hätte das Sozialressort das Entgelt auf der Grundlage einer höheren Auslastung kalkuliert, hätten für die gleiche Zahl an Personen bis zu 460 T€ weniger ausgegeben werden müssen. Die Qualität der Leistungen hätte dafür nicht eingeschränkt werden müssen.

- 554** Das Ressort hat erklärt, es sei schwer vorhersehbar, wie viele Personen ihren Rechtsanspruch auf Hilfen geltend machen. Es strebe aber generell an, das Entgelt auf der Basis einer möglichst hohen Auslastung zu ermitteln. Defizite oder begrenzte Überschüsse gingen in diesem System zu Lasten oder zu Gunsten des Einrichtungsträgers. Nicht ausgelastete Plätze seien Anlass, diese zu reduzieren.
- 555** Weder das Ressort noch das AfSD erheben Daten, wie die Einrichtungen und Dienste ausgelastet und finanziert werden. Für künftige Entgeltverhandlungen sind diese Daten unabdingbar. Das Ressort muss die Daten auswerten. Mit den Anbietern müssen neue Verhandlungen über die Platzzahlen und die Leistungsqualität zügig aufgenommen werden. Ziel sollte sein, das Entgelt zu senken, ohne dass dadurch die Leistungen für die Hilfeempfänger beeinträchtigt werden.

5 Schwachstellen im Controlling

- 556** Das Controlling für „Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ hat Schwachstellen. So ist die Haushaltsentwicklung dieses Bereichs in der Vergangenheit aus der Summe des kalkulierten Entgelts hochgerechnet worden. Die tatsächlichen Ausgaben sind jedoch auf verschiedene Haushaltsstellen und Produktgruppen verteilt. Im Controllingbericht Dezember 2005 hat das AfSD für diese Hilfen darauf hingewiesen, eine qualifizierte Hochschätzung sei für das Jahr 2005 nicht möglich, ohne die Haushaltsstellen an die Produktgruppen anzupassen.
- 557** Zuverlässige Ist-Daten sind für ein funktionierendes Controlling notwendig. Ohne sie kann das Ressort die Entwicklung des Haushalts nicht beurteilen und bei Bedarf gegensteuern.
- 558** Das Ressort hat erklärt, diese Schwachstelle sei im Verlauf des Jahres 2005 weitgehend bereinigt worden. Alle entgeltfinanzierten ambulanten und stationären Hilfen seien in einer Produktgruppe zusammengeführt worden. Das AfSD liefere einen monatlichen Controllingbericht an das Ressort. Die Controllingausschüsse würden diese Daten für Steuerungsmaßnahmen nutzen. Geplant sei, ab dem Jahr 2007 ein Zielzahlensystem zu entwickeln.

559 Der Rechnungshof erwartet, dass ab dem Jahr 2007 steuerungsrelevante Daten für diesen Bereich genutzt werden.

6 Verbesserte Entgeltvereinbarung erforderlich

560 Bei einem Anbieter werden ambulante Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten pauschal abgerechnet. Grundlage für die Pauschale war die Zahl der voraussichtlichen Hilfefälle und der damit verbundene Zeitaufwand. Der Zeitaufwand wurde auf rd. zehn Stunden pro Fall geschätzt.

561 2004 hat dieser Anbieter 73 % mehr Fälle bearbeitet als vorgesehen war. Das Land Bremen musste dafür 167 T€ mehr aufwenden als kalkuliert. Der Anbieter hatte im Jahresdurchschnitt nur acht Stunden pro Fall aufgewendet, obwohl er schon zusätzliches Personal eingestellt hatte. Er hatte trotzdem im Jahresdurchschnitt weniger Stunden pro Fall aufgewendet als vereinbart. Deshalb hat Bremen ein im Ergebnis zu hohes Entgelt gezahlt.

562 Das Ressort hat erklärt, die Zunahme der Wohnungsnotfälle habe u. a. dazu geführt, dass der Anbieter weniger als die kalkulierten rund zehn Stunden pro Fall aufgewendet hat. Er hatte daher vermehrt Personen in Hotels, Pensionen und anderen Notunterkünften untergebracht. Bei der Unterbringung in Notunterkünften hat der Anbieter in der Regel einen relativ geringen Bearbeitungsaufwand. Aufgrund des Abrechnungsverfahrens erhält er jedoch für jeden dieser Fälle den pauschalen Betrag in Höhe von rd. 500 €.

563 In rd. 10 % der Fälle hatte der Anbieter für die selben Personen Leistungen in zwei aufeinander folgenden Jahren abgerechnet. Nach Auffassung des Rechnungshofs war jeder Fall nur einmal abzurechnen.

564 Das Ressort hat erklärt, das AfSD werde prüfen, ob Abrechnungen zu Unrecht vorgenommen wurden.

565 Der Rechnungshof hat angeregt, die Hilfen für den Entgeltvertrag in verschiedene Teilleistungen zu gliedern. Dabei sollte jeder Teilleistung der jeweilige zeitliche Aufwand zugeordnet werden.

- 566** Das Ressort sollte darüber hinaus anhand von Unterlagen, wie z. B. Stundenaufschreibungen pro Fall, prüfen können, ob die Anbieter die Teilleistungen den Personen zutreffend zugeordnet haben. Damit würden nur Hilfen bezahlt, die der Anbieter erbracht hat. Das Ressort könnte dadurch Ausgaben vermeiden.
- 567** Das Ressort hat erklärt, der Vertrag sehe derzeit keine unterschiedlichen Teilleistungen und Stundensätze vor. Es werde dies in einer neuen Vereinbarung ändern. Darüber hinaus werde es prüfen, in welchen Fällen eine Einzelfallbewilligung mit individueller Kostenübernahme aus Steuerungsgründen zweckmäßiger ist als eine Pauschalvergütung.
- 568** Der Rechnungshof hat das begrüßt. Er erwartet, dass die Anbieter nur tatsächlich erbrachte Leistungen vergütet bekommen, wenn auch in pauschalierter Form.
- 569** Der Rechnungshof hat bemängelt, dass das Sozialressort auch nach den Änderungen in der Sozialgesetzgebung Leistungen für alle Hilfesuchenden finanziert hat. Für Leistungsempfänger nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) ist der Bund zuständig.
- 570** Das Ressort hat das eingeräumt. Seit dem 1. April 2006 würden die Hilfen für diesen Personenkreis neu ausgerichtet. Es verblieben nur noch wenige Personen, die Hilfen bei besonderen sozialen Schwierigkeiten erhielten. Der überwiegende Anteil der Hilfesuchenden werde nunmehr von der Zentralen Fachstelle Wohnen versorgt.

7 Überhöhte Ausgaben vermeiden

- 571** Die Ausgaben zweier Anbieter für vergleichbare Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten wichen im Jahr 2005 um rd. 20 T€ voneinander ab. Der Rechnungshof hat gefordert, die Ausgaben des einen Trägers auf das niedrigere Niveau zu senken.
- 572** Das Ressort hat die Ausgaben ab dem Jahr 2006 angeglichen.

8 Auswärtige Unterbringung im Einzelfall günstiger

- 573** Das Ressort finanziert bei stationären Maßnahmen vor allem Einrichtungen in Bremen. Außerhalb von Bremen bieten Einrichtungen Hilfen zu geringeren Tages-sätzen als bremische an. Werden bremische Hilfebedürftige in diesen Einrichtungen betreut, verringern sich durch die Einwohnerwertung zwar die Einnahmen Bremens aus dem Länderfinanzausgleich. Doch selbst unter Berücksichtigung weiterer gesamtwirtschaftlicher Effekte, wie z. B. Beschäftigungswirkungen, sind diese Einrichtungen für Bremen um bis zu 1.000 € günstiger. Der Rechnungshof hat gefordert, im Einzelfall zu prüfen, ob eine auswärtige Unterbringung wirtschaftlicher ist.
- 574** Das Ressort hat darauf hingewiesen, ein Kostenvergleich von Einrichtungen sei ohne die Feststellung fachlich vergleichbarer Leistungen nicht möglich.
- 575** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das AfSD vermehrt in kostengünstigere auswärtige Einrichtungen umsteuert, soweit dies fachlich vertretbar ist. Das Ressort sollte diese mit dem AfSD verbindlich vereinbaren.

9 Mittel für zusätzliche stationäre Angebote zunächst nicht vorhanden

- 576** Im Jahr 2004 hat das Ressort mit einem Anbieter vereinbart, dessen Angebot von 40 auf 60 stationäre Plätze auszuweiten. Gleichzeitig hat es das Entgelt pro Platz und Tag wegen erforderlicher Investitionen erhöht. Wenn das Ressort seitdem alle 60 Plätze belegt hätte, wären jährliche Mehrkosten von 628 T€ entstanden. Gemäß Jahresstatistik des Anbieters waren die Plätze 2004 zu rund 90 % mit Bremern belegt. Daraus ergeben sich 2004 Mehrausgaben von 565 T€.
- 577** Das Ressort hat die Platzausweitung wie folgt begründet:
- Der Träger habe anhand von internen Wartelisten einen Bedarf nachgewiesen. Im Jahr 2001 hätten 16, im Jahr 2002 sogar 21 Anmeldungen nicht berücksichtigt werden können.
 - Im Jahr 2001 sei eine andere stationäre Einrichtung mit 18 Plätzen geschlossen worden. Die dort weggefallenen Plätze hätten bedarfsgerecht ersetzt werden müssen.

- Den Mehrkosten seien die Minderausgaben von rd. 240 T€ für die im Jahr 2001 geschlossene Einrichtung gegenüber zu stellen.

578 Diese Argumente überzeugen nicht. Wartelisten bei einer Einrichtung sind lediglich ein Hinweis auf einen Bedarf. Denn den tatsächlichen Hilfebedarf stellt das AfSD fest (vgl. Tz. 548). Darüber hinaus konnten die Hilfeempfänger aus der im Jahr 2001 geschlossenen Einrichtung bis zum Jahr 2004 mit anderen Hilfen versorgt werden.

579 Der Haushaltsgesetzgeber hatte für die zusätzlichen Plätze ursprünglich keine Mittel bereitgestellt. Gem. § 3 Haushaltsgesetz (Land) sind die jeweiligen Produktbereichs- und Produktgruppenverantwortlichen als Beauftragte des Haushalts gem. § 9 LHO dafür verantwortlich, das vom Haushaltsgesetzgeber genehmigte Budget einzuhalten. Der Produktbereichs- und der Produktgruppenverantwortliche hätten bei nachweislichem Bedarf frühzeitig dafür sorgen müssen, dass die voraussichtlich benötigten Mittel für diese Plätze bereitgestellt werden.

10 Begleitkonferenz muss alle Fälle beraten

580 Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten können auch in Notunterkünften untergebracht werden. Diese Unterkünfte sind häufig der erste Anlaufpunkt für viele Hilfesuchende. Für diese Form der Unterbringung entstehen aufgrund des akuten Hilfebedarfs vergleichsweise hohe Ausgaben. Hilfen, die im Anschluss daran erbracht werden, sind i. d. R. günstiger.

581 Das Ressort hat das AfSD angewiesen, eine Begleitkonferenz einzurichten, die Fälle beraten soll, bei denen sich Personen länger als drei Monate in einer Notunterkunft aufhalten. Die Begleitkonferenz ist mit Beschäftigten des AfSD und mit Vertretern der Anbieter von Hilfen besetzt. Sie entscheidet über die Aufenthaltsdauer in den Notunterkünften und über weitere Hilfsangebote. Damit hat sie eine wesentliche Steuerungsfunktion.

582 Die Begleitkonferenz hat nicht alle Fälle beraten, in denen Personen länger als drei Monate in einer Notunterkunft waren.

583 Der Rechnungshof hat gefordert, das zu tun.

584 Das Ressort hat erklärt, die Zentrale Fachstelle Wohnen sei seit dem 1. April 2006 für die Notunterkünfte zuständig. Dort würden Steuerungsinstrumente entwickelt. Es bleibt abzuwarten, wie die Steuerungsinstrumente ausgestaltet sind.

Soziales

Erstattungen des Landes an die Gemeinden für Sozialhilfeleistungen

Die vom Land Bremen finanzierten Kosten der Sozialhilfe sind in Bremerhaven bezogen auf seine Einwohnerzahl erheblich höher als in Bremen. Das Sozialressort hat die Ursachen hierfür nicht ermittelt.

Das Land hätte die Gemeinden per Gesetz an den Kosten beteiligen können, um Anreize zu schaffen, Sozialhilfeleistungen nicht nur unter Qualitäts-, sondern auch unter Kostengesichtspunkten zu erbringen. Dies ist erst ab dem 1. Januar 2007 geschehen.

1 Ausgaben für Eingliederungshilfe je Einwohner in Bremerhaven höher als in Bremen

585 Die Sozialhilfeleistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) teilen sich auf in die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL). Im Bereich der HbL ist sachlich zuständig sowohl der örtliche als auch der überörtliche Sozialhilfeträger. Örtlicher Sozialhilfeträger sind im Land Bremen die beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven, überörtlicher Sozialhilfeträger ist das Land. Die Sozialhilfeträger kommen für die Kosten im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit auf. Das Land ist insbesondere für die Hilfen in Einrichtungen zuständig. Der Anteil des Landes an den Gesamtkosten für HbL beträgt etwa 80 %. Die Gemeinden sind für Hilfen außerhalb von Einrichtungen zuständig.

586 Die vom Land Bremen zu erbringenden Leistungen der HbL haben sich in den Gemeinden Bremen und Bremerhaven unterschiedlich entwickelt. Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind davon der mit Abstand größte Ausgabenblock. Sie betragen im Jahr 2004 in Bremen rd. 104 Mio. € und in Bremerhaven rd. 27 Mio. €. In Bremerhaven wurden pro Einwohner 228,02 € ausgegeben, in Bremen waren dies 191,02 €. Insgesamt hat Bremerhaven bezogen auf die Einwohnerzahlen rd. 4,3 Mio. € mehr als Bremen ausgegeben.

- 587** Der Rechnungshof hat sich bereits im Jahresbericht 1999 - Land - zur Eingliederungshilfe geäußert. Er hat dargestellt, dass in Bremerhaven der Anteil der Fälle im Verhältnis zur Einwohnerzahl erheblich höher als in Bremen ist (a.a.O., Tz. 241 ff.). Der Rechnungshof hatte das Sozialressort gebeten, die Ursachen dafür zu analysieren und ggf. gegenzusteuern.
- 588** Der Magistrat von Bremerhaven hat auf die besonders schwierige soziale Situation in Bremerhaven verwiesen, wie z. B. die dort höhere Arbeitslosigkeit als in Bremen. Daher habe Bremerhaven vergleichsweise höhere Sozialhilfeausgaben. Das Sozialressort hat bisher keine konkreten Ursachen ermittelt.
- 589** Die Gemeinden in Bremen nehmen die Landesaufgaben gemäß dem Bremischen Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz (AG-BSHG) seit 1990 wahr. Mögliche Regelungen zur Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Landesaufgaben hatte das Gesetz nicht vorgesehen. Seit dem 1. Januar 2005 hat das SGB XII das BSHG abgelöst. Das „AG-BSHG“ musste bis spätestens zum 1. Januar 2007 durch ein „AG-SGB XII“ ersetzt werden.

2 Gesetzliche Regelungen zur Kostenbeteiligung der Gemeinden fehlten

- 590** Einige Länder haben in ihren AG-BSHG geregelt, die Nettoausgaben für die HbL des örtlichen und überörtlichen Trägers zusammenzufassen und dann zwischen dem Land und den Gemeinden aufzuteilen. Einige Länder haben auch die Verwaltungskosten aufgeteilt. Das Land Bremen hat diesen Schritt erst ab dem Jahr 2007 vorgenommen. Nahezu alle Länder haben bereits in den Jahren 2005 oder 2006 das „AG-BSHG“ durch ein „AG-SGB XII“ ersetzt.
- 591** Der Rechnungshof hat 2005 empfohlen, bereits zum Jahr 2006 in einem AG SGB XII die Ausgaben für die HbL und die Verwaltungskosten zusammenzufassen und dann zwischen dem Land Bremen und seinen Gemeinden aufzuteilen. Dadurch sollte erreicht werden, die notwendigen Leistungen sowohl unter Qualitäts- als auch unter Kostengesichtspunkten zu erbringen. Z. B. hätten dann sowohl das Land als auch die Gemeinden gemeinsam das Interesse, kostengünstigere ambulante anstelle von stationären Hilfen anzubieten. Bisher mussten die Gemeinden die ambulanten Hilfen vollständig finanzieren.

592 Zum 1. Januar 2007 ist ein AG SGB XII in Kraft getreten. Danach trägt das Land nunmehr 80 % aller Kosten für HbL.

3 Alternative Hilfen für suchtkranke Menschen nicht geprüft

593 Bevor ein Hilfeempfänger in eine stationäre Einrichtung vermittelt wird, muss der zuständige Sozialdienst den Hilfebedarf feststellen und individuell in einem Gesamtplan festhalten. Der Rechnungshof hat sich stichprobenartig Bremerhavener Gesamtpläne angesehen. Danach sind in mehreren stationären Einrichtungen für behinderte Menschen überwiegend suchtkranke Menschen untergebracht.

594 Für suchtkranke Menschen kann statt der Hilfen für behinderte Menschen die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Betracht kommen. Mit der Hilfe für behinderte Menschen sollen diese in die Gesellschaft eingegliedert werden. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zielt dagegen vorrangig darauf ab, die „äußeren Lebensumstände“ zu verbessern.

595 Das Sozialamt Bremerhaven hat in den eingesehenen Fällen andere Möglichkeiten als Hilfe für behinderte Menschen nicht in Betracht gezogen. Der Rechnungshof hat gefordert, die Fälle unter Berücksichtigung möglicher Alternativen, wie der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, genau zu begutachten. Diese Prüfungen könnten ergeben, dass die Hilfsangebote in Bremerhaven dem Hilfebedarf angepasst werden müssen. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist in der Regel kostengünstiger, ohne dass dadurch die Hilfeziele beeinträchtigt werden.

596 Der Magistrat von Bremerhaven hat erklärt, er habe bisher die Abgrenzungskriterien zwischen den verschiedenen Hilfen bestimmungsgemäß angewandt. Im Übrigen würde eine Umwandlung der Bremerhavener stationären Angebote der Eingliederungshilfe in Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe nicht die erwarteten Einsparungen erbringen. Die Einrichtungen in Bremerhaven seien schon jetzt preislich im unteren Bereich.

- 597** Das Sozialressort hat darauf verwiesen, dass beispielsweise eine Bremerhavener Einrichtung für behinderte Menschen, die suchtkranke Menschen aufnimmt, bei 15 belegten Plätzen rd. 90 T€ teurer sei als eine Bremer Einrichtung für suchtkranke Menschen. Das Ressort hat die Forderung des Rechnungshofs unterstützt, bedürftige Menschen zielgerichtet mit den notwendigen Hilfen zu versorgen. Es werde die Leistungsintensität und Unterschiedlichkeit von Einrichtungen prüfen, die im Rahmen der Hilfe für behinderte Menschen suchtkranke Menschen aufnehmen. Es solle unterschieden werden zwischen dem Bedarf für behinderte Menschen einerseits und dem für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten andererseits. Ziel sei es, die Einrichtungsleistung dem notwendigen sozialhilferechtlichen Bedarf anzupassen. Alternativ könnten Personen in andere Einrichtungen oder in die ambulante Betreuung überführt werden. Voraussetzung sei ein geringerer Betreuungsbedarf.
- 598** Der Rechnungshof hat diese Prüfung begrüßt. Er erwartet, dass mit den freien Trägern der Einrichtungen zügig verhandelt wird, die Leistungen dem sozialhilferechtlichen Bedarf anzupassen. Das Land könnte erhebliche Ausgaben vermeiden.

4 Mängel bei Abrechnung des Fahrdienstes zum Arbeitsort

- 599** Einige behinderte Menschen müssen mit einem Fahrdienst zu einer Werkstatt für behinderte Menschen gebracht werden. Der Bremerhavener Magistrat hat für diesen Fahrdienst in Absprache mit dem Ressort mit dem freien Träger einer Werkstatt einen Vertrag abgeschlossen. Danach organisiert dieser den Fahrdienst durch Transportunternehmen und erhält dafür eine Vergütung, die von gefahrenen Kilometern abhängt. Das Land Bremen wendet für die Fahrtkosten an diesen Träger jährlich rd. 200 T€ auf.
- 600** Der Rechnungshof hat den Vertrag beanstandet. Er beinhaltet für den freien Träger einen Anreiz, möglichst hohe Fahrtkosten zu berechnen. Der Rechnungshof hat ein Verfahren gefordert, das einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz sicherstellt.
- 601** Das Ressort hat zugesagt, mit dem freien Träger für die Organisation des Fahrdienstes einen neuen Vertrag zu schließen, der sich nicht an gefahrenen Kilometern orientiert.

- 602** Der Rechnungshof hat einige Abrechnungen des freien Trägers eingesehen. Dabei ist er auf mögliche Unregelmäßigkeiten gestoßen. Er hat das Ressort aufgefordert, die Abrechnungen intensiv zu prüfen.
- 603** Das Ressort hat eine erhebliche Überzahlung ermittelt. Es hat eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft Bremen erstattet, weil sich der Verdacht strafbarer Handlungen durch Transportunternehmen ergeben hat. Das Ermittlungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Zzt. prüfe das Ressort, in welcher Höhe die Überzahlung vom Bremerhavener Magistrat zurückgefordert werden kann.

5 Sonderfahrdienst zu Lasten des Landes abgerechnet

- 604** Bremerhaven hat dem Land Ausgaben für einen Sonderfahrdienst für schwerbehinderte Menschen in Rechnung gestellt, den die Gemeinde als freiwillige Leistung anbietet. Eine Absprache oder Rechtsgrundlage hierfür hat es nicht gegeben.
- 605** Der Magistrat von Bremerhaven hat eingewandt, auf den Sonderfahrdienst bestehe ein Rechtsanspruch. Die Kosten seien vom Land zu erstatten.
- 606** Das Ressort hat dem Magistrat widersprochen und die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Es hat erklärt, durch diese Handlungsweise sei über mehrere Jahre ein Schaden in Höhe von insgesamt 72 T€ entstanden. Es werde diese Summe vom Magistrat zurückfordern.

6 Neuverhandlungen mit freien Trägern erforderlich

- 607** Die Einrichtungen und Dienste der freien Träger in Bremerhaven waren insgesamt höher ausgelastet als ursprünglich kalkuliert. Damit haben die freien Träger insgesamt höhere Einnahmen erzielt. Dies hat der Rechnungshof auch bei seiner Prüfung der Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten festgestellt (s. Tz. 537 ff.).
- 608** Der Rechnungshof hat gefordert, auch mit diesen freien Trägern zu verhandeln, das Entgelt abzusenken. Die Hilfen sollen durch die Entgeltabsenkung nicht beeinträchtigt werden. Das Ressort hat entsprechende Verhandlungen zugesagt.

7 Bearbeitungsrückstände aufgearbeitet

- 609** 2005 gab es erhebliche Arbeitsrückstände im Sozialamt Bremerhaven. U. a. hat es Unterhaltsforderungen von Hilfeempfängern der Eingliederungshilfe nicht zeitnah verfolgt. Der Bremerhavener Magistrat hatte gegenüber dem Sozialressort eine unzureichende Personalausstattung reklamiert.
- 610** Der Bremerhavener Magistrat hat dem Rechnungshof mitgeteilt, die personelle Situation habe sich verbessert und die Bearbeitung werde wieder zeitnah wahrgenommen. Im Unterhaltsbereich waren insgesamt Rückstände i.H.v. 42 T€ aufgelaufen. Diese Forderungen konnten geltend gemacht werden.

Umwelt

Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken

Die Wirkungen des Programms zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken hat das Ressort nicht umfassend untersucht. Es kann daher durch das Programm entstandene Umwelt- und Arbeitsplatzwirkungen nicht nachweisen. Der Rechnungshof hat gefordert, das Programm so bald wie möglich zu untersuchen und zu bewerten.

Er hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob die Förderung auf rückzahlbare Zuschüsse umgestellt werden kann. Dann könnten zurückfließende Gelder erneut für den Förderzweck eingesetzt werden.

Die Prüfung hat zahlreiche Mängel im Zuwendungsverfahren ergeben. Z. B. haben die beliehenen Gesellschaften Projektanträge häufig nicht erkennbar geprüft. Ein Umweltbezug ließ sich teilweise allenfalls mittelbar ableiten.

1 Förderprogramm „PFAU“

- 611** Das bremische Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU) bildet einen Schwerpunkt innerhalb des 1988 aufgelegten Ökofonds des „Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms“. Mit PFAU sollen Unternehmen gefördert werden, die innovative und umweltfreundliche Produkte und Verfahren sowie Dienstleistungen mit positiven Umweltauswirkungen entwickeln. Gleichzeitig sollen mit den von der öffentlichen Hand anteilig finanzierten Projekten der Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollen Fördermittel erhalten. Das Land Bremen hat 2005 für PFAU insgesamt Mittel in Höhe von rd. 4,5 Mio. € ausgegeben. Davon kamen von der EU rd. 1,4 Mio. €.

- 612** Für die Stadt Bremen hat die BIA Bremer Innovations-Agentur GmbH (BIA) das Programm umgesetzt und für die Stadt Bremerhaven die BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS). Die BIA ist 2006 in die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH eingegliedert worden. Da die BIA im geprüften Zeitraum die Förderung durchgeführt hat, wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich von der BIA berichtet.
- 613** Der Rechnungshof hat 87 der insgesamt 280 PFAU-Förderfälle aus den Jahren 2001 bis 2005 geprüft. Dabei lag der Schwerpunkt auf den Wirkungen des Programms. Der Rechnungshof hat damit seine Controlling-Prüfungen fortgesetzt. (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 185 ff.).

2 Controlling, Untersuchung und Bewertung

- 614** Wie bei der Prüfung des Landesprogramms „Bremen in t.i.m.e.“ (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 568 ff.) hat der Rechnungshof festgestellt, dass das zuständige Ressort die Wirkungen des Programms nicht nachweisen kann.
- 615** Da PFAU auch aus Mitteln der EU finanziert wird, ist seine Zielerreichung regelmäßig zu untersuchen und zu bewerten, das Ergebnis ist der EU zu berichten. Für diese Ergebnisberichte an die EU sind jedoch nur wenige PFAU-Förderfälle untersucht worden.
- 616** Zudem hat die BIA im Jahr 1997 PFAU untersucht und bewertet. In ihrem Bericht hat die BIA jedoch keine konkreten Aussagen über die Umwelt- und Arbeitsplatzwirkungen von PFAU getroffen. Weitere Untersuchungen zu den Wirkungen von PFAU gibt es nicht.
- 617** Ein Förderprogramm muss in regelmäßigen Abständen umfassend und tiefgehend untersucht und bewertet werden. Insbesondere muss geprüft und geklärt werden, ob die Programmziele erreicht worden und noch aktuell sind. Da es PFAU seit fast zwei Jahrzehnten gibt, wäre zu erwarten gewesen, dass es mindestens alle fünf Jahre entsprechende Untersuchungen gegeben hätte.

- 618** Das Ressort hat ausgeführt, es sehe die Untersuchung und Bewertung des EU-Programms als umfassende Untersuchung und Bewertung des Programms an. Es habe außerdem PFAU regelmäßig anlassbezogen untersuchen lassen. Im Jahr 2006 habe es ein Gutachten zur „Umweltwirtschaft im Lande Bremen - Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven -“ in Auftrag gegeben. Durch die verschiedenen Aktivitäten habe das Ressort ein umfassendes Bild, das der vom Rechnungshof geforderten Untersuchung und Bewertung entspreche.
- 619** Anlassbezogene Untersuchungen können aus der Sicht des Rechnungshofs eine umfassende Programmevaluation nicht ersetzen, weil sie i. d. R. nur Einzelaspekte beleuchten. Auch mehrere solcher Einzeluntersuchungen ergeben kein vollständiges Bild. Insbesondere hat das Ressort bis heute nicht untersucht und dargestellt, wie sich das Programm insgesamt auf Arbeitsplätze und Umwelt ausgewirkt hat.
- 620** Das Umweltressort muss PFAU umgehend untersuchen und bewerten. Dazu muss der gegenwärtige Stand der bremischen Umweltwirtschaft erfasst werden. Soll und Ist z. B. zwischen der Untersuchung von 1997 und heute müssen verglichen werden. Zu verbinden ist dieser Vergleich mit einer Wirksamkeitsanalyse der Förderungen. Aufgrund der Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs und der ausstehenden Ergebnisse der Untersuchung und Bewertung wird PFAU neu zu strukturieren und inhaltlich zu verändern, vielleicht sogar einzustellen sein.

3 Zielerreichung eines Teilprogramms fraglich

- 621** Die BIA und die BIS fördern in einem Teilprogramm von PFAU die Einführung von Umweltmanagementsystemen und die Umweltbetriebsprüfung (UMS). Am Ende dieser Maßnahme lassen sich die geförderten Unternehmen zertifizieren. Bei UMS stehen gemäß Richtlinie die Ziele „Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ und „Sicherung von Arbeitsplätzen“ im Vordergrund. Ein weiteres Ziel ist auch die „breite Einführung“ von UMS in Bremen. Ob diese Ziele erreicht worden sind, ist bei diesem Programmteil von PFAU, der seit 2001 läuft, besonders zweifelhaft:
- Förderungen der Umweltbetriebsprüfung sind in den Jahren 2001 bis 2005 nur in der Stadt Bremen durchgeführt worden. Die Zahl der Förderungen ist mit zwölf Fällen gering. Nur die Hälfte entfällt auf KMU. Eine breite Einführung liegt damit nicht vor.

- Auch von einer breiten Einführung der Umweltmanagementsysteme kann nicht die Rede sein, denn im Prüfungszeitraum haben lediglich sechs Unternehmen diese Förderung für Zertifizierungen in Anspruch genommen.

- 622** Unternehmen haben von sich aus ein großes Interesse an ihrer Wettbewerbsfähigkeit. So versuchen sie, Kosten z. B. durch Energieeinsparungen zu senken. Aber auch ihr Image zu verbessern, streben Unternehmen an. Deshalb bemühen sie sich oft im eigenen Interesse um entsprechende Zertifizierungen. Ein Mitnahmeeffekt kann bei diesen Förderungen nicht ausgeschlossen werden.
- 623** Der Rechnungshof hat das Ressort aus den genannten Gründen gebeten zu prüfen, ob das Teilprogramm UMS eingestellt werden kann.
- 624** Das Ressort hat im Oktober 2006 erklärt, trotz der nicht breiten Einführung von UMS sei das Programm erfolgreich. Es setze sich erst allmählich die Erkenntnis durch, dass sich neben reduzierten Umweltbelastungen auch die Wettbewerbsfähigkeit verbessere. In der Praxis schreckten kleine und kleinste Unternehmen vor dem Aufwand zurück. Das bremische Förderprogramm sei neu ausgerichtet worden. Zusätzlich zu den bisherigen Teilprogrammen seien speziell für Klein- und Kleinstunternehmen weitere Förderungsmöglichkeiten in PFAU aufgenommen worden.
- 625** Im Dezember 2006 hat das Ressort mitgeteilt, die Zahl der UMS - Förderungen in den Jahren 2001 bis 2005 habe insgesamt nicht 18, sondern 26 betragen; diese Differenz beruhe u. a. auf einer unvollständigen Datenbankabfrage.
- 626** Der Rechnungshof fordert eine Wirksamkeitsuntersuchung. Erst auf der Grundlage ihrer Ergebnisse kann zielorientiert entschieden werden, ob und ggf. mit welcher konkreten Ausprägung das Teilprogramm fortgeführt werden sollte. Bei Fortführung wäre es so auszugestalten, dass Mitnahmeeffekte weitestgehend ausgeschlossen werden. Die Einführung von UMS könnte z. B. ausschließlich bei kleinen Unternehmen gefördert werden.

4 Unzureichende Erkenntnisse über Arbeitsplatzwirkungen

- 627** Die BIA und die BIS lassen sich zu Beginn und zum Ende eines Förderprojekts die Arbeitsplatzzahlen des geförderten Unternehmens melden. Allerdings haben sie diese Angaben oft nicht hinterfragt. Sie haben auch nicht systematisch untersucht, im welchem Umfang durch eine Förderung tatsächlich Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert worden sind. Auch nach Projektende können Förderungen noch Arbeitsplatzwirkungen entfalten. Erhebungen darüber gibt es nicht.
- 628** In seiner Mitteilung vom 3. Mai 2005 (Drs. 16/602) hat der Senat der Bürgerschaft berichtet, in den Jahren 2002 bis 2004 seien allein durch PFAU 2.370 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert worden. Pro Arbeitsplatz habe Bremen einen einmaligen Zuschuss von rd. 8.000 € gegeben. Für das Land rechne sich diese Zuwendung, zumal erhebliche EU-Mittel gezahlt worden seien.
- 629** Bei der angegebenen Zahl der Arbeitsplätze kann es sich nicht um eine Ist-Zahl handeln, denn diese wird nicht systematisch erhoben. Das gilt insbesondere für die Arbeitsplatzwirkungen nach Projektende. Außerdem sind BIA und BIS unplausiblen Angaben der geförderten Unternehmen nicht nachgegangen. So hatten einige Unternehmen alle ihre Arbeitsplätze als gesichert und gleichzeitig neu geschaffen angegeben. In einem anderen Fall hatte ein Unternehmen gemeldet, zahlreiche Arbeitsplätze seien durch das Projekt nachhaltig neu geschaffen worden. Tatsächlich haben während des Projekts nur wenige Beschäftigte in dem Projekt gearbeitet. Letztlich ist es gescheitert.
- 630** Um den Erfolg des Förderprogramms beurteilen zu können, hat der Rechnungshof gefordert, die Arbeitsplatzwirkungen korrekt zu erheben. Die beim Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e.“ geänderten Erfassungsregeln (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 663) sollten auf das Programm PFAU entsprechend übertragen werden.
- 631** Nach Aussage der BIA habe sie nunmehr begonnen, die Wirkungen der Förderungen bis zu drei Jahre nach Projektende zu untersuchen.

- 632** Die BIS untersucht diese Wirkungen noch nicht. Im Gegensatz zur BIA hat sie keine Auflagen in ihre Zuwendungsbescheide aufgenommen, die die Zuwendungsnehmer verpflichten, solche Daten zu liefern. Die BIS hat zugesagt, dies umgehend nachzuholen.
- 633** Das Ressort hat erklärt, der Arbeitskreis Technologieförderung habe sich mit dem genannten Problem beschäftigt. Die BIA habe nunmehr ein System aufgebaut, um die Kennzahlen drei Jahre nach Projektende zu verfolgen. Im Übrigen habe bereits das Wirtschaftsressort in seiner Stellungnahme zur Prüfung „Bremen in t.i.m.e.“ darauf hingewiesen, Plan-Daten bei Projektbeginn zu nutzen, sei eine mit den Wirtschaftsförderungsgesellschaften abgesprochene Vorgehensweise.
- 634** Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Controllingberichte ohne gesicherte Ist-Zahlen unbrauchbar sind. Er hat dies bereits im Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 686 dargestellt.

5 Umweltbezug häufig nur mittelbar erkennbar

- 635** Mit PFAU sollen positive Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Insbesondere sollen Ressourcen, wie Materialien und Energie, eingespart und gesetzliche Bestimmungen zum Umweltschutz deutlich übertroffen werden.
- 636** Die BIA und die BIS haben sich in den Antragsprüfungs-Vermerken nicht ausreichend mit den Umweltauswirkungen der Förderprojekte auseinandergesetzt. Bei vielen Zuwendungen war der Umweltbezug nur schwer erkennbar und allenfalls indirekt herzustellen. Die BIS förderte beispielsweise das Projekt „Wattenmeer-Safari“. Mit diesem Projekt sollten die Teilnehmer für Umweltschutzfragen sensibilisiert werden. Zudem wurde die Entwicklung von Software gefördert. Der Umweltbezug war lediglich dadurch gegeben, dass sie in der Umweltbranche eingesetzt werden sollte. Allerdings kann die Software nach Angaben der Antragsteller auch in anderen Branchen eingesetzt werden. Ein weiteres Beispiel: Die BIA förderte das Klonen von Zierpflanzen. Die Umweltwirkung sollte darin bestehen, dass die Pflanzen resistenter als herkömmlich vermehrte Pflanzen sind und dadurch weniger Energie für die Aufzucht benötigen.

- 637** Mit solchen Begründungen kann bei nahezu jeder unternehmerischen Tätigkeit ein mittelbarer Umweltbezug hergestellt werden. Weniger als die Hälfte der Projekte hatten zum Ziel, Ressourcen einzusparen. Auch wurden selten Projekte gefördert, mit denen gesetzliche Umweltschutzbestimmungen übererfüllt werden sollten, wie es das Programm vorsieht.
- 638** Die BIA hat mehrere Handlungsanleitungen für behördliche Genehmigungsverfahren und die Vorbereitung auf ein solches Verfahren mit insgesamt rd. 96 T€ unterstützt. Die behördlichen Verfahren hätten nicht gefördert werden dürfen: Sie lassen sich nicht unter den Gegenstand der PFAU-Förderung fassen. Falls das Umweltressort allgemein gültige Handlungsanleitungen für notwendig erachtet, sollte es solche selbst entwickeln. Sie sollten dann allen betroffenen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.
- 639** BIA und BIS haben zugesagt, künftig den Umweltbezug stärker einzubeziehen. Sie sehen die Ursache für die Feststellungen des Rechnungshofs vor allem in einer unzureichenden Dokumentation.
- 640** Der Rechnungshof erwartet, dass die Gesellschaften bei jedem Antrag den Umweltbezug genau prüfen und dokumentieren.

6 Mitnahmeeffekte besser vermeiden

- 641** Mitnahmeeffekte sind insbesondere bei vorzeitigem Beginn eines Projekts und bei der Förderung großer Unternehmen möglich. Besonders sorgfältige Prüfungen der Zuwendungsanträge sind in diesen Fällen erforderlich.
- 642** In 45 von 87 Fällen haben Unternehmen beantragt, vorzeitig mit der Maßnahme beginnen zu dürfen, 27 Fälle gab es bei der BIS, 18 bei der BIA. Regelmäßig haben BIA und BIS diesem Antrag zugestimmt. Begründungen dafür haben sie nicht dokumentiert.

- 643** Ein vorzeitig begonnenes Vorhaben kann ein Zeichen dafür sein, dass der Antragsteller über ausreichend Eigenmittel verfügt. In solchen Fällen finanziert er die Maßnahmen vor. Da kein Rechtsanspruch auf eine Zuwendung besteht, würde der Antragsteller das Projekt möglicherweise auch durchführen, wenn eine Förderung nicht gewährt würde. Ein Mitnahmeeffekt kann in solchen Fällen nicht ausgeschlossen werden. Projekte, die der Zuwendungsnehmer ohne die öffentliche Hand finanzieren kann, dürfen nicht gefördert werden.
- 644** Die BIA und die BIS haben häufig große Unternehmen und ihre Tochterunternehmen gefördert. Sollen große Unternehmen gefördert werden, ist ebenfalls besonders sorgfältig zu prüfen, ob dabei ein Mitnahmeeffekt entsteht. Anders als KMU können große Unternehmen Forschungskosten und -risiken eher allein tragen. Über die benötigten Mittel verfügen große Unternehmen häufig oder können sich diese leichter am Kapitalmarkt beschaffen.
- 645** Die BIA und die BIS sollten einen strengen Maßstab an die Förderung großer Unternehmen legen. Diese sollten nur in Ausnahmefällen Fördermittel erhalten. Die BIA und die BIS sollten in ihren Antragsprüfungs-Vermerken begründen, worin der Anreiz der Förderung für das Unternehmen konkret besteht, so dass die Gefahr von Mitnahmeeffekten möglichst gering ist. Worin bei der Förderung eines großen Unternehmens die Anreizwirkung konkret besteht, wollen die Zuwendungsgeber künftig dokumentieren.
- 646** Die Gesellschaften haben zugesagt, den vorzeitigen Beginn einer Maßnahme umfangreicher zu prüfen und zu dokumentieren. Allerdings stoße vor allem die BIS an personelle Kapazitätsgrenzen.

7 Darlehen statt nicht rückzahlbarer Zuwendungen

- 647** Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur dann bewilligt werden, wenn und soweit der Verwendungszweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuschüsse erreicht werden kann.

- 648** Mit Hilfe des Förderprogramms wird das Forschungs- und Entwicklungsrisiko von Projekten kleiner und mittlerer Unternehmen verringert. In den Begründungen argumentieren die Unternehmen durchgängig, mit den Projekten seien Umsatz- und Gewinnsteigerungen zu erwarten und ihre Wettbewerbssituation würde sich verbessern.
- 649** Wenn die Prognosen eintreffen, können die geförderten Unternehmen die Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzahlen. Die zurückfließenden Mittel - zumindest die bremsischen - könnten einem Fonds zugute kommen und mehrmals für Förderungen eingesetzt werden. Hierdurch könnte eine effizientere Förderpolitik betrieben werden, die die Haushaltsnotlage des Landes berücksichtigt.
- 650** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob die Förderung auf bedingt oder unbedingt rückzahlbare Zuschüsse umgestellt werden kann.
- 651** Das Umweltressort hat auf eine Prüfung hingewiesen, die das Wirtschaftsressort zu diesem Thema für Forschungs- und Entwicklungsförderung (FuE) durchgeführt hat. Das Ergebnis sei in der Vorlage Nr. 16/173 L/S für die Deputation für Wirtschaft und Häfen vom 6. März 2006 dargestellt. Danach sei es weder innovationspolitisch sachgerecht noch zukunftsgerichtet, die Förderung auf Darlehen oder bedingt rückzahlbare Zuschüsse umzustellen. Der wesentliche Grund sei, die Förderung wäre dann ein Bankeninstrument, das dem Innovationscharakter der FuE-Förderung nicht gerecht würde. Außerdem entstünde ein höherer Verwaltungsaufwand. Das Ressort hält dies Ergebnis und die Begründungen für übertragbar, weil PFAU ein Teil der FuE-Förderung Bremens sei. Die Förderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss sei im Sinne der LHO als begründet anzusehen.
- 652** Gerade bei der Haushaltsnotlage Bremens hält es der Rechnungshof für unerlässlich: Alle Möglichkeiten, Zuwendungsmittel effizient einzusetzen, sind zu prüfen und zu nutzen. Er erwartet, dass das Umweltressort für PFAU eine eigene ergebnisoffene Prüfung durchführt. In diese Untersuchung ist einzubeziehen, in welcher Höhe Verwaltungsmehraufwand tatsächlich entstehen könnte und Rückflüsse voraussichtlich realisierbar sind.

8 Förderung bremischer Dienststellen

- 653** Mit PFAU sollen vor allem KMU gefördert werden. Das Umweltressort kann ausnahmsweise auch andere Einrichtungen fördern lassen, wenn ein besonderes Landesinteresse vorliegt.
- 654** Das Umweltressort hat u. a. für Dienststellen der öffentlichen Verwaltung Ausnahmen zugelassen. Gründe für das besondere Landesinteresse an der Förderung von UMS bei diesen Einrichtungen hat das Ressort der Zuwendungsgeberin BIA nicht genannt. Von den 2001 bis 2005 geförderten UMS entfiel die Hälfte auf öffentliche Unternehmen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Teile der öffentlichen Verwaltung. Letztgenannte sind - entgegen den Richtlinien - mit einer Vollfinanzierung unterstützt worden, obwohl die Förderquote 60 % für kleine und 50 % für mittlere Unternehmen beträgt.
- 655** Das Ressort hat dem Rechnungshof gegenüber das besondere Landesinteresse für die Förderung des Landesinstituts für Schule und des Schulzentrums Koblenzer Straße begründet. Die Einführung von UMS dort liege im landespolitischen Interesse. Sie sei nicht nur zur Erreichung des Koalitionsziels, sondern auch für ein Netzwerk mit Modell- und Signalcharakter für andere öffentliche Einrichtungen notwendig. Auch sollte eine Vollfinanzierung der Kosten genehmigt werden, denn, so das Ressort weiter: „Wer A(udit) sagt, muss auch b(ezahlen)“.
- 656** Ein Förderprogramm, das auf KMU abzielt, als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben einzusetzen, widerspricht dem Förderzweck. Das Landesinstitut und das Schulzentrum sind keine Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung: Sie dürfen keine Zuwendungen erhalten. Ausnahmeentscheidungen können nicht mit fehlenden Eigenmitteln des öffentlichen Antragstellers begründet werden. Wenn es politischer Wille ist, UMS in öffentlichen Einrichtungen durchzuführen, sind die Mittel hierfür im Haushalt (Bildung oder Umwelt) bereitzustellen.
- 657** Das Umweltressort hat zugesagt, UMS für Dienststellen der öffentlichen Verwaltung nicht mehr aus PFAU zu finanzieren.

9 Aufgaben des Umweltressorts nicht aus PFAU finanzieren

- 658** Die BIA hat neben den Programmschwerpunkten auch sog. Einzelprojekte aus PFAU finanziert. Dabei handelte es sich u. a. um eine Machbarkeitsstudie zur integrierten Produktpolitik, um Broschüren und Handzettel.
- 659** Diese „Einzelprojekte“ sind planerische Aufgaben, also typische Ressortaufgaben. Sie sind aus dem Haushalt des Umweltressorts zu finanzieren. Andernfalls mindern sie die Mittel für die eigentlichen Förderaufgaben.
- 660** Das Ressort hat erklärt, die Ausgaben wiesen einen Bezug zu PFAU auf. Die Machbarkeitsstudie untersuche, ob und wie in Zukunft weitere Projekte durch PFAU gefördert werden sollten. Dies ermögliche eine wirksame Einzelförderung und vermeide Fehler, die ggf. zu einem höheren Förderaufwand führe. Zudem stünden im Haushalt keine Mittel dafür zur Verfügung.
- 661** Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Programmstudie zu den Steuerungsaufgaben des Ressorts gehört, die es aus eigenen Haushaltsmitteln hätte finanzieren müssen.

10 Zuwendungsverfahren verbesserungsbedürftig

- 662** Bei den 87 geprüften Förderfällen hat der Rechnungshof viele Fehler und Mängel im praktizierten Zuwendungsverfahren festgestellt. Die wichtigsten werden im Folgenden kurz dargestellt.
- 663** Zuwendungsrechtlich unzulässig ist die Anfinanzierung von Projekten, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist. In den Anträgen der Unternehmen und in den Antragsvermerken der Zuwendungsgeber war angegeben, dass durch das jeweilige Projekt keine Folgekosten entstehen würden. Das entsprach häufig insofern nicht der Realität, als für die nächste Phase des Projekts wieder Fördermittel benötigt wurden. Die Zuwendungsgeber haben dennoch diese Projekte - aufgeteilt in mehrere Phasen - zunächst anfinanziert und dann mehrfach gefördert.

- 664** Eine solche phasenweise Förderung hat in Einzelfällen sogar dazu geführt, dass Förderhöchstgrenzen überschritten wurden. Der Zuwendungsgeber kann dabei in Zugzwang geraten, weitere Mittel nachzuschießen. Darüber hinaus steht die Mehrfachförderung einzelner Projekte einer breiten Streuung der Förderungen und möglicherweise einem effektiven Mitteleinsatz entgegen.
- 665** In ihre Antragsprüfungs-Vermerke hat die BIA regelmäßig ganze Absätze aus den Anträgen wörtlich übernommen. Zudem haben die BIA und die BIS die von den Antragstellern angegebenen Kosten ohne erkennbare Prüfung regelmäßig in voller Höhe übernommen. Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, ob und wie die Zuwendungsgeber die Anträge geprüft haben.
- 666** Das im Projekt tätige Personal wird nach der jeweiligen beruflichen Qualifikation in drei Kategorien eingeordnet. Die Personalkosten werden nach den Kategorien pauschaliert. Die Gesellschaften haben nicht geprüft, ob die angegebenen Qualifikationen vorlagen.
- 667** In vielen Fällen hat sich die BIA nicht bestätigen lassen, dass die einzusetzenden Eigenmittel gesichert sind. Damit ist sie Gefahr gelaufen, dass die Unternehmen ihren eigenen Anteil während des Projekts nicht erbringen konnten. So hätte die BIA in einem Fall die zu geringe Liquidität eines geförderten Unternehmens erkennen können. Durch die mittlerweile eingetretene Insolvenz des Unternehmens ist Bremen ein Schaden von knapp 23 T€ entstanden.
- 668** Unternehmen haben der BIS in mehreren Fällen bestätigt, dass sie das gesamte Projekt aus eigenen Mitteln durchführen können. Da bei der Förderung dann ein Mitnahmeeffekt entstehen kann, sollten solche Anträge künftig besonders sorgfältig geprüft werden.
- 669** Die BIA und die BIS haben Anträgen auf Verlängerung des Förderzeitraums regelmäßig - teilweise sogar mehrmals - zugestimmt. Ob sie die Anträge geprüft haben, war den Förderakten nicht zu entnehmen. Eine mehrmalige Verlängerung von Projektlaufzeiten kann ein Indiz dafür sein, dass das Projekt gefährdet ist. In solchen Fällen kann der Zuwendungsgeber den Bescheid zurücknehmen oder widerrufen.

- 670** Beantragte Änderungen des Kostenplans haben BIA und BIS regelmäßig ohne nähere Prüfung genehmigt. Gerade bei der Verlagerung von Sachkosten in schwerer kontrollierbare Personalkosten könnten projektgefährdende Veränderungen vorliegen. Das gilt auch, wenn das geförderte Unternehmen von seinem Plan, besonders hoch qualifiziertes Personal einzusetzen, abweichen und im Verlauf des Projekts mehr Personal mit geringerer Qualifikation einsetzen will. Die Zuwendungsgeber müssen in solchen Fällen die von den Zuwendungsempfängern vorgetragenen Gründe eingehend prüfen.
- 671** Zuwendungsnehmer müssen nach Zuwendungsrecht bei Aufträgen die öffentlichen Vergabegrundsätze einhalten, damit sie Aufträge im Wettbewerb zu möglichst günstigen Konditionen vergeben. Die Zuwendungsgeber sollten die Unternehmen bereits im Antragsverfahren auf diese Regelung hinweisen und im Verlauf der Förderung prüfen, ob sich die Zuwendungsempfänger daran halten.
- 672** Zur Frage der Anfinanzierung hat das Ressort ausgeführt, im Verlauf eines Projekts könne sich herausstellen, dass weitere Entwicklungsschritte erforderlich seien. Hierdurch könne es begründet sein, weitere Förderungen zu gewähren. Voraussetzung sei, dass der Bedarf fachlich begründet und bei der ersten Mittelbewilligung nicht absehbar gewesen sei. Das Ressort hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass bei jedem Antrag zu prüfen sei, ob weitere Projekte oder Projektschritte gefördert werden müssten, um das Projektziel zu erreichen. Es habe die Gesellschaften aufgefordert, dies besser zu dokumentieren.
- 673** Die BIA und die BIS haben zugesagt, auf die Einhaltung des Zuwendungsrechts zu achten, die Anträge sorgfältig zu prüfen und die Gründe für Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wirtschaft

Zuwendungen für das Musikfest Bremen

Das Musikfest hat keinen Beitrag zur Steigerung der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens geleistet. Der erwirtschaftete regionalwirtschaftliche Nutzen ist niedriger als die der Veranstalterin gewährten Mittel.

Positive regionalwirtschaftliche Ergebnisse sind auch künftig nicht zu erwarten. Das Musikfest darf daher nicht mehr aus Mitteln des Anschluss-Investitionsprogramms finanziert werden. Ob und ggf. wie Bremen es weiter unterstützt, ist politisch zu entscheiden.

1 Entwicklung des Musikfestes

- 674** Das Musikfest Bremen ist seit 1989 Bestandteil des bremischen kulturellen Lebens. Es findet einmal jährlich statt. Künstler treten an verschiedenen Spielorten in Bremen und Umgebung auf. Sie präsentieren insbesondere klassische Musik.
- 675** Das Fest wurde zunächst von einem Verein und wird seit 1996 von einer GmbH organisiert und durchgeführt. Bremen hat sich im Jahr 1998 über eine bremische Beteiligungsgesellschaft an ihr beteiligt. Daneben hatte die Gesellschaft zunächst lediglich einen privaten Gesellschafter. Bis zum Jahr 2005 sind zwei weitere private Gesellschafter eingetreten. Die bremische Beteiligungsgesellschaft hält seitdem noch 40 % der Geschäftsanteile.
- 676** Der Geschäftszweck der Gesellschaft blieb in allen Jahren ihres Bestehens gleich: Förderung von Kunst und Kultur im Bereich der Musik. Insbesondere soll die Gesellschaft in der Freien Hansestadt Bremen jährlich ein überregionales und international bedeutendes Musikfest veranstalten. Ziel ist, Bremen als Musikstadt bekannt zu machen und die Attraktivität der Stadt zu erhöhen.

677 Der Rechnungshof hat die Zuwendungen des Ressorts an die GmbH für die Jahre 2002 bis 2005 geprüft. Seinen Schwerpunkt hat er dabei auf die Frage des regionalwirtschaftlichen Nutzens dieses Festes gelegt: Sind durch diese Veranstaltung die entstehenden fiskalischen Effekte für Bremen höher als die gezahlten Zuwendungen?

2 Veränderungen in der GmbH führten zu geringeren Zuwendungen

678 Bremen fördert das Musikfest institutionell, ab 2004 außerdem mit einer Projektförderung. Die Zuwendungen wurden bis 2004 aus Mitteln des Investitions-Sonderprogramms und ab 2005 aus Mitteln des Anschluss-Investitionsprogramms (AIP) finanziert. Zuwendungen sowie Zuschüsse bremischer Beteiligungsgesellschaften betragen für die Jahre 2002 bis 2005:

Zuwendungen und Zuschüsse				
	2002	2003	2004	2005
	T€			
Institutionelle Förderung	882	1.032	271	297
Projektförderung Künstlerhonorare			321	214
Zuwendungen Bremens	882	1.032	592	511
Zuschüsse bremischer Beteiligungsgesellschaften	86	250	440	
Verlust		269		
Verlustausgleich			-269	
Zuwendungen und Zuschüsse für den laufenden Betrieb	968	1.551	763	511
Rückzahlung eines Zuschusses an eine bremische Beteiligungsgesellschaft				-50
Verrechnete Überschüsse mit Sanierungszusage			140	371
Zahlungen gesamt	968	1.551	903	832

679 Trotz öffentlicher Zuwendungen sowie Zuschüssen hat die Gesellschaft das Jahr 2003 mit Verlust abgeschlossen. Um eine Überschuldung zu vermeiden, haben die Gesellschafter Darlehen gewährt und vorübergehend auf die Rückzahlung verzichtet.

680 Durch einen Wechsel in der Geschäftsführung im Jahr 2003 entwickelte sich die Gesellschaft ab 2004 positiv: Eine verbesserte Kostenkontrolle verhinderte, dass Veranstaltungen nachfinanziert werden mussten. Im Jahr 2005 wurden im Vergleich zum Jahr 2003 um rd. 32 % höhere Erlöse von privaten Sponsoren eingeworben.

681 Mit dem Jahresergebnis 2004 konnte die Gesellschaft den Vorjahresverlust ausgleichen. Die Gesellschafterdarlehen führte sie mit dem Überschuss des Jahres 2005 zurück.

682 Die Zuwendungen und Zuschüsse bremischer Beteiligungsgesellschaften für den laufenden Betrieb waren in den Jahren 2004 und 2005 mit 763 und 511 T€ geringer als mit 882 T€ jährlich ursprünglich geplant. Aufgrund des im Jahr 2003 entstandenen Verlusts wurden für das Jahr 2004 vorgesehene institutionelle Zuwendungen in Höhe von 150 T€ für das Jahr 2003 verwandt. Die nicht verbrauchten Zuwendungen verrechnete die Gesellschaft mit Forderungen gegen die Freie Hansestadt Bremen. Sie resultierten aus einer Zusage Bremens, die bis 1998 aufgelaufenen Verluste der Gesellschaft zu übernehmen (Sanierungszusage).

683 Die Zuwendungen und Zuschüsse pro verkaufter Karte haben sich positiv entwickelt:

Zuwendungen und Zuschüsse pro verkaufter Karte				
	2002	2003	2004	2005
Zuwendungen und Zuschüsse für den laufenden Betrieb in T€ (s. Tz. 678)	968	1.551	763	511
Anzahl zahlender Besucher	13.956	16.352	12.339	14.188
Zuwendungen und Zuschüsse pro zahlendem Besucher in €	69	95	62	36

684 Das Ressort hat für die Jahre 2007 bis 2010 geplant, das Musikfest mit jährlich bis zu 700 T€ zu fördern. Die Wirtschaftsförderungsausschüsse haben dem Vorschlag des Ressorts am 29. Juni 2006 zugestimmt. Sie haben aber zunächst beschlossen, nur Mittel für das Jahr 2007 bereitzustellen. Die geplanten Zuwendungen liegen unter der bisherigen Förderhöhe von 882 T€, aber bis zu 189 T€ über den Zuwendungen und Zuschüssen, die für den laufenden Betrieb des Jahres 2005 verwandt wurden. Das Ressort hat das mit einer vorsichtigen Schätzung der künftigen Sponsoring- und Kartenerlöse begründet.

3 Verbesserte Erlöse aus Kartenverkäufen

- 685** Preisgestaltung und Nachfrage bestimmen die Ertragslage. Eine von der Gesellschaft beauftragte Unternehmens-Beratungsgesellschaft kam 2001 nach einer Besucherbefragung zu folgendem Schluss: Perspektivisch kann die GmbH einen durchschnittlichen Kartenerlös bis zu rd. 43 € erzielen. Die Erlöse sollten von rd. 26 € im Jahr 1999 auf zunächst durchschnittlich rd. 38 € pro Karte angehoben und bis zum Jahr 2005 auf rd. 41 € gesteigert werden.
- 686** Der Gesellschaft ist es gelungen, die durchschnittlichen Erlöse aus Kartenverkäufen zu steigern. Im Jahr 2005 konnte sie die Vorstellungen der Unternehmens-Beratungsgesellschaft erstmals punktgenau umsetzen. Der Besucherzuspruch wurde dadurch nicht beeinträchtigt. Folgende Tabelle verdeutlicht dies:

Durchschnittliche Erlöse pro Karte				
	2002	2003	2004	2005
Kartenerlöse in T€	528	592	450	582
Anzahl zahlender Besucher	13.956	16.352	12.399	14.188
durchschnittlicher Erlös pro Karte in €	37,83	36,20	36,29	41,02

4 Erlöspotenziale

- 687** Das Ressort hat als Zuwendungsgeber auf den Zuwendungsempfänger einzuwirken, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, seine Erträge zu steigern.
- 688** Die von der Unternehmens-Beratungsgesellschaft perspektivisch angenommenen durchschnittlichen Kartenerlöse von rd. 43 € bieten nach Berechnungen des Rechnungshofs ein Erlöspotenzial von rd. 30 T€ jährlich.
- 689** Das Ressort sieht es derzeit als problematisch an, die Ticketpreise weiter zu steigern. Es sei aber perspektivisch nicht auszuschließen, die Kartenpreise moderat anzupassen und einen Durchschnittserlös von rd. 43 € zu erreichen.

- 690** Das Ergebnis 2005 hat gezeigt, dass die Ticketpreise gesteigert werden können. Um Preise effektiv zu gestalten, sind detaillierte Kenntnisse über die Auslastung der Platzangebote in den unterschiedlichen Preisgruppen erforderlich. Hierzu hat die GmbH noch nicht sämtliche Kartenverkäufe ausgewertet. Um einen genaueren Überblick zu erhalten, wie die einzelnen Preisgruppen ausgelastet sind, und um weitere Kenntnisse über das Käuferverhalten zu gewinnen, werden Ressort und Gesellschaft ermitteln, welche Daten zu erheben sind. Die Informationen sollen helfen, marktgerechte Preise zu bilden. Das Ressort hat zugesagt, Potenziale so weit möglich von der Gesellschaft erschließen zu lassen.
- 691** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, ihm die Ergebnisse, deren Bewertung und die Folgerungen vorzulegen.

5 Freikartenvergabe begrenzen

- 692** Die GmbH hat im Prüfungszeitraum jährlich durchschnittlich rd. 2.300 Freikarten vergeben. Nach einer von der Gesellschaft erstellten Übersicht verteilten sich die Freikarten im Jahr 2005 auf folgende Empfängergruppen:
- Presse: 755,
 - Freunde und Förderer des Musikfestes (ab 2004): 120,
 - Künstler: 500,
 - Senat/Ehrengäste: 200, ausschließlich für die Eröffnungsveranstaltung,
 - Reservekarten: 500,
 - Sonstige: 630.
- 693** Freikarten belasten das Erlöspotenzial. Dadurch verursachte Kostenunterdeckungen sind zuwendungsrechtlich nur zulässig, wenn mit der Vergabe von Freikarten ein ausreichender Nutzen für das Unternehmen einhergeht.

- 694** Ein solcher Nutzen ist bei der Vergabe von Freikarten an Vertreter der Presse ohne Weiteres erkennbar. Auch Freikarten an Freunde und Förderer des Musikfestes sind sinnvoll, weil diese Personengruppe das Musikfest über den Wert der Karten hinaus ideell und materiell unterstützt. Die Karten an Künstler sind Teil der Gage.
- 695** Ob Freikarten an Senat/Ehrengäste und Sonstige sowie Reservekarten in allen Fällen einen ausreichenden Nutzen für das Unternehmen erbringen, bezweifelt der Rechnungshof. Diese Bedenken teilt auch das Ressort. Es hat in einem Kontraktentwurf mit der Gesellschaft festgelegt, den Anteil dieser Freikarten zu begrenzen.
- 696** Der Rechnungshof unterstützt die Bemühungen des Ressorts, das Freikartenkontingent zu begrenzen. Das Ressort hat zugesagt, dem Rechnungshof den Berechnungsmodus mitzuteilen. Rechnungshof und Ressort stimmen darin überein, dass die Vergabe von Freikarten mit der Gesellschaft verbindlich zu vereinbaren ist.
- 697** Rechnungshof und Ressort stimmen weiter darin überein, dass Freikarten i. d. R. aus dem höherpreisigen Kartenbestand vergeben werden. Der Rechnungshof hat daher bei seinen Berechnungen Erlöse von 53 € pro Karte zu Grunde gelegt.
- 698** Eine auf 2 % der zahlenden Besucher begrenzte Freikartenvergabe würde rd. 1.000 Karten weniger als im Jahr 2005 bedeuten. Ob sämtliche dieser Karten verkauft werden können, kann offen bleiben. Bereits bei einem geschätzten Verkauf von zwei Dritteln ist es realistisch, den Umsatz um rd. 35 T€ jährlich zu steigern.

6 Ziel einer regionalwirtschaftlichen Rentabilität verfehlt

- 699** Mit dem AIP sollen Projekte finanziert werden, die die öffentliche Infrastruktur nachhaltig verbessern und dadurch die Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens dauerhaft stärken. Die regionale Wirtschaft soll mit dem Ziel gefördert werden, Steuereinnahmen zu steigern und öffentliche Ausgaben zu senken. Die Haushalte sollen so saniert werden. Ob die Wirtschafts- und Finanzkraft gestärkt wird, ist an regionalwirtschaftlichen Effekten wie Arbeitsplätzen, Einwohnern oder steuerlichen Wirkungen zu messen. Die Effekte sollen die Ausgaben Bremens übersteigen.

- 700** Dieses Ziel wurde im Prüfungszeitraum 2002 bis 2005 nicht erreicht. Nach Berechnungen des Rechnungshofs überstiegen die Zuwendungen Bremens und die Zuschüsse bremischer Beteiligungsgesellschaften in allen Jahren die regionalwirtschaftlichen Effekte. Nach einer mit dem Wirtschaftsressort abgestimmten Berechnung ergeben sich negative Salden zwischen rd. 250 und 900 T€ jährlich. Wirkungen wie z. B. die Medieneffekte wurden in diese Berechnung nicht einbezogen, da sie nach einem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft aus dem Jahr 2005 nicht zu berücksichtigen sind.
- 701** Höhere regionalwirtschaftliche Effekte wären künftig u. a. möglich, wenn es der GmbH gelingen würde, mehr überregionale Besucher, insbesondere Übernachtungsgäste, für das Musikfest zu gewinnen. Die Unternehmens-Beratungsgesellschaft hatte 2001 einen Anteil von Gästen, die aus einer Entfernung von mehr als 70 km anreisen, von bis zu 35 % als realistisch angesehen.
- 702** Es ist höchst fraglich, ob 35 % überregionale Besucher gewonnen werden können. Tatsächlich hat dieser Besucheranteil im Jahr 2005 lediglich 9,3 % erreicht, was durch eine Besucherbefragung festgestellt wurde. Der Anteil dieser Besuchergruppe ist gemessen an den Zielen des Musikfestes unzureichend.
- 703** Auch das Ressort hält den Anteil für nicht zufrieden stellend. Ohne deutliche Ausweitung der Marketingmittel könne eine Steigerung der Zahl der überregionalen Besucher kaum erreicht werden. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung. Da zusätzliche Mittel für erweiterte überregionale Marketingaktivitäten nicht zur Verfügung stehen, sieht der Rechnungshof nicht, wie ein erweitertes Marketing finanziert werden kann.
- 704** Ab 2007 sind die jährlichen Leistungen Bremens mit bis zu 700 T€ veranschlagt worden (s. Tz. 684). Der Rechnungshof hat in einer Modellrechnung die voraussichtlichen künftigen regionalwirtschaftlichen Effekte mit rd. 532 T€ berechnet. Er ist dabei von unveränderten Besucherstrukturen ausgegangen. Eine regionalwirtschaftliche Rentabilität wird bei Einsatz von 700 T€ öffentlicher Mittel nicht erreicht.

- 705** Im Jahr 2005 überstiegen die regionalwirtschaftlichen Effekte erstmals den Zuwendungsbedarf für den laufenden Betrieb (s. Tz. 678). Nur wenn künftig dauerhaft solche Ergebnisse eintreten würden, könnte das Musikfest die Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens steigern. Eine solche Entwicklung hat das Ressort nicht prognostiziert.
- 706** Der Rechnungshof bezweifelt, dass es der Gesellschaft dauerhaft gelingen wird, regionalwirtschaftlich positive Ergebnisse zu erzielen. Insbesondere müsste bei Zuwendungen von 700 T€ die bisherige Besucherzahl außerordentlich erhöht werden. Nach weiteren Berechnungen des Rechnungshofs, die neuere Erkenntnisse des Ressorts zum Ausgabeverhalten der Besucher berücksichtigt, müsste sich bei unveränderter Besucherstruktur deren Anzahl mehr als verdreifachen.
- 707** Erhöhte Erlöse aus Kartenverkäufen (s. Tz. 688) und weniger Freikarten (s. Tz. 698) würden den Zuwendungsbedarf zwar vermindern, eine regionalwirtschaftliche Rentabilität aber nicht bewirken. Hierfür wäre mehr als die doppelte Zahl von Musikfestgästen erforderlich.
- 708** Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat sich verpflichtet, die Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichts vom 30. Oktober 2003 für ein Land in extremer Haushaltsnotlage zu beachten. Danach dürfen Ausgaben nur veranschlagt und getätigt werden, die bundesgesetzlich oder landesverfassungsrechtlich zwangsläufig oder aus sonstigen Gründen unabdingbar sind.
- 709** Die regionalwirtschaftlichen Effekte reichen nicht aus, einen Beitrag zur Sanierung des bremischen Haushalts zu leisten. Das Musikfest darf somit nicht mehr aus dem AIP finanziert werden. Bremen muss entscheiden, ob eine Veranstaltung wie das Musikfest als zwingende Aufgabe Bremens anzusehen und wie es zu finanzieren ist. Eine schlichte Berufung auf Art. 11 LV, wonach Bremen u. a. das kulturelle Leben schützt und die Kunst pflegt, reicht hierfür nicht aus.

Kultur

Organisation der Kulturverwaltung

Der seit Jahren andauernde Reorganisationsprozess hat zu einer fortschreitenden Auflösung der Organisationsstrukturen geführt. Höhergruppierungen und Beförderungen ohne Konzept, unklare Zuständigkeiten, Arbeitsüberlastungen und mangelnde Kundenorientierung waren die Folge.

Die bislang getrennten kulturfachlichen und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen müssen zusammengeführt werden. Kultur und Management dürfen nicht länger zwei voneinander getrennte Säulen sein.

Das Ressort sollte Kulturverwaltung und Kultur-Einrichtungsförderung Bremen als eine Abteilung neu aufstellen. Nur so kann die entstandene Reorganisationsblockade aufgelöst werden.

Die Kulturverwaltung sollte dauerhaft in ein größeres Ressort eingebunden werden. Das ist wirtschaftlich und kann dazu beitragen, tragfähige Arbeitsstrukturen zu schaffen. Die größten Synergieeffekte sieht der Rechnungshof, wenn der Kulturbereich dem Senator für Bildung und Wissenschaft zugeordnet wird.

1 Endlos dauernder Reorganisationsprozess

710 Seit fast zehn Jahren versucht das Kulturressort ohne abschließendes Ergebnis, sich unter Einsatz von viel Zeit und Geld neu zu organisieren. Ziel war und ist es, Aufgaben und Organisation dem in der Bremischen Verwaltung eingeführten Neuen Steuerungsmodell (NSM) und den damit verbundenen veränderten Bedingungen anzupassen.

- 711** Eine Unternehmensberatung hatte erstmals 1997 organisatorische Veränderungen für das Kulturressort beschrieben. Die Gutachter hatten empfohlen, städtische Kultureinrichtungen auszugliedern und deren betriebswirtschaftliche Kompetenzen zu stärken. Dies ist inzwischen im Wesentlichen geschehen: Fast alle Einrichtungen sind in unterschiedliche Rechtsformen wie Eigenbetrieb, GmbH und Stiftung überführt worden.
- 712** Von den übrigen Organisationsvorschlägen hatte das Ressort noch die Empfehlung umgesetzt, die Steuerung größerer Kultureinrichtungen einer städtischen Gesellschaft zu übertragen. Unter dem Namen „Kultur Management Bremen GmbH“ wurde die Gesellschaft 1999 gegründet. Sie sollte den für das Controlling notwendigen betriebswirtschaftlichen Sachverstand beisteuern.
- 713** In der Folgezeit bis 2004 hat das Kulturressort mehrmals versucht, unter Beteiligung externer Moderatoren seine veränderten Aufgaben zu beschreiben und daraus organisatorische Konsequenzen zu ziehen. Diese Versuche sind erfolglos geblieben. Dazu dürfte beigetragen haben, dass seit 1999 allein sechs Senatoren für den Kulturbereich verantwortlich zeichneten. Hinzu kam, dass der Kulturbereich verschiedenen Ressortverbänden angehörte und 2003 eigenständiges Ressort wurde, ohne über eine ausreichende Verwaltung der Personal- und Sachmittel zu verfügen. So wurden ständig neue Vorgaben für den Reorganisationsprozess gesetzt.
- 714** Im November 2004 hat das Ressort die Kultur Management Bremen GmbH wieder aufgelöst. Es hatte sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Gesellschaft und Kulturverwaltung in zwei getrennten Organisationen aufgrund der Schnittstellenprobleme nicht funktionierte. Das Kulturressort hat die Beschäftigten der Gesellschaft zunächst in die seinem Geschäftsbereich zugeordnete Dienststelle „Kultur-Einrichtungsförderung Bremen“ (KEB) überführt. Ziel ist es, sie in die Kulturverwaltung zu integrieren.
- 715** Am 15. März 2005 hat der Senat einen Neuanfang der Reorganisationsbemühungen beschlossen: „Mit dem Auftrag zur Neuaufstellung des Kulturressorts beendet der Senat alle Planungen und Maßnahmen zur Reorganisation der Kulturabteilung bis zum 29. November 2004. Damit treten alle Vereinbarungen, die hierzu abgeschlossen wurden, außer Kraft.“

716 Die Ressortleitung hat eine interne Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Kulturressorts“ eingesetzt. Extern moderiert durch das Finanzressort hat die Arbeitsgruppe im August 2005 ein Grobkonzept für die zukünftige Organisationsstruktur einschließlich eines Umsetzungsplans vorgelegt. Das Ressort ist aber nicht in die Umsetzungsphase eingetreten. Stattdessen hat die Ressortleitung mit der Personalvertretung im Februar 2006 ein neues Organisationsschaubild verabredet und erneut eine Projektgruppe eingesetzt. Das Kulturressort stand damit wieder am Anfang eines Reorganisationsprozesses.

717 Zur langen Dauer des Reorganisationssprozesses hat das Kulturressort vorgetragen, die zeitliche Dimension hänge u. a. mit dem in Bremen geltenden Personalvertretungsgesetz zusammen. Das schließe zügige Entscheidungen durch die Leitung einer Behörde aus. Das bisherige Vorgehen der Ressortleitung habe ausdrücklich diese gesetzlichen Bestimmungen respektiert, begleitet durch einen intensiven Dialog zwischen den beteiligten Seiten. Dieser Prozess gestalte sich schwierig und werde durch eine Vielzahl gegenläufiger Interessen beeinflusst.

2 Fortschreitende Auflösung der Organisationsstrukturen

2.1 Organisatorische Missstände binden Personalkapazitäten

718 Für die Kulturverwaltung existiert kein Geschäftsverteilungsplan, der den Organisationsgrundsätzen des Senats entspricht. Der Geschäftsverteilungsplan stammt aus dem Jahr 1995 und hat sich lediglich durch Entscheidungen in Einzelfällen verändert. Gerechtfertigt hat die Ressortleitung das jeweils mit dem Hinweis, die Ergebnisse des kurz vor dem Abschluss stehenden Reorganisationsprozesses sollten abgewartet werden. Als die Kultur Management Bremen GmbH in die zugeordnete Dienststelle KEB überführt worden ist, hat die KEB ihren Geschäftsverteilungsplan angepasst.

719 Nicht geklärte Aufgabenzuschnitte und Verantwortlichkeiten belasten die Arbeit in der Kulturverwaltung und der KEB. Dies hat die Mehrzahl der Beschäftigten in Gesprächen vorgebracht, die der Rechnungshof mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt hat. Auf die Frage, mit welchen Aufgaben sie betraut sind, haben sie insbesondere zusätzlich übertragene Tätigkeiten angeführt. Darüber hinaus müssten auch bislang nicht zum Kerngeschäft gehörende Aufgaben bewältigt wer-

den. Beispiele dafür seien die gestiegenen Anforderungen an das Haushaltscontrolling und das Krisenmanagement bei Kultureinrichtungen. Hinzu komme, dass der Reorganisationsprozess selbst die Beschäftigten ebenfalls belaste.

720 Einhellig waren die Beschäftigten über alle Hierarchiestufen hinweg der Auffassung, die Kulturverwaltung sei personell unterbesetzt. Frei werdende Stellen würden nicht wieder besetzt. Begründet worden sei das damit, das Ergebnis der Reorganisation müsse abgewartet werden.

721 Das Kulturressort hatte dem Senat am 15. März 2005 über den Stand des Betriebsübergangs der Kultur Management Bremen GmbH berichtet und die personelle Entwicklung folgendermaßen dargestellt:

Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeitstellen					
	2005	2006	2007	2008	2009
Kulturverwaltung	27,2	27,2	27,2	26,5	25,5
KEB	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
Beschäftigungsvolumen	36,0	36,0	36,0	35,3	34,3
Beschäftigungszielzahl	31,8	31,3	30,8	30,4	30,0
Differenz	4,2	4,7	5,2	4,9	4,3

722 Danach liegt der Personalbestand der Kulturverwaltung zusammen mit der KEB über der vorgegebenen Beschäftigungszielzahl.

723 Das Kulturressort hat in seiner Stellungnahme betont, der personelle Überhang müsse im Kontext der „Realitäten der Kultureinrichtungen in Bremen sowie dem damit gestiegenen Beratungsbedarf bewertet werden“. Neben ministeriellen und kulturfachlichen seien auch betriebswirtschaftliche Aufgaben in den vergangenen Jahren hinzugekommen, die sich insbesondere im Controlling niederschlugen. Es bestehe eine deutliche Diskrepanz zwischen den derzeitigen Zielzahlen und den Herausforderungen an eine moderne Kulturverwaltung. Weil die Zahlen wegen der im Prozess befindlichen Reorganisation nicht angepasst worden seien, werde das Ressort in den kommenden Haushaltsverhandlungen darauf hinarbeiten, die Zielzahlen mit den Aufgaben in Übereinstimmung zu bringen.

724 In diesem Zusammenhang kann es offen bleiben, ob und in welchem Umfang das Kulturressort unter- oder überbesetzt ist. Es hat mit der KEB bereits betriebswirtschaftliche Kompetenz hinzubekommen. Erst als Ergebnis des Reorganisationsprozesses ist es möglich, die Beschäftigungszielzahl zu ermitteln. Vorrangig muss die Leitung organisatorische Missstände beseitigen, die Ursache dafür sind, dass sich viele Beschäftigte überlastet fühlen.

2.2 Beförderungen ohne Konzept

725 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mehrere Angestellte aufgrund zusätzlich zugeteilter Aufgaben einen Karrieresprung gemacht haben. Konnten sie eine höherwertige Tätigkeit nachweisen, hatten sie Anspruch auf eine höhere Vergütung. Zunächst hatte das Kulturressort in solchen Fällen Differenzbeträge gezahlt. Weil aber kein Ende der vorübergehenden zusätzlichen Tätigkeiten aufgrund des fortdauernden Reorganisationsprozesses absehbar war, hatten diese Angestellten eine Höhergruppierung beantragt. Den Anträgen hat die Ressortleitung ausnahmslos entsprochen, nachdem die ersten Fälle vor dem Arbeitsgericht erfolgreich für die klagenden Beschäftigten geendet hatten.

726 Das war nur möglich, weil die Leitung des Kulturressorts nicht für eine zeitnahe Reorganisation gesorgt hat. Dadurch hat sie Beschäftigte in Stellen und Verantwortlichkeiten gehoben, ohne dies durch ein Konzept der Personalentwicklung abzusichern. Beschäftigte sind so in Funktionen aufgerückt, ohne dass sie sich einem Ausschreibungs- und Auswahlverfahren haben stellen müssen.

2.3 Unklare Zuständigkeiten

- 727** Die Dauer des Reorganisationsprozesses hat zu unklaren Aufgabenzuschnitten und Verantwortlichkeiten geführt. Das birgt die Gefahr, dass Tätigkeiten doppelt oder gar nicht ausgeführt werden und Ansprechpartner wechseln. Das gilt auch für die Aufteilung in kulturfachliche und betriebswirtschaftliche Anteile zwischen Kulturverwaltung und KEB.
- 728** Das Kulturressort hat in seiner Stellungnahme herausgestellt, eine solche Problematik läge allenfalls in Ausnahmefällen vor. Sie sei weder strukturell noch inhaltlich bedingt.
- 729** Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Erinnerung sei an die Schnittstellenprobleme zwischen Kulturverwaltung und der KEB-Vorgängerin Kultur Management Bremen GmbH. Sie haben dazu geführt, dass die Gesellschaft aufgelöst wurde. Solange die KEB nicht in die Kulturverwaltung integriert ist und die Zuständigkeiten eindeutig geregelt sind, werden sich die Arbeitsabläufe zwischen Kulturverwaltung und KEB nicht grundlegend ändern. Die Ressortleitung sollte strukturelle Probleme, hervorgerufen insbesondere durch die Trennung zwischen kulturfachlicher und betriebswirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung, als Ursache anerkennen. Sonst kann sie den Reorganisationsprozess nicht erfolgreich abschließen.

2.4 Mangelnde Kundenorientierung

- 730** Das Kulturressort ist das einzige Ressort der Freien Hansestadt Bremen, das keine Informationsplattform im Internet bereitstellt. Kulturverwaltungen anderer Großstädte nutzen diese Kommunikationswege. Sie informieren so Kultureinrichtungen und Kulturschaffende über Förderprogramme und Förderrichtlinien. Darüber hinaus unterstützen sie die Antragsteller im gesamten Förderverfahren. Vordrucke und Handlungshilfen stehen dort im Internet zur Verfügung.

3 Rahmen für die zukünftige Organisationsstruktur

3.1 Selbst gesetzte Ziele des Kulturressorts

731 Das Kulturressort hat für die Sitzung der staatlichen Deputation für Kultur am 17. Mai 2005 die Ziele formuliert, die es mit der Reorganisation der Kulturverwaltung erreichen will:

- „Entwicklung eines von allen Beteiligten getragenen Selbstverständnisses der Kulturförderung, welches auf den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells basiert.
- Das neu aufgestellte Kulturressort muss insgesamt darauf ausgerichtet sein, dass die Leistungsfähigkeit, Qualität und wirtschaftliche Stabilität der bremischen Kultureinrichtungen für die Zukunft dauerhaft gesichert werden kann.
- Das neu aufzustellende Ressort wird sich besonders vor dem Hintergrund der dramatischen Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen einerseits selbst wirtschaftlich und hocheffizient organisieren und andererseits auf die wirtschaftliche Mittelverwendung bei den Zuwendungsempfängern einwirken.
- Das neu aufgestellte Kulturressort wird klare Organisationsstrukturen mit der Folge wohldefinierter, transparenter und schlanker Verfahrens- und Arbeitsabläufe aufweisen und auf dieser Grundlage das Ziel einer hohen und flexiblen Leistungsfähigkeit gewährleisten.
- Bisherige Schnittstellenproblematiken sollen vollständig entfallen.
- Bisher nicht vorhandene Funktionen eines Ressorts müssen erstmalig ausgebildet werden und sollen auf ein Minimum beschränkt werden.“

732 Der in der Verantwortung des Kulturressorts erarbeitete „Masterplan für die Kulturentwicklung Bremens 2006 - 2011“ setzt für eine erfolgreiche Kulturförderung voraus, dass die Kulturverwaltung modernisiert wird. Er fordert einen Mentalitätswandel im Aufgabenverständnis der Kulturverwaltung.

3.2 Anforderungsprofil für Beschäftigte

- 733** Das Ziel, die Steuerungs- und Durchführungsebene im Kulturbereich zu trennen, ist weitgehend realisiert worden. Nahezu alle Kultureinrichtungen der Stadt Bremen sind mittlerweile verselbständigte Organisationseinheiten. Sie bestimmen als Veranstalter die kulturellen Inhalte und sind als Betreiber für die Personal- und Sachmittel verantwortlich. Die Kulturverwaltung ist bis auf wenige Ausnahmen - z. B. Städtische Galerie - nicht mehr selbst Veranstalter. Damit haben sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Kulturverwaltung seit 1997 deutlich verändert.
- 734** Entsprechend haben sich die Anforderungen, an die Kulturförderung in Bremen für die Beschäftigten der Kulturverwaltung geändert. Sie müssen die im Haushalt und im Masterplan festgelegten politischen Vorgaben in Fördermaßnahmen umsetzen. Das verlangt nicht nur kulturfachliche Kenntnisse, sondern sie müssen auch fähig sein, Entscheidungsfindungen zu moderieren und Förderprozesse zu organisieren. Gleichzeitig müssen sie ein angemessenes Controlling durchführen und den Erfolg der Kulturförderung messen. Kultur und Management dürfen nicht länger zwei voneinander getrennte Säulen sein.
- 735** Im Jahr 1999 war der kulturfachlich ausgerichteten Verwaltung mit der Kultur Management Bremen GmbH eine betriebswirtschaftliche Organisationseinheit an die Seite gestellt worden. Das Ressort hat die Gesellschaft im Jahr 2004 wieder aufgelöst. Damit hat es deutlich gemacht, dass es sich nicht bewährt hat, diese Aufgabenbereiche zu trennen. Die Beschäftigten der Kulturverwaltung müssen vielmehr befähigt werden, die Förderung der Kultur und den Umgang mit Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden mit betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln zu verbinden.
- 736** Die bisherige Aufteilung in die Zuständigkeit für das Kulturfachliche oder das Betriebswirtschaftliche verbietet sich auch aus einem anderen Grund: Dienstleistungs- und Kundenorientierung in der Kulturverwaltung einerseits und zusammengefasste Fach- und Ressourcenverantwortung andererseits verlangen, dass Verantwortung eindeutig zugeordnet wird. So stehen den Kultureinrichtungen verbindliche Ansprechpartner zur Verfügung.

3.3 Einbindung in ein größeres Ressort

- 737** Im Zuge der Verwaltungsreform ist den verselbständigten städtischen Kultureinrichtungen die Ressourcenverantwortung übertragen worden. Dadurch hat sich der Aufwand für die Verwaltung der Personal- und Sachmittel von der Kulturverwaltung in die Kultureinrichtungen verschoben. Öffentliche Mittel, die an Kultureinrichtungen fließen, machen inzwischen den größten Teil des Kulturhaushalts aus. Neben diesen Mitteln bewirtschaftet das Kulturressort nur noch seine eigenen Personal- und Sachmittel.
- 738** Eine eigene Abteilung für die Verwaltung ihrer Personal- und Sachmittel benötigt die Kulturverwaltung nicht.
- 739** Seit die Kulturverwaltung im Jahr 2003 ein eigenständiges Ressort geworden ist, gingen alle Reorganisationsansätze davon aus, die Kulturverwaltung als eigenständiges Ressort fortzuführen. Kritisch zu sehen ist jedoch, dass ein derart kleines Ressort unverhältnismäßig teuer ist. So müssen z. B. für die wenigen Beschäftigten funktionsfähige Querschnittseinheiten (Organisation, Personal, Datenverarbeitung) vorgehalten werden. Hinzu kommen politikunterstützende Aufgaben (Öffentlichkeitsarbeit, persönlicher Referent), für die ebenfalls Stellen geschaffen worden sind.
- 740** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den Kulturbereich wieder einem Ressortverbund zuzuordnen. Damit eine organisatorische Kontinuität gewährleistet ist, sollte der Ressortverbund nicht nach jeder Legislaturperiode wechseln. Aufgabenbezüge gibt es zum Sozialbereich (soziokulturelle Stadtteilarbeit), zum Wirtschaftsbereich (Kulturförderung aus WAP-Mitteln) und zum Bildungsbereich (Weiterbildung).
- 741** Der Rechnungshof hat empfohlen, den Kulturbereich dem Senator für Bildung und Wissenschaft zuzuordnen. Hier sieht er die größten Synergieeffekte. Die überregionalen Angelegenheiten von Bildung, Wissenschaft und Kultur werden auf Länderebene durch die Kultusministerkonferenz (KMK) koordiniert. In einem gemeinsamen Ressort ließen sich die notwendigen vor- und nachbereitenden Tätigkeiten besser abstimmen. Parallelarbeiten, die bisher in verschiedenen Ressorts anfallen, würden vermieden. Die Vertretung auf den Sitzungen der KMK läge in einer Hand.

- 742** Das Kulturressort hat diese Empfehlung kritisiert. Es sei politischer Wille der Koalition, den Stellenwert der Kulturpolitik durch ein eigenständiges Ressort zum Ausdruck zu bringen. Die Kulturschaffenden sollten so einen Ansprechpartner finden, der sich problemlösungsorientiert und fachkundig ihren Bedürfnissen annimmt.
- 743** Der Rechnungshof ist sich darüber im Klaren, dass politisch entschieden wird, ob der Kulturbereich in der kommenden Legislaturperiode eigenständig bleibt. Gleichwohl ist es seine Aufgabe, auf die finanziellen Nachteile eines eigenständigen Kulturressorts hinzuweisen. Insbesondere angesichts der Haushaltslage Bremens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Normenkontrollklage des Landes Berlin vom 19. Oktober 2006 (Az.: 2 BvF 3/03) sollte das kleine Kulturressort künftig Teil eines Ressortverbunds werden: Damit könnte der Verwaltungsaufwand verringert werden.
- 744** Wenn sich der Stellenwert der einzelnen Politikbereiche nur in einem eigenständigen Ressort ausdrücken würde, dürfte es generell keine Ressortverbünde geben. Die Bedeutung von Kultur darf nicht daran gemessen werden, ob das Kulturressort eigenständig ist. Wichtig ist, wie wirtschaftlich und wirksam Bremen mit den verfügbaren Haushaltsmitteln die Kultur fördert.

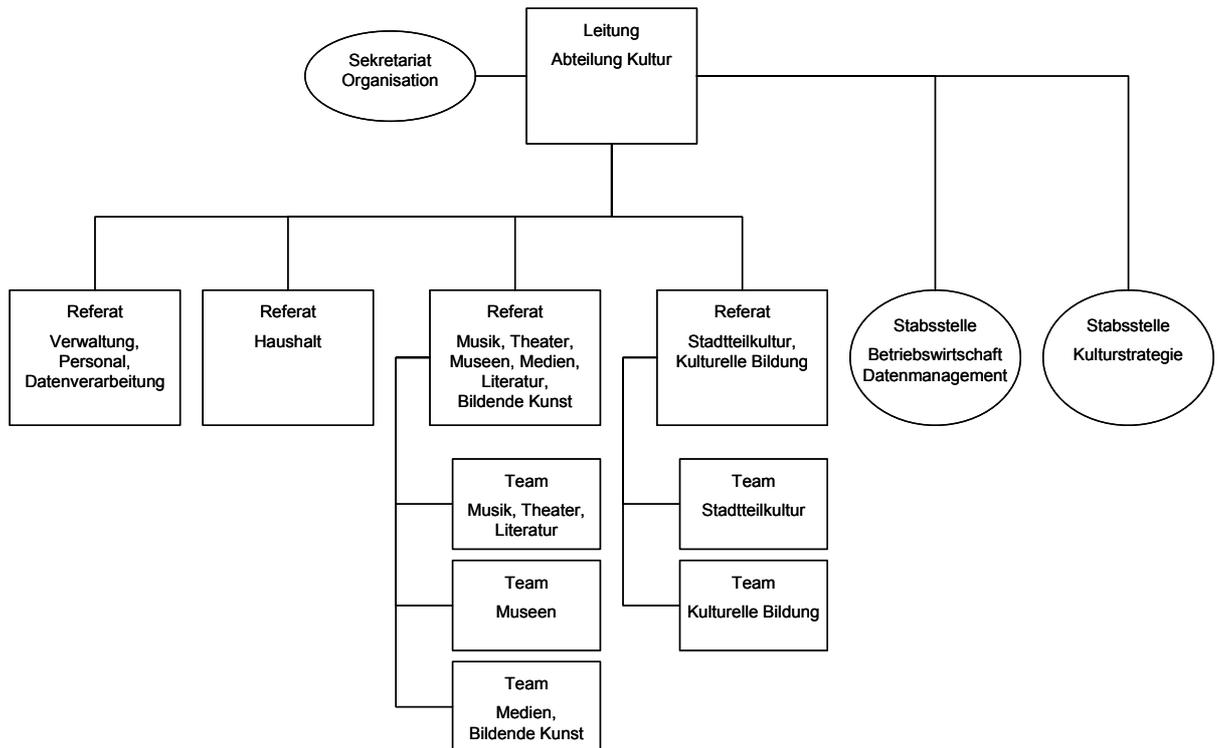
4 Neue Kulturabteilung

- 745** Das Kulturressort hat dem Rechnungshof umfangreiches Material seiner für die Reorganisation der Kulturverwaltung eingesetzten Arbeitsgruppen zur Verfügung gestellt. Es lag nahe, bereits vorliegende Arbeitsergebnisse daraufhin zu prüfen, ob sie als Grundlage für die Reorganisation der Kulturverwaltung geeignet sind.
- 746** Den Rechnungshof haben die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Kulturressorts“ überzeugt. Die Arbeitsgruppe hatte im August 2005 auf der Grundlage einer umfangreichen Organisations- und Aufgabenanalyse ein Grobkonzept für die künftige Organisation der Kulturverwaltung vorgelegt. Sie hatte insbesondere empfohlen, nicht mehr zwischen Kulturfachlichkeit einerseits und Betriebswirtschaft, Controlling und Methodenkompetenz andererseits zu trennen. Sie wollte diese Aufgaben in einer Kulturabteilung zusammenführen. Das Konzept geht von einer integrierten Aufgabenwahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus.

Dies entspricht in weiten Teilen auch Schlussfolgerungen, zu denen der Rechnungshof in seiner Organisationsprüfung gelangt ist.

- 747** Warum die Arbeitsgruppe neben einer Kulturabteilung dennoch eine Abteilung Verwaltung vorgeschlagen hat, kann der Rechnungshof aus den von ihr beschriebenen Aufgaben für diese Abteilung jedenfalls nicht ableiten. Hierfür ist der ausgewiesene Umfang der Aufgaben, die außerhalb der Kulturabteilung verbleiben, zu gering. Das gilt unabhängig davon, ob das Kulturressort eigenständig bleibt oder in einen Ressortverbund integriert wird.
- 748** Die Ressortleitung hat das Konzept der Arbeitsgruppe nur teilweise aufgegriffen. Sie hat im Februar 2006 ein neues, zwischen Leitung und Personalrat abgestimmtes Organisationsschaubild vorgelegt. In diesem Schaubild, dem keine inhaltliche Begründung beigefügt war, ist die Verwaltungsabteilung aufgewertet worden. Ihr sind jetzt die betriebswirtschaftlichen Aufgaben zugeordnet, die die Arbeitsgruppe konzeptionell in die Kulturabteilung integriert hatte. Es sollen zwei Abteilungsleitungsstellen eingerichtet werden.
- 749** Verglichen mit den im August 2005 vorgelegten Arbeitsergebnissen ist das neue Schaubild ein Rückschritt. Die mit dem Grobkonzept 2005 für überwunden geglaubte Trennung zwischen kulturfachlicher und betriebswirtschaftlicher Arbeit wurde damit wieder hergestellt. Die Schnittstellenprobleme, die nach den vom Ressort selbst gesetzten Zielen vermieden werden sollen, sind so nicht gelöst.
- 750** Der Rechnungshof hat dem Kulturressort daher empfohlen, die bereits im August 2005 vorgelegten Arbeitsergebnisse als Ausgangsbasis für die grundsätzliche Neuausrichtung der Kulturverwaltung zu verwenden. Entfallen sollte lediglich die Vorgabe, das Kulturressort als eigenständiges Ressort mit einer gesonderten Verwaltungsabteilung zu planen. Aus der jetzigen Kulturverwaltung und der KEB würde dann eine neue Kulturabteilung. Aus der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Verwaltungsabteilung sollte ein Referat „Verwaltung, Personal und Datenverarbeitung“ und ein Referat „Haushalt“ in der Kulturabteilung werden.

751 Der Rechnungshof hat folgende Aufbauorganisation für die Kulturabteilung vorgeschlagen:



- Das Referat „Verwaltung, Personal und Datenverarbeitung“ sollte als Nebenstelle zur Verwaltungsabteilung (Zentrale Dienste) im Ressortverbund die unmittelbaren Aufgaben für die Abteilung Kultur vor Ort übernehmen. Die Kulturabteilung könnte sich so an einem eigenen Standort im Ressortverbund wirtschaftlich verwalten.
- Das Referat „Haushalt“ sollte die Haushaltsangelegenheiten für die Abteilung Kultur bearbeiten und insbesondere Zuwendungs- und Fördermittel vor dem Hintergrund der zentralen Haushaltsführung im Ressortverbund bewirtschaften.
- Die Stabsstelle „Betriebswirtschaft und Datenmanagement“ sollte die Vorgaben und damit die Struktur für das Controlling der verselbständigten Kultureinrichtungen und für die Förderverfahren verantworten. Darüber hinaus sollte sie die Kulturabteilung durch ein Datenmanagement unterstützen und in betriebswirtschaftlichen Grundsatzfragen beraten. Damit bekäme die Stabsstelle eine Querschnittsaufgabe, die direkt in die Verantwortung der Abteilungsleitung gehört.
- Wie die Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Kulturressorts“ in ihrem Grobkonzept, sieht auch der Rechnungshof die Notwendigkeit für eine Stabsstelle „Kulturstrategie“. Sie hätte die Weiterentwicklung der strategischen Ziele der Kulturpolitik und die ministeriellen Angelegenheiten zu koordinieren. Auch diese Querschnittsaufgabe sollte direkt in der Verantwortung der Abteilungsleitung liegen.

- Das Kerngeschäft der Abteilung Kultur sollte, wie ebenfalls von der Arbeitsgruppe empfohlen, in einem Referat „Musik, Theater, Museen, Medien, Literatur und Bildende Kunst“ und in einem Referat „Stadtteilkultur und Kulturelle Bildung“ zusammengefasst werden. Innerhalb dieser Referate sollten Teams gebildet werden, in denen die betriebswirtschaftlichen und die kulturfachlichen Kompetenzen auf Arbeitsebene zusammengeführt sind. Hierdurch ließen sich Reibungsverluste und Schnittstellenprobleme zwischen diesen an sich zusammengehörenden Fachkompetenzen vermeiden. Auch wären für die Kultureinrichtungen behördliche Zuständigkeiten und Ansprechpartner künftig klar erkennbar.

- 752** Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Integration der Kulturverwaltung in einen Ressortverbund würde sich zukünftig auf die Verwaltungsreferate auswirken. Zu gegebener Zeit müsste geprüft werden, welche Aufgaben die Verwaltungsabteilung des Ressortverbunds besser erledigen könnte. Eine Aufgabenverlagerung hätte nicht nur Einspareffekte. Auch Qualitäts-, Auslastungs- und Vertretungsprobleme in den kleinen Verwaltungseinheiten der Kulturabteilung würden vermieden.
- 753** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Verantwortung der künftigen Abteilungsleitung Kultur für den integrativen Arbeitsansatz bei der Ausschreibung deutlich zum Ausdruck zu bringen. Er ist davon ausgegangen, dass bei dieser anspruchsvollen Aufgabe auch überregional Interesse geweckt wird und es zu qualifizierten Bewerbungen kommt. Die Besetzung der Stelle mit einer Person, die eine ausgewiesene Kompetenz im Kulturmanagement hat, ist wichtig, um den Reorganisationsprozess erfolgreich abschließen zu können. Die Abteilungsleitung sollte maßgeblich diesen Prozess steuern und dafür verantwortlich sein, die zukünftige Kulturabteilung weiter zu entwickeln.
- 754** Zur Frage, ob eine Abteilung oder zwei Abteilungen notwendig sind, hat das Ressort erklärt, es könne sich beide Modelle vorstellen. Gegen nur eine Abteilung spreche, die Suche nach einer geeigneten Leitungsperson sei nicht leicht. Wegen der gestiegenen Herausforderungen in den kulturfachlichen und betriebswirtschaftlichen Dimensionen des Kulturbetriebs sei das Risiko eines personellen Missgriffs deutlich erhöht. Deshalb habe sich das Ressort mit dem Personalrat Anfang 2006 auf eine Organisation mit zwei Abteilungen und damit zwei Leitungspersonen geeinigt.

- 755** Die Begründung, zwei Abteilungsleitungsstellen einzurichten, hat den Rechnungshof nicht überzeugt. Die Gefahr des personellen Missgriffs besteht immer. Sie kann aber durch ein sorgfältiges Auswahlverfahren verringert werden. Es ist unverständlich, dass das Ressort wegen eines befürchteten Fehlers bei der Personalauswahl einen Teil seiner eigenen Organisationsziele, die Schnittstellenprobleme zwischen Kulturfachlichkeit und Betriebswirtschaft aufzulösen, verwerfen will.
- 756** Im Dezember 2006 hat das Kulturressort die kulturfachlich ausgerichtete Abteilungsleitungsstelle ausgeschrieben. Damit verfolgt es weiterhin den Weg einer Kulturverwaltung mit zwei Abteilungen, einer kulturfachlichen und einer betriebswirtschaftlichen Abteilung. Allerdings weist das Ressort in seiner Stellenausschreibung darauf hin: „Veränderungen der Aufgabenstellung sind im Rahmen der laufenden Neuaufstellung der Behörde des Senators für Kultur möglich und bleiben ausdrücklich vorbehalten“.
- 757** Der Ausschreibungstext mit seinem ausdrücklichen Vorbehalt in Bezug auf den laufenden Reorganisationsprozess erhöht die Gefahr eines personellen Missgriffs bei der Auswahl der Abteilungsleitung. Bewerberinnen und Bewerber können nicht deutlich erkennen, wie ihr zukünftiger Aufgabenbereich aussehen wird; das Kulturressort kann nicht an einem eindeutigen Anforderungsprofil orientiert auswählen.
- 758** Der Rechnungshof hält es für unwirtschaftlich, wenn das kleine Kulturressort zwei Abteilungen einrichtet. Die Entscheidung ist auch nicht konsequent, da das Ressort selbst erklärt hat, sich auch nur eine Abteilung vorstellen zu können.

5 Umsetzungsprozess

- 759** Um den Reorganisationsprozess möglichst schnell zu einem erfolgreichen Ende zu führen, sollte das Kulturressort alle damit verbundenen Aktivitäten interner Arbeitsgruppen aussetzen. Es sollte die Abteilungsleitungsstelle so lange nicht besetzen, bis es das Aufgabengebiet eindeutig beschrieben und daraus ein fachliches Anforderungsprofil abgeleitet hat.

760 Eine Organisation, die sich so lange mit sich selbst beschäftigt hat, ist kaum noch in der Lage, einen solchen Prozess erfolgreich abzuschließen. Eine Neuaufstellung ist die einzige Möglichkeit, die Reorganisationsblockade in der Kulturverwaltung aufzulösen. Die Ressortleitung ist gefordert, Organisationsentscheidungen zu treffen.

761 Der Umsetzungsprozess könnte folgendermaßen aussehen:

- Aufbauorganisation (Grobstruktur) beschließen.
- Aufgabengebiet und Anforderungsprofil für eine Abteilungsleitung Kultur überarbeiten.
- Abteilungsleitung besetzen.
- Ablauf für den Reorganisationsprozess der Kulturabteilung unter der Verantwortung der neuen Abteilungsleitung festlegen (Zeit- und Maßnahmenplan).
- Arbeitsplatzbeschreibungen formulieren und Stellenbewertungen vornehmen (Feinstruktur).
- Interne Bewerbungsverfahren für Beschäftigte der Kulturverwaltung und KEB durchführen.
- Begleitend personal- und dienstrechtliche Prozesse einleiten.

762 Nach Abschluss der Arbeiten an der Feinstruktur muss der künftige Personalbedarf der Kulturabteilung festgelegt werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die gegenwärtige Beschäftigungszielzahl von 30 Vollzeitstellen (s. Tz. 721) nicht erhöht werden muss. Das folgt aus den vom Ressort selbst gesetzten Zielen, sich wirtschaftlich und hoch effizient zu organisieren, sowie aus den inhaltlichen Veränderungen, insbesondere der Beschränkung auf Kernaufgaben einer Kulturverwaltung. Die Beschäftigungszielzahl zu reduzieren, sieht der Rechnungshof als realisierbar an, wenn die Kulturverwaltung in einen Ressortverbund gestellt wird.

763 Auswirkungen auf die Zielzahl könnten sich außerdem dann ergeben, wenn die vom Ressort angestrebte Verselbständigung der Städtischen Galerie gelingt. Sie ist als operativ tätige Einheit in einer strategisch ausgerichteten Kulturverwaltung ein Fremdkörper.

6 Ausblick

764 Wichtig ist, die Neuaufstellung der Kulturverwaltung zu nutzen, um das Tätigkeitsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Richtung Kulturmanagement zu verändern. Hierauf sollte die Personalentwicklung ausgerichtet werden.

765 Die im Grobkonzept 2005 vorgeschlagene Organisationsstruktur mit den dort beschriebenen integrierten Aufgabenprofilen würde Reibungsverluste, Schnittstellenprobleme und unklare Zuständigkeiten vermeiden. Sie kann dazu beitragen, die im Masterplan für die Kulturentwicklung aufgezeigten Ziele zu erreichen. Kunden- und Serviceorientierung würden verbessert. Die Abteilung einem größeren Ressortverbund zuzuordnen, wäre zweckmäßig und wirtschaftlich.

766 Das Kulturressort hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrags seine bereits geäußerten Bedenken wiederholt. Der Rechnungshof teilt diese Bedenken nicht. Er geht davon aus, dass entsprechend einem Senatsbeschluss vom 12. September 2006 „die Neuaufstellung des Kulturressorts in Abstimmung mit dem Rechnungshof in Verantwortung des Kulturressorts erfolgt“.

Bildung und Finanzen

Anlagenverzeichnisse nach § 73 Landeshaushaltsordnung im Bildungsressort

Die Angaben in den Inventarverzeichnissen sind zum Teil fehlerhaft. Verfahrensbedingt werden Bestände mehrfach abgestimmt. Dadurch erledigt das Bildungsressort die Aufgaben derzeit weder sachgerecht noch wirtschaftlich. Die Verfahrensweisen zur Inventarisierung von IT-Geräten müssen verbessert werden.

Das Bildungsressort hat zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen.

Die Feststellungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs auch auf andere Ressorts und Dienststellen in der bremischen Verwaltung übertragbar.

Das Finanzressort hat nicht nachgewiesen, dass die Beschaffung von IT-Geräten für das Bildungsressort über das Sondervermögen Immobilien und Technik - Stadt - wirtschaftlicher ist als über das Bildungsressort selbst.

1 Informationstechnologie in Schulen und Bildungsverwaltung

767 Die Informationstechnologie (IT) für die Schulverwaltung und für den Unterricht ist in den vergangenen Jahren verstärkt eingesetzt und bedeutender geworden. Um den Anforderungen gerecht zu werden, stellt das Parlament Haushaltsmittel bereit, die das Bildungsressort wirtschaftlich einzusetzen hat.

768 In den letzten Jahren hat Bremen erhebliche Haushaltsmittel in die IT - insbesondere der Schulen - investiert. In den Jahren 2003 bis 2005 sind für entsprechende Geräte (Personalcomputer, Notebooks, Server, Drucker, Beamer, Scanner) im Bildungsbe- reich mehr als 6 Mio. € ausgegeben worden.

2 Untersuchungsziel

769 Der Rechnungshof hat die Verfahren und die Organisation der IT-Geräteverwaltung des Bildungsressorts geprüft. Er hat zwölf Bremer Schulen, die senatorische Dienststelle und das Landesinstitut für Schule (LIS) in eine Stichprobe aufgenommen. Folgenden Fragen ist er nachgegangen, um festzustellen, ob die zuständigen Verwaltungsstellen ihre Aufgabe sachgerecht und wirtschaftlich durchführen:

- Entsprechen die eingesetzten maschinellen und manuellen Verfahren der Landeshaushaltsordnung (§ 73 LHO) und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO)?
- Reichen die maschinellen Verfahren und die manuellen Vorgehensweisen aus, um einen wirtschaftlichen Umgang mit IT-Ressourcen zu gewährleisten? Erfüllen sie die organisatorischen Anforderungen an IT-Verzeichnisse? Eignen sich die IT-Verzeichnisse z. B. dazu, ohne nennenswerten Aufwand Informationen für Planungen und für Analysen (Beschaffungen, Geräte-Verluste und deren Aufklärung) zu erhalten? Solche wichtigen Informationen für die Arbeitsorganisation in der Schule sind:
 - Anzahl und Qualität von IT-Geräten, um den Bedarf zu ermitteln,
 - ihr Standort, um sie wieder aufzufinden,
 - ihr Alter, um sie ggf. rechtzeitig auszutauschen.

3 Schwachstellen im Vermögensnachweis und bei der Inventarisierung

770 Die im Bildungsressort und in den Schulen eingesetzten maschinellen und manuellen Verfahren werden den Anforderungen des § 73 LHO nicht durchgängig gerecht. Die Verfahren haben sich in ihrer Art und Qualität erheblich unterschieden.

771 Insgesamt haben die senatorische Dienststelle, Schulen und das LIS der IT-Geräteverwaltung für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz und für Planungszwecke eine zu geringe Bedeutung beigemessen. Die organisatorischen Abläufe und Verfahren waren nicht angemessen. Dies hat sowohl die dezentral geführten Inventarverzeichnisse als auch die zentrale Inventarisierung über die automatisierte Anlagenbuchhaltung mit der Standardsoftware SAP betroffen.

772 Im einzelnen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die Inventarverzeichnisse der Schulen und des Landesinstituts für Schule waren uneinheitlich und unvollständig.
- Die Inventarisierung in der senatorischen Dienststelle hat nicht stets den Vorgaben der LHO entsprochen.
- Die senatorische Dienststelle hat ihre Aufsichts- und Regelungsfunktion nur unzureichend wahrgenommen.
- Die Inventarisierung über die automatisierte Anlagenbuchhaltung mit der Standardsoftware SAP ist unzureichend, weil:
 - Daten fehlerhaft in die Anlagenbuchhaltung übernommen wurden,
 - Geräteabgänge unzureichend erfasst wurden,
 - der Datenbestand unvollständig war,
 - einzelne Geräte dem SAP-Bestand nicht zugeordnet werden können,
 - Bestände nicht oder nicht regelmäßig abgestimmt werden,
 - Regeln zur Anlagenbuchhaltung fehlen und
 - der Belegfluss schwer nachvollziehbar war.

4 Inventarisierung im Sondervermögen Immobilien und Technik der Freien Hansestadt Bremen - Stadt -

773 Im Auftrag des Finanzressorts kauft der Eigenbetrieb GTM mobile Gerätschaften sowie mobiles Schulinventar (Schulmöbel, Datenverarbeitungs-Ausstattung, Lehr- und Lernmittel, Naturwissenschaftliche Sammlung) für das Bildungsressort ein. Die Güter werden in das Sondervermögen Immobilien und Technik, Teilbereich Technik - Stadt - (SVIT) überführt. GTM verwaltet die Güter in der Anlagenbuchhaltung des SVIT und stellt sie den Nutzern gegen eine kostendeckende Miete zur Verfügung.

774 Das Verfahren bei GTM und im SVIT sowie im Bildungsressort sieht wie folgt aus:

- Das Bildungsressort ermittelt das Beschaffungsvolumen für IT-Geräte (Zahl, Qualität und Preise).
- Es legt das Abschreibungsvolumen anhand der Nutzungsdauer der zu beschaffenden Geräte fest und ermittelt die daraus resultierenden quartalsbezogenen Abschläge an das SVIT (Abschreibung, Zinsen und Management-Gebühr).
- Die benötigten Mittel werden im Haushalt des Bildungsressorts (für Folgejahre als Verpflichtungsermächtigungen) veranschlagt.
- GTM beschafft IT-Geräte anhand der Rahmenverträge, die das Finanzressort ausgehandelt hat. Ggf. beschafft GTM dazu Kapital durch das SVIT und verteilt die Geräte nach Erwerb an die Schulen oder an die senatorische Behörde. GTM inventarisiert in SAP beim SVIT.
- GTM erstellt für das SVIT quartalsbezogen eine Abschlagsrechnung (Abschreibung, Zinsen und Management-Gebühr) an das Bildungsressort.
- Das Bildungsressort zahlt die Abschlagsrechnung.

775 Dass GTM IT-Geräte für Schulen über das SVIT beschafft und inventarisiert, führt zu einem aufwendigen Verfahren. GTM ist eine zusätzliche Servicestelle und nimmt für diese Tätigkeiten für Schulen eine Sonderrolle ein. Die überwiegenden Tätigkeiten zur Beschaffung nimmt die senatorische Behörde weiterhin selbst wahr. Da die Anlagenbuchhaltung beim SVIT geführt wird, müssen die Bestände der Schulen zusätzlich abgestimmt werden. Um einen vollständigen Überblick über die IT-Geräte der Schulen zu bekommen, müssen Datenbestände außerhalb der Anlagenbuchhaltung zusammengeführt werden. Zusätzliche Prozesse sind notwendig, wie z. B. Beschaffungen abstimmen, buchen und Zahlungen zwischen dem Bildungsressort, dem SVIT und der GTM.

776 Es kann nicht ohne weiteres angenommen werden, dass die Beschaffung und Inventarisierung von IT-Geräten über das SVIT wirtschaftlicher ist als über das Bildungsressort selbst. Das Verfahren bietet keine Vorteile:

- Die Management-Gebühren, die SVIT in Rechnung stellt (ca. 40 T€ p. a.), wären den Personalkosten beim Bildungsressort gleich zu setzen, wenn es selbst beschaffen würde.

- Zinsen und Kredite für das Beschaffungsvolumen fallen gleichermaßen an. Aus Konzernsicht ist dabei unerheblich, ob sich die Schulden haushalterisch beim SVIT oder beim Bildungsressort befinden. Das Bildungsressort zahlt die gesamten Zinsen.
- Einsparungen im Einkauf durch zusätzliche Rabatte/Nachlässe sind nicht zu erwarten, da die GTM die Rahmenverträge der FHB nutzt.
- GTM führt nur die Bestellung aus, weil die senatorische Dienststelle die wesentlichen Vorarbeiten zur Beschaffung selbst erledigt (Bedarf ermitteln und die zu beschaffenden Geräte festlegen).
- Es entsteht Doppelarbeit, weil beim Verfahren mehrere Stellen beteiligt sind. Es sind zusätzliche Buchungsvorgänge und Abstimmungen notwendig.

777 Aufgrund dieser Anhaltspunkte geht der Rechnungshof davon aus, dass eine Beschaffung und Verwaltung von IT-Geräten im Bildungsressort daher wirtschaftlicher ist.

778 Ohne auf die o. g. Anhaltspunkte weiter einzugehen, hat das Finanzressort erklärt, es teile diese Auffassung des Rechnungshofs nicht.

779 Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort die Wirtschaftlichkeit des praktizierten Verfahrens nachweist. Bei einer Rückverlagerung würde das gesamte Verfahren zu Buchungen, Meldungen, Abstimmungen und Inventarisierung vereinfacht und transparenter.

5 Empfehlung: Inventarisierung grundlegend verbessern und vereinheitlichen

780 Der Rechnungshof hat eine vollständige Inventarisierung aller genutzten und gekauften IT-Geräte ausschließlich in der SAP-Anlagenbuchhaltung empfohlen, um die beschriebenen Schwachstellen zu beheben. Ist das geschehen, sind auch die haushaltsrechtlichen sowie die organisatorischen und wirtschaftlichen Anforderungen an eine Inventarisierung erfüllt. Diese Lösung ist zudem zukunftsweisend für das geplante „Integrierte öffentliche Rechnungswesen“.

781 Eine Inventarisierung über dezentrale manuelle oder DV-gestützte Verfahren, z. B. Excel-Dateien oder Access-Datenbanken oder sonstige Software-Produkte, parallel zur SAP-Anlagenbuchhaltung ist nicht angemessen. Datenbestände müssten weiterhin mehrfach erfasst und abgestimmt werden.

5.1 Vollständige Inventarisierung von IT-Geräten in der SAP-Anlagenbuchhaltung

782 Die SAP-Anlagenbuchhaltung muss als führendes System für die Inventarisierung genutzt werden. Um die Anforderungen zur Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfüllen, müssen IT-Geräte in SAP vollständig, übersichtlich, nachvollziehbar und wirtschaftlich inventarisiert werden. Die SAP-Anlagenbuchhaltung muss daher erheblich verbessert werden.

783 Der Datenbestand in SAP sollte um alle bisher nicht erfassten, aber genutzten Anlagegüter erweitert werden, d. h. auch geschenkte oder gesponserte Geräte sollten als Zugänge erfasst werden. Hierzu ist ein Meldeverfahren einzuführen. Dadurch wird der vollständige Bestand der IT-Geräte abgebildet und dezentral abstimmbaar.

784 Die IT-Geräte müssen einzeln aktiviert werden, um spätere Geräteabgänge zuzuordnen zu können. Zusammengefasste Aktivierungen mehrerer Geräte (Sammelaktivierungen) sollten nur in festgelegten Ausnahmefällen, z. B. für zwischengelagerte IT-Geräte, durchgeführt werden. Diese müssten spätestens als einzelne Geräte erfasst werden, wenn sie betriebsbereit sind.

785 Alle Daten, die nötig sind, um ein Gerät eindeutig zu identifizieren (z. B. Seriennummer), und auch Angaben zum Standort des Gerätes müssen erfasst werden.

786 Die Bestände müssen regelmäßig körperlich aufgenommen und mit der SAP-Anlagenbuchhaltung abgestimmt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, dies jährlich zu tun. Denn Fehler in der SAP-Anlagenbuchhaltung können nicht nachträglich, sondern nur im laufenden Haushaltsjahr korrigiert werden.

- 787** Zugänge und Abgänge müssen zeitnah erfasst werden. Vorgänge dürfen nicht gesammelt und zu einem späteren Zeitpunkt erfasst werden.
- 788** Das Bildungsressort muss in jedem Fall einheitliche Regeln zu folgenden Aspekten erlassen:
- Ab welcher Wertgrenze müssen IT-Geräte inventarisiert werden?
 - Wie soll mit geschenkten/gesponserten Geräten verfahren werden?
 - Wie regelmäßig müssen die Bestände mit der SAP-Anlagenbuchhaltung abgestimmt werden?
 - Welche Daten sind bei den Zugängen mindestens zu erfassen (z. B. Seriennummer, Standort, Benutzer, Mittelherkunft)?
 - Welche Geräte bzw. Gerätearten sind als „besonders verlustgefährdet“ einzustufen?
- 789** Die Erfassungsbelege für Zugänge und Abgänge sollten um Felder für Datumsvermerke erweitert werden, die deutlich machen, wann der Beleg erstellt, versendet und in SAP erfasst worden ist. Fehler im Ablauf können besser aufgeklärt werden. Die Erfassungsbelege sollte auch die senatorische Behörde nutzen.
- 790** Die senatorische Dienststelle muss gewährleisten, dass die Schulen und die nachgeordneten Dienststellen Lese-Zugriff auf die Anlagenbestandslisten in SAP haben. Dazu müssen die notwendigen Berechtigungen eingerichtet werden. Die Standardauswertungen zu Beständen in SAP müssen angepasst werden. Dezentral benötigte Daten wie z. B. Seriennummer, Kostenstelle und Standort müssen mit den IT-Geräten aufgelistet werden können. Dadurch könnten die Schulen die Bestände mit SAP abstimmen.
- 791** IT-Geräte müssen durchgängig standortbezogen aktiviert werden.
- 792** IT-Geräte sollten direkt mit der Rechnungserfassung in der SAP-Anlagenbuchhaltung erfasst werden. Dadurch könnte bis auf wenige Ausnahmefälle vermieden werden, dass zum Jahresende Gerätewerte nicht aktiviert sind. Sofern erforderlich, müssten die Beschäftigten im Haushaltsreferat des Bildungsressorts fortgebildet werden.

- 793** Das LIS muss durch angemessene Verfahren gewährleisten, dass IT-Geräte zu Modellversuchen in Schulen auch standortbezogen inventarisiert werden. Fehlerhafte Daten aus der Datenübernahme müssen bereinigt werden.
- 794** Die VV-LHO zu § 73 LHO sollten eindeutiger und verständlicher gefasst werden, um keinen Spielraum für Interpretationen des Begriffs „verwaltet“ zuzulassen. Zumindest sollten sich die senatorische Behörde und das Finanzressort abstimmen und das Ergebnis an die Dienststellen weitergeben, damit klar wird, wer was verwaltet.
- 795** Das Bildungsressort hat erklärt, es werde die Empfehlungen aufgreifen und umsetzen.

6 Ergebnisse sind auf die gesamte bremische Verwaltung übertragbar

- 796** Der Rechnungshof geht aufgrund von Anhaltspunkten in anderen Prüfungen davon aus, dass vergleichbare Ergebnisse auch in anderen Ressorts zu erwarten sind. Daher sollten alle Ressorts eine einheitliche SAP-Anlagenbuchhaltung nach den Vorschlägen, die der Rechnungshof dem Finanzressort gemacht hat, umsetzen.
- 797** Das Finanzressort hat erklärt, es bezweifele, dass das Verfahren der Anlagen- erfassung im Bildungsressort wegen der organisatorischen Besonderheit und der Größenverhältnisse mit anderen Dienststellen vergleichbar sei.
- 798** Die vom Rechnungshof beschriebenen Mängel im Bildungsressort resultieren nicht aus der organisatorischen Besonderheit der Erfassungsstelle und auch nicht aus der Vielzahl von zu bearbeitenden Fällen. Vielmehr sind sie zurückzuführen auf fehlende oder nicht umgesetzte Vorgaben. Diese Schwachstellen sind auf die übrigen Dienst- stellen grundsätzlich übertragbar. Bei einer weiteren ressortübergreifenden Prüfung (Verwaltung von Softwarelizenzen, s. Tz. 320 ff.) hat der Rechnungshof zudem fest- gestellt, dass die zugrundeliegende IT-Geräte-Inventarisierung auch in anderen Dienststellen erhebliche Mängel aufweist.

799 Das Finanzressort ist für die konzeptionelle Ausgestaltung der Anlagenbuchhaltung verantwortlich. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort zusammen mit den übrigen Ressorts und Dienststellen eine SAP-Anlagenbuchhaltung auf Grundlage der Vorschläge des Rechnungshofs verbessert und vereinheitlicht.

Senator für Finanzen

Zusatzversorgung der Arbeitnehmer im bremischen öffentlichen Dienst

Bremen muss künftig den Gestaltungsspielraum bei der Zusatzversorgung seiner Arbeitnehmer voll ausschöpfen, um die Ausgaben zu begrenzen. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen auf Lösungsmöglichkeiten hingewiesen.

1 Unterschiedliche Zusatzversorgung für bremische Arbeitnehmer

- 800** Bremische Arbeitnehmer bekommen als Rentner neben der gesetzlichen Rente eine Zusatzversorgung (Betriebsrente). Der öffentliche Arbeitgeber ist durch den Tarifvertrag Altersversorgung (ATV) zu dieser betrieblichen Altersversorgung verpflichtet.
- 801** In Bremen ist bei der Zusatzversorgung bisher zwischen Angestellten und Arbeitern unterschieden worden. Für Angestellte hat die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) die betriebliche Altersversorgung gezahlt. Arbeiter haben Leistungen nach dem Bremischen Ruhelohngesetz erhalten. Das im Jahr 2005 für die bremischen Arbeiter und im Jahr 2006 für die bremischen Angestellten reformierte Tarifrecht unterscheidet nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeitern. Diese Berufsgruppen werden unter dem Begriff „Arbeitnehmer“ zusammengefasst.
- 802** Die VBL finanziert ihre Leistungen durch ein Umlageverfahren, d. h. die Ausgaben werden aus den aktuell gezahlten Beiträgen finanziert. Bremen zahlt für die aktiven Arbeitnehmer 8,45 % des Arbeitslohns. Die Beschäftigten selbst zahlen zusätzlich einen Eigenbeitrag von 1,41 %.
- 803** Die Leistungen nach dem Bremischen Ruhelohngesetz werden aus dem bremischen Haushalt gezahlt. Auch hier müssen die Beschäftigten wie bei der VBL einen Eigenbeitrag von 1,41 % leisten. Dadurch fließen insgesamt rd. 840 T€ in den bremischen Haushalt. Künftig sollen die Eigenbeiträge der 2005 eingerichteten bremischen Versorgungsrücklage (s. Tz. 212) zugeführt werden.

804 Rd. 6.600 frühere Arbeiter oder deren Hinterbliebene bekommen eine Zusatzversorgung nach dem Ruhelohngesetz. Bremen zahlt dafür insgesamt rd. 15 Mio. € pro Jahr.

805 Zentral zuständig für die Zusatzversorgung ist das Finanzressort. Der Eigenbetrieb Performa Nord bearbeitet die Einzelfälle.

2 Unterschiedliches Leistungsniveau des Ruhelohngesetzes und der VBL

806 Nach einem Beschluss des Senats aus dem Jahr 1981 ist das Bremische Ruhelohngesetz an das Leistungssystem und -niveau der VBL anzupassen. Die betriebliche Altersversorgung durch die VBL ist Ende 2001 grundlegend reformiert worden. Das Leistungsniveau wurde gesenkt.

807 Die VBL hat ihr System zum 31. Dezember 2001 von einer Gesamtversorgung auf ein Punktemodell umgestellt. Bei dem Gesamtversorgungssystem wurde die gesetzliche Rente bis zu einem Prozentsatz des letzten Nettoeinkommens mit VBL-Zahlungen aufgestockt. Die Höhe der Leistungen war also auch davon abhängig, wie sich Renten, Steuern und Sozialabgaben entwickelten. Demgegenüber richten sich die Leistungen im Punktemodell nach dem im Laufe der Beschäftigungszeit gezahlten Arbeitslohn.

808 Das Ziel der neuen Regelung war es, die Ausgaben zu senken. Verglichen mit den Prognosen der VBL hat sie im Jahr 2004 durch den Systemwechsel etwa 20 % der Ausgaben eingespart.

809 Diese grundlegende Reform der betrieblichen Altersversorgung bei der VBL und damit die Senkung des Leistungsniveaus ist beim Ruhelohngesetz nicht nachvollzogen worden. Das ist seit 2002 überfällig. In einem Rundschreiben (Nr. 18/2002 vom 25. Juni 2002) hat der Senator für Finanzen den Ressorts mitgeteilt, die Zusatzversorgung neu regeln zu wollen.

810 Erst im Juli 2006 hat der Senat den Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Ruhelohngesetzes an die Bremische Bürgerschaft übersandt. Der Gesetzentwurf soll 2007 von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen werden.

811 Durch die Verspätung der Gesetzesinitiative um vier Jahre haben Arbeitnehmer höhere Anwartschaften für eine Zusatzversorgung erworben, die den bremischen Haushalt entsprechend belasten. Das Ruhelohngesetz hätte umgehend angepasst werden müssen.

3 Geplante Reform des Ruhelohngesetzes

812 Das Bremische Ruhelohngesetz soll künftig nicht mehr für neu eingestellte Arbeitnehmer gelten. Sie sollen bei der VBL versichert werden. Damit das Ruhelohngesetz nicht mehr auf neu eingestellte Arbeitnehmer im früheren Arbeiterbereich anzuwenden ist, muss der ATV geändert werden. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Ruhelohngesetzes hat folgende Kernpunkte:

- Das System der bremischen Zusatzversorgung wird geschlossen und damit nicht mehr für neu eingestellte Arbeitnehmer gelten.
- Das Gesamtversorgungssystem mit einer den Beamten ähnlichen Versorgungsleistung wird durch ein Endgehaltssystem abgelöst. Die Höhe der Zusatzversorgung ergibt sich aus einem bestimmten Prozentsatz des letzten Gehalts. Das Endgehaltssystem ist einfacher zu berechnen als das Punktemodell und auch unabhängig von externen Bestimmungsgrößen, wie Sozialversicherung und Steuern.
- Arbeitnehmer über 55 Jahre und Ruhegeldempfänger behalten die erworbenen Anwartschaften.
- Die Zusatzversorgung wird jährlich um 1 % erhöht.

813 Das Leistungsniveau des geplanten Ruhelohngesetzes bestimmt sich nach einem versicherungsmathematischen Gutachten aus dem Jahr 2002. Danach ergibt sich eine Rentenanwartschaft von 0,425 % des Arbeitslohns pro Dienstjahr.

814 In dem Gutachten wurden die Regelungen des Ruhelohngesetzes mit den Leistungen der VBL verglichen und daran ausgerichtet. Es wurde vorausgesetzt, dass die VBL jährlich Bonuspunkte in Höhe von mindestens 1 % vergeben wird. Die VBL hat aber von 2002 bis 2004 keine Bonuspunkte vergeben. Im November 2006 hat die VBL für das Geschäftsjahr 2005 Bonuspunkte in Höhe von 0,25 % vergeben und damit erheblich weniger als im Gutachten unterstellt.

- 815** Der Senator für Finanzen hat für acht Einzelfälle dem Rechnungshof Berechnungen vorgelegt, bei denen die Leistungen der VBL mit denen des geplanten Ruhelohngesetzes verglichen wurden. In allen Fällen hat die Zusatzversorgung nach dem geplanten Ruhelohngesetz erheblich über dem Leistungsniveau der VBL gelegen. Im Durchschnitt sind es 22 % gewesen.
- 816** Der Rechnungshof hält das Leistungsniveau des geplanten Ruhelohngesetzes für zu hoch. Es sollte zumindest auf das Niveau der VBL abgesenkt werden.
- 817** Der Senator für Finanzen hat diese Sichtweise des Rechnungshofs für zu einseitig gehalten. Die berechneten Einzelfälle seien lediglich Beispiele. Das Gutachten habe eine Aussage zum generellen Leistungsniveau getroffen. Es gebe auch Fälle, die knapp unter dem Niveau der VBL lägen. Das sei z. B. bei Arbeitszeit-Reduzierungen unmittelbar vor der Rente oder beim Wegfall von Zulagen so. Es müsse jeder Einzelfall konkret betrachtet und geprüft werden. Pauschale Bewertungen zur Leistungshöhe seien nicht gerechtfertigt.
- 818** Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Das Leistungsniveau des geplanten Ruhelohngesetzes ist nach den vorliegenden Erkenntnissen zu hoch. Dafür sind zwei Gründe ausschlaggebend: Zum einen ist das als Grundlage dienende Gutachten bereits aus dem Jahre 2002 und setzt eine Steigerung der VBL voraus, die es nicht gegeben hat (Bonuspunkte; s. Tz. 814). Zum anderen zeigen das die Berechnungsbeispiele. Sicherlich ist das Leistungsniveau nur genau zu vergleichen, wenn alle Einzelfälle betrachtet werden. Das wäre aber zu aufwendig. Das bremische Endgehaltssystem wurde gewählt, um die Zusatzversorgung einfach zu berechnen. Bei den jetzt vom Senator für Finanzen genannten Beispielen liegt das Leistungsniveau aber nur knapp unter dem der VBL. Das wiegt die erheblich höheren Leistungen der vorgelegten Beispielrechnungen nicht auf, die typische Berufsbiografien betreffen.

4 Zusatzversorgung: Künftige Entwicklung

4.1 Bremisches Ruhelohngesetz

- 819** Der Ruhe Lohn der Arbeiter ist genauso erhöht worden, wie die Gehälter gestiegen sind. Er ist seit dem 1. Januar 2002 um rd. 4,5 % gestiegen. Dabei schwankten die gezahlten Beträge, weil sich die Sozialversicherung und die Steuern veränderten. Die VBL steigerte ihre Leistungen an Arbeitnehmer jährlich um 1 %. So ergibt sich mit den Zinseffekten seit 2002 eine Steigerung um rd. 5,1 %.
- 820** Im geplanten Ruhelohngesetz soll festgeschrieben werden, dass sich die Leistungen wie bei der VBL jährlich um 1 % erhöhen.
- 821** Der Senator für Finanzen hat in seinem Personalcontrollingbericht 2003 die Entwicklung des Versorgungsvolumens und der Versorgungsausgaben bis 2030 prognostiziert. Das Leistungsniveau je Versorgungsfall steigt danach von 2006 bis 2030 bei der Beamtenversorgung um rd. 20 %, bei der bremischen Zusatzversorgung dagegen um rd. 52 %.
- 822** Es gibt keine festgelegten Maßstäbe, wie sich die Leistungen des Ruhelohngesetzes zu entwickeln haben. Ziel einer Regelung muss auch sein, die Ausgaben zu beschränken. Der erhebliche Anstieg der Zusatzversorgung sollte möglichst reduziert werden. Der Rechnungshof hält es nicht für angemessen, sie auf Dauer statisch um 1 %, wie derzeit die VBL, zu erhöhen.
- 823** Der Rechnungshof hat angeregt, der Senat sollte künftig über eine Dynamisierung nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden. Er sollte auch berücksichtigen, wie sich die gesetzliche Rente entwickelt. Sie ist seit 2003 nicht mehr gestiegen. Ein weiteres Kriterium sollte sein, wie sich die Beamtenversorgung entwickelt. Sie wird von einem Niveau von 75 % auf 71,25 % des letzten Gehalts abgesenkt.
- 824** Das Leistungsniveau der VBL und das des Ruhelohngesetzes werden sich aufgrund der unterschiedlichen Systeme (Punktemodell und Endgehaltssystem) und Berechnungsgrundlagen unterschiedlich entwickeln. Dies spricht für eine flexible Dynamisierung des Ruhelohngesetzes. Haushaltspolitische Notwendigkeiten in Bremen könnten besser berücksichtigt werden.

- 825** Nach Ansicht des Senators für Finanzen würden die Arbeitnehmer im früheren Arbeiterbereich benachteiligt. Sie würden vom Versorgungsniveau der VBL und dem der Angestellten abgekoppelt. Das sei verfassungsrechtlich bedenklich.
- 826** Der Rechnungshof bleibt bei seinem Vorschlag. Die Betriebsrente nach dem Ruhelohngesetz sollte auch weiterhin dynamisiert werden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken teilt der Rechnungshof nicht. Die vom Senator für Finanzen zitierte höchstrichterliche Entscheidung zu einer statischen Betriebsrente betrifft einen anderen Sachverhalt. Die Leistungen des Ruhelohngesetzes müssen nicht immer die gleiche Steigerungsrate aufweisen wie die Leistungen der VBL. Wegen der unterschiedlichen Systeme (Punktemodell und Endgehaltssystem) kann sich das Leistungsniveau im Verhältnis zur VBL weiter verschieben. Auch das spricht dafür, über das Leistungsniveau angesichts der künftigen Entwicklungen zu entscheiden.

4.2 Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

- 827** Auch für die Versicherten der VBL ist durch den ATV eine jährliche Erhöhung der Zusatzversorgung um 1 % festgeschrieben. Der Senator für Finanzen sollte prüfen, ob das angemessen ist. Der ATV kann durch die Tarifvertragsparteien Ende 2007 gekündigt werden. Der Senator für Finanzen sollte darauf hinwirken, dass diese Regelung geändert wird, damit die Ausgaben gesenkt werden. Auch hier sollte berücksichtigt werden, wie sich die gesetzlichen Renten und die Beamtenversorgung entwickeln.
- 828** Die Kostenentwicklung der Zusatzversorgung einschließlich der Beiträge an die VBL sollte der Senator für Finanzen jährlich im Personalcontrolling darstellen. Dabei sollte für das Ruhelohngesetz auch der Bestand, die Ausgaben und die durchschnittliche Entwicklung pro Zahlfall prognostiziert werden.

5 Beiträge an die Versicherungsanstalt

- 829** Die neu eingestellten Arbeitnehmer des früheren Arbeiterbereichs sollen künftig bei der VBL versichert werden. Für diese Gruppe ist der Beitrag zur VBL in Höhe von 8,45 % des Arbeitslohns zu zahlen. Hiervon entfallen 2 % des Anteils auf das sog. Sanierungsgeld.

Dieses wurde bei der Reform der VBL im Jahre 2001 aufgeschlagen. Damit werden Besitzstände der Versicherten aus den Jahren vor 2001 finanziert. Für die bremischen Arbeitnehmer und Rentner im früheren Arbeiterbereich gibt es jedoch keine Besitzstände. Sie bekommen Leistungen nach dem Ruhegeldgesetz aus dem bremischen Haushalt.

- 830** Das Sanierungsgeld ist für Arbeitnehmer im früheren Arbeiterbereich nach Ansicht des Rechnungshofs nicht gerechtfertigt. Der Senator für Finanzen sollte darauf hinwirken, den Zuschlag entfallen zu lassen. Gelingt das nicht, sollte geprüft werden, ob im Bremischen Ruhelohngesetz alternative Versicherungsmöglichkeiten eröffnet werden können.
- 831** Der Senator für Finanzen beruft sich auf das geltende Satzungsrecht der VBL. Es gebe kein Wahlrecht über das Sanierungsgeld und keine Möglichkeit, Einfluss zu nehmen. Fraglich sei, ob eine bremische Regelung im Ruhelohngesetz die Beteiligungsvereinbarung mit der VBL insgesamt gefährde. Künftig könne nicht mehr unterscheiden werden zwischen denen, die früher Arbeiter und denen, die früher Angestellte waren. Bei einer alternativen Versicherungslösung sei der tarifvertragliche Anspruch für die Arbeitnehmer zu gewährleisten.
- 832** Der Rechnungshof hält an seinem Vorschlag fest, weil das Satzungsrecht der VBL durchaus veränderbar ist. So entfällt z. B. lt. Angaben des Senators für Finanzen für die bremischen Gesellschaften im Kommunalen Arbeitgeberverband neuerdings das Sanierungsgeld. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen aufgefordert, die offenen Fragen zu klären und gegenüber der VBL seinen Einfluss auch als deren Organträger geltend zu machen.
- 833** Darüber hinaus sollten für alle bei der VBL versicherten Arbeitnehmer die Beiträge angepasst werden. Nach § 64 Abs. 5 der Satzung der VBL können bei einer wirtschaftlichen Notlage des Arbeitgebers sowohl der Beitrag als auch die Leistungen halbiert werden. Notwendig ist ein landesbezirklicher Tarifvertrag. Angesichts der Haushaltslage Bremens sollte der Senator für Finanzen eine solche Regelung kurzfristig anstreben.

Senator für Finanzen

Erstattung von Versorgungsbezügen

**Beamtinnen und Beamte wechseln zunehmend den Dienstherrn.
Sie wechseln also z. B. von einem Bundesland in ein anderes.
Werden sie pensioniert, kommen für die Versorgungsbezüge die
verschiedenen Dienstherrn anteilig auf.**

**Die anteiligen Pensionszahlungen waren allesamt richtig berechnet,
die Erstattung von Versorgungsbezügen ist gut organisiert.**

Der Rechnungshof hat Verfahrensverbesserungen vorgeschlagen.

1 Beamtenversorgungsgesetz: Versorgungsbezüge sind aufzuteilen

- 834** Beamtinnen und Beamte im Ruhestand bekommen von ihrem Dienstherrn Versorgungsbezüge. Hat der Bedienstete während seiner Arbeitsphase den Dienstherrn gewechselt, müssen alle Dienstherrn die Versorgungsbezüge anteilig bezahlen. Das ergibt sich aus § 107 b Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG). Der letzte Dienstherr zahlt die gesamten Versorgungsbezüge aus. Er erhält von den früheren Dienstherrn die Beträge erstattet, die den anteiligen Dienstzeiten entsprechen.
- 835** Der § 107 b BeamtVG wurde im Jahr 1992 in das BeamtVG aufgenommen. Er war ursprünglich begrenzt auf Beamtinnen und Beamte über 55, die aus den „Alten“ Bundesländern zu einem Dienstherrn im Beitrittsgebiet gewechselt haben. Damit sollten die „Neuen“ Bundesländer davor bewahrt werden, die gesamten Versorgungslasten für diese Beamtinnen und Beamten tragen zu müssen.
- 836** Der Gesetzgeber hat ab 1. Oktober 1994 die Regelung bundesweit ausgedehnt. Die Altersgrenze wurde zunächst auf das 45. Lebensjahr gesenkt. Sie ist mit der aktuellen Regelung ab 1. Januar 2002 weggefallen. Seitdem werden die Versorgungslasten grundsätzlich für alle Beamtinnen und Beamten aufgeteilt, wenn sie den Dienstherrn gewechselt haben.

- 837** Der Versorgungsanteil je Dienstherr ist durch die unterschiedlich hohe Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) in den Ländern schwierig zu berechnen. Darüber hinaus können die Länder als Folge der Föderalismusreform künftig eigene Besoldungs- und Versorgungsregelungen schaffen. Es bleibt abzuwarten, welche unterschiedlichen Regelungen sich daraus ergeben. Die Ermittlung des Versorgungsanteils könnte dadurch noch aufwändiger werden.
- 838** Der Senator für Finanzen hat darauf hingewiesen, es sei offen, wie sich die Rechtsgrundlage entwickeln werde. Die Länder könnten auch eigene, unterschiedliche Bestimmungen beschließen. Der Bund strebe aber eine dem § 107 b BeamtVG entsprechende einheitliche „Rumpfregelung“ an.
- 839** In Bremen hat es bis heute 16 Erstattungsfälle gegeben: in zwölf Fällen muss Bremen Versorgungslasten an andere Dienstherrn erstatten, in vier Fällen erhält Bremen Leistungen von anderen Dienstherrn. Der Rechnungshof hat alle Fälle geprüft.

2 Eigenbetrieb bearbeitet Fälle: Verfahren optimieren

- 840** Der Eigenbetrieb Performa Nord berechnet und bearbeitet für die Beamten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen die Fälle, in denen Versorgungsanteile zu zahlen oder zu fordern sind.
- 841** Die Erstfestsetzung der Versorgungsbezüge unterliegt dem Vier-Augen-Prinzip. Ist eine Beamtin oder ein Beamter vor seiner Ernennung in Bremen bereits bei einem anderen Dienstherrn beschäftigt gewesen, wird der Fall an die für die Erstattung nach § 107 b BeamtVG zuständige Stelle weitergegeben.
- 842** Die anteiligen Versorgungsbezüge werden meistens einmal jährlich nach Ablauf des Kalenderjahres von den anderen Dienstherrn angefordert. Sie verlangen bei hohen Erstattungsbeträgen teilweise vierteljährliche Abschläge.

843 Performa Nord berechnet die zu erstattenden Versorgungsbezüge mit Hilfe von Standardsoftware. Das ist zeitlich aufwändig. Künftig ist mit einer höheren Zahl von Erstattungsfällen zu rechnen, weil Beamtinnen und Beamte infolge organisatorischer Veränderungen häufiger den Dienstherrn wechseln. Deshalb sollte geprüft werden, ob mit einer speziellen Software die Fälle besser berechnet werden können. Die zu erstattenden Beträge sollten dann möglichst monatlich oder mindestens vierteljährlich angefordert werden.

3 Fälle statistisch ausgewertet

844 Aus folgender Tabelle geht die Zahl der Erstattungsfälle in Bremen im Vergleich zu einigen anderen Bundesländern hervor:

Bundesland	Zahl Erstattungsfälle
Baden-Württemberg	191
Bayern	140
Berlin	151
Brandenburg	226
Bremen	16
Hamburg	91
Mecklenburg-Vorpommern	241
Niedersachsen	239
Nordrhein-Westfalen	350
Rheinland-Pfalz	49
Saarland	15
Thüringen	234

In den „Alten“ Bundesländern entspricht die Zahl der Erstattungsfälle in etwa der Größe des jeweiligen Bundeslandes. In den „Neuen“ Bundesländern liegt die Anzahl der Fälle deutlich höher. Das liegt an den Wechseln von Beamtinnen und Beamten nach der Wiedervereinigung (s. Tz. 835).

845 Den ersten Erstattungsfall in Bremen hat es im Jahr 1995 gegeben. Seitdem ist die Zahl stetig gestiegen. Im Jahr 2004 konnte Bremen erstmalig Einnahmen erzielen. Im Jahr 2005 hat Bremen rd. 436 T€ ausgegeben und rd. 119 T€ eingenommen.

- 846** Von den ehemaligen bremischen Beamtinnen und Beamten sind sechs nach Mecklenburg-Vorpommern abgewandert, drei nach Brandenburg, je einer nach Thüringen und Berlin und eine nach Nordrhein-Westfalen.
- 847** In zwei Fällen erhält Bremen Erstattungen aus Hamburg, in einem Fall vom Bund. Für einen Versorgungsempfänger zahlen Hessen und Berlin, weil er seinen Dienstherrn mehrfach gewechselt hatte.
- 848** Der Personenkreis der 16 Versorgungsfälle verteilt sich auf mehrere Gruppen: sechs Beamte gehörten der allgemeinen Verwaltung an oder waren politische Beamte, vier Beamte waren Richter und zwei Beamtinnen und vier Beamte waren Lehrer oder Professoren.
- 849** Der Dienstherr fordert von Beamtinnen und Beamten zunehmende räumliche Flexibilität. Deshalb ist es interessant, die Motive für die Dienstherrnwechsel zu kennen. In neun Fällen haben die Beamtinnen und Beamten eine höhere Besoldung erhalten. Eine Beamtin und ein Beamter haben aus persönlichen Gründen gewechselt und dauerhaft weniger Besoldung im Kauf genommen.

4 Zentrale Bearbeitung beibehalten, alle Fälle frühzeitig erfassen

- 850** Der Rechnungshof hat zu den Einzelfällen keine Beanstandungen. Um alle Erstattungsfälle vollständig zu ermitteln, haben andere Länder verschiedene Möglichkeiten entwickelt. Der Rechnungshof hat sie mit Performa Nord erörtert. So nutzt Niedersachsen dafür das Bezügeabrechnungssystem. Dies sieht bereits für aktive Beamtinnen und Beamte die Eingabe eines bestimmten Bearbeitungsschlüssels vor, soweit Dienstzeiten bei einem anderen Dienstherrn abgeleistet worden sind. Tritt die Beamtin oder der Beamte in den Ruhestand, wird das Versorgungsdezernat durch eine Meldung informiert. In Bremen wird die Erfassung über das Bezügeabrechnungssystem zzt. vorbereitet. Nach Auskunft von Performa Nord lasse sich dies allerdings nicht kurzfristig umsetzen.
- 851** Es hat sich bewährt, die Fälle zentral zu bearbeiten. Damit wird auch gewährleistet, dass sie einheitlich behandelt werden.

Finanzen

Organisationsuntersuchung der Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Bremen-Ost

Die Verfahrensdauer in der Steuerfahndung ist zu lang. Die erprüften Mehrergebnisse liegen erheblich unter dem Bundesdurchschnitt.

Die Inhalte der Zielvereinbarungen waren ungeeignet, um diese Mängel zu beheben.

Um die Arbeitsergebnisse zu steigern, sollten Einheitssachgebiete aus der Steuerfahndung und der Bußgeld- und Strafsachenstelle geschaffen werden. Die Steuerfahndung Bremerhaven sollte an die Steuerfahndung Bremen-Ost angebunden werden.

Bei einer Organisationsänderung muss das Ressort begleiten und ggf. korrigierend eingreifen, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

1 Aufgaben der Finanzämter bei Steuervergehen

- 852** Finanzämter haben u. a. sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt werden. Abhängig von der Schwere des Vorwurfs werden Steuerverkürzungen als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit verfolgt.
- 853** In Bremen sind neben einer Bußgeld- und Strafsachenstelle (BuStra) zwei Steuerfahndungsstellen (Steufa) mit Steuerverkürzungen befasst. Der dem Finanzamt Bremen-Ost zugeordneten Bußgeld- und Strafsachenstelle obliegen die Aufgaben, die sich aus der Ausübung staatsanwaltschaftlicher Rechte oder Pflichten ergeben. Soweit nicht die Staatsanwaltschaft Herrin des Verfahrens ist, hat die BuStra die Ermittlungen zu leiten, zumindest deren Richtung vorzugeben. Für die eigentliche Fahndungsarbeit ist die Steufa zuständig. Diese ist beim Finanzamt Bremen-Ost und beim Finanzamt Bremerhaven angesiedelt. Die Steufa hat Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten zu erforschen, Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln und unbekannte Steuerfälle aufzudecken (§ 208 Abgabenordnung). Sie hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die Polizeibehörden nach der Strafprozessordnung (§ 163 Strafprozessordnung).

2 Prüfungsansätze des Rechnungshofs

- 854** Im Jahr 2001 hat die Steufa Bremen-Ost ihre Arbeitsabläufe umorganisiert. Neue Verfahren sollten helfen, ihre Arbeitsleistung zu verbessern. Der Senator für Finanzen hat der Neuorganisation zugestimmt. Sie ist im Dezember 2001 wirksam geworden.
- 855** Der Rechnungshof hat den Erfolg der Neuorganisation untersucht. Dabei hat er mit den Beschäftigten der Steufa Bremen-Ost und des Senators für Finanzen Gespräche geführt. Er hat darüber hinaus stichprobenweise Fahndungsakten eingesehen. Statistische Daten u. a. über die Arbeitsergebnisse der Steufa haben das Finanzamt Bremen-Ost und der Senator für Finanzen zur Verfügung gestellt. Der Rechnungshof hat die Beschäftigten beider Steufa-Stellen und die der bremischen Finanzämter mittels eines Erhebungsbogens befragt.
- 856** Zusätzlich hat der Rechnungshof Vergleichsdaten anderer Landesrechnungshöfe in seine Prüfung einbezogen.

3 Organisation Steufa Bremen-Ost

- 857** Die Steufa Bremen-Ost ist in drei Sachgebiete unterteilt. Ein Sachgebietsleiter ist gleichzeitig Hauptsachgebietsleiter für die Steuerfahndung. Für die Fahndungsaufgaben stehen 24 Stellen zur Verfügung. Hinzu kommen drei Stellen für begleitende Arbeiten (Innendienst und Fahndungshelfer).
- 858** Das Soll an Fahndungspersonal berechnet sich nach einer bundeseinheitlichen Vorgabe. Es richtet sich nach der Höhe der Bruttowertschöpfung und der Einwohnerzahl. Beim Fahndungspersonal der Steufa Bremen-Ost liegt die tatsächliche Personalausstattung um 19 % unter dem Personal-Soll.
- 859** Im Vergleich z. B. zu den Betriebsprüfungsstellen im Land Bremen mit einer Abweichung zum Personal-Soll von rd. 30 % ist die Steufa Bremen-Ost mit rd. 19 % nicht außergewöhnlich stark von den Personalkürzungen der Vergangenheit betroffen. Nach Unterlagen anderer Landesrechnungshöfe liegt die durchschnittliche Differenz zwischen Personal-Soll und Personal-Ist bundesweit bei rd. 13 %.

Die Abweichung Bremens zum Bundesdurchschnitt ist nicht so schwerwiegend, als dass sie eine hinreichende Erklärung für die unter Tz. 861 ff. dargestellten Mängel in der Aufgabenerledigung sein könnte.

860 Die Unterbesetzung bei Fahndungshelfern und Innendienst sieht der Rechnungshof allerdings als gravierend an. Diese Beschäftigten erledigen begleitende Arbeiten und bereiten Prüfungen vor. Die Fahndungshelfer führen Vorermittlungen durch und schlagen vor, ob ein Fall für die Steuerfahndung geeignet ist. In Einzelfällen unterstützen sie das Fahndungspersonal, indem sie sichergestellte oder beschlagnahmte Unterlagen auswerten und Daten zusammenstellen. Weil hier nur 57 % der Soll-Stellen besetzt sind, schlägt der Rechnungshof vor, den Bereich um eine Person des mittleren Dienstes aufzustocken.

4 Neuorganisation hat nicht zu besseren Arbeitsergebnissen geführt

861 In den Jahren 2002 bis 2004 ist die Zahl der erledigten Prüfungen in der Steuerverwaltung Bremen-Ost kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 2005 ist die Zahl zwar angestiegen, hat aber das Niveau des Jahres 2001 nicht erreicht. Die Erledigungszahlen lagen bis zu 30 % unter dem Bundesdurchschnitt.

862 Der Rechnungshof hat untersucht, warum die mit der Neuorganisation eingeführten Instrumente nicht gegriffen haben.

863 Eines der Instrumente ist das elektronische Fallverwaltungsprogramm. In ihm sind verschiedene Daten zu erfassen. Sie sollen einen Überblick über die Dauer der einzelnen Bearbeitungsschritte ermöglichen. Zu den Daten gehören insbesondere

- das Eingangsdatum des Fahndungsersuchens,
- das Datum der Weitergabe eines Fahndungsfalls an eine Fahnderin oder einen Fahnder und
- das Datum des Fallabschlusses.

- 864** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Datenbestand unvollständig und deshalb kein taugliches Controlling- und Steuerungsinstrument war. Obwohl diese Mängel den Verantwortlichen bekannt waren, haben sie keine Maßnahmen ergriffen, um die Mängel auszugleichen. Das muss umgehend nachgeholt werden.
- 865** Ein weiterer Bestandteil der Neuorganisation ist es, Ziele für die Aufgaben zwischen Sachgebietsleitung und Fahndungspersonal zu vereinbaren und darüber zu steuern. Hierzu ist es nicht häufig genug gekommen.
- 866** Institutionalisierte Gespräche zwischen Vorgesetzten und Fahnderinnen und Fahndern fanden zu selten statt. In ihnen hätten Arbeitsschritte vereinbart werden müssen. Primär haben sich die Sachgebietsleitungen darauf verlassen, dass die Mitarbeiterschaft sie umfassend informiert. Wenn die Sachgebietsleitungen Mängel in der Arbeitserledigung vermuteten, sind sie auf die Fahnderinnen und Fahnder zugegangen.
- 867** Es ist unzureichend, erst bei aufgetretenen Arbeitsmängeln Gespräche darüber zu führen, wie Fahndungsfälle vorangetrieben werden können. Auf diese Weise wird die Arbeitserledigung nicht gesteuert, sondern bei Mängeln nachgesteuert.

4.1 Zahl der erledigten Fahndungsfälle erhöhen

- 868** Die mangelnde Steuerung hat zu einer geringen Zahl erledigter Fälle und langen Durchlaufzeiten geführt.
- 869** Durchschnittlich ist mehr als ein Jahr vergangen, bis ein Fahndungsfall abgeschlossen worden ist. Diese Durchlaufzeit ist zu lang. Das haben auch die Finanzämtern in der internen Befragung am häufigsten bemängelt.
- 870** Der Rechnungshof ist auch der Frage nachgegangen, warum sich trotz dieser langen Durchlaufzeiten der Altbestand an offenen Fahndungsfällen nicht erhöht hat.
- 871** Er hat festgestellt, dass sich die Zahl der eingegangenen Fahndungersuchen im Zeitraum 2002 bis 2004 kaum verändert hat. Der Anteil der als prüfenswert übernommenen Fahndungsfälle ist aber von 46 % auf 24 % zurückgegangen. Plausible Gründe dafür konnte die Steufa Bremen-Ost nicht nennen. Es ist Aufgabe der Sach-

gebietsleitungen aufzuklären, aus welchen Gründen es zu diesem Rückgang gekommen ist. Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür finden können, dass verstärkt nicht prüfungswürdige Fälle an die Steufa Bremen-Ost abgegeben worden sind.

4.2 Zusätzliche Steuereinnahmen steigern

- 872** Die Höhe der erprüften Mehrsteuern hat z. B. im Jahr 2003 rd. 40 % unter dem Bundesdurchschnitt gelegen. Daneben sind längst nicht alle erprüften Mehrsteuern tatsächlich vereinnahmt worden.
- 873** Da nicht systematisch erfasst worden ist, in welcher Höhe erprüfte Mehrsteuern realisiert worden sind, hat der Rechnungshof eigene Untersuchungen angestellt. Er hat ermittelt, dass z. B. bestenfalls rd. 63 % der erprüften Mehrsteuern der Jahre 2003 bis 2005 realisiert werden können. Die große Lücke zwischen den erprüften und tatsächlich eingenommenen Mehrsteuern ist bundesweit ein Problem.
- 874** Wenn absehbar ist, dass die Steuer voraussichtlich nicht oder nur zu einem geringen Teil vereinnahmt werden kann, sollte die Steufa Bremen-Ost verstärkt die Verhältnismäßigkeit zwischen Ermittlungsaufwand und Steuereinnahme beachten.
- 875** Die unbefriedigenden Arbeitsergebnisse der Steufa Bremen-Ost haben weder die Amtsleitung noch den Senator für Finanzen veranlasst gegenzusteuern.
- 876** Auch hat der Senator für Finanzen den Neuorganisationsprozess weder begleitet noch dessen Ergebnisse bewertet.
- 877** Der Versuch des Finanzressorts, bessere Arbeitsergebnisse durch geeignete Zielvereinbarungen zu erreichen, ist fehlgeschlagen.
- 878** Seit dem Jahr 2000 schließt das Finanzressort mit den Dienststellenleitungen der Finanzämter Zielvereinbarungen ab. Für die Steufa Bremen-Ost sind darin seit dem Jahr 2002 Angaben zur Zahl der im Kalenderjahr von einer Fahnderin oder einem Fahnder zu erledigenden Fälle enthalten. Daneben ist die Höhe der zu erprüfenden Mehrsteuern benannt.

- 879** Seit dem Jahr 2003 wird die vereinbarte Zahl der Prüfungen nicht erreicht. Die Differenz zwischen Soll und Ist ist kontinuierlich angestiegen. Das Finanzamt hat die Zielvereinbarungen insoweit nicht eingehalten.
- 880** Zur Höhe des statistischen Mehrergebnisses verweist die Zielvereinbarung u. a. auf Durchschnittszahlen des Bundes.
- 881** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht sinnvoll ist, Zielvorgaben auf Zahlen zu stützen, die erst Jahre später bekannt werden. So haben im Herbst 2006 noch keine Durchschnittszahlen für das Jahr 2004 vorgelegen.
- 882** Weder die Dienststellenleitung noch der Senator für Finanzen haben die Zielvereinbarungen ernst genommen. Keine Seite ist der Frage nachgegangen, warum die Ziele nicht erreicht worden sind.
- 883** Zukünftig sollte der Senator für Finanzen von der Dienststellenleitung Kontrakterfüllungsberichte anfordern. Darin sollte die Dienststellenleitung darstellen, inwieweit sie die Ziele erreicht hat und warum Ziele nicht erfüllt werden konnten. Vordringlich ist allerdings, dass das Finanzressort gemeinsam mit der Dienststellenleitung und der Steufa Bremen-Ost realistische Ziele entwickelt. Auf dieser Grundlage sollten die Zielvereinbarungen überarbeitet werden.
- 884** Dabei sollten auch berechnigte Wünsche der Beschäftigten nach verbesserter Fortbildung z. B. in Informations- und Kommunikationstechnik berücksichtigt werden. Solche Schulungen sind unerlässlich, wenn gute Arbeitsergebnisse erzielt werden sollen.

5 Organisation von Steufa und BuStra ändern

5.1 Steufa im Land Bremen zusammenfassen

- 885** Die Steufa Bremen-Ost und die Steufa Bremerhaven unterscheiden sich in der Organisation und den Arbeitsergebnissen voneinander.
- 886** Der Rechnungshof hat Daten zu den Arbeitsergebnissen der Steufa Bremen-Ost und der Steufa Bremerhaven verglichen.

Vergleich der Arbeitsergebnisse in der Steufa Bremen-Ost und in der Steufa Bremerhaven				
Kalenderjahr	erprüfte Mehrsteuern je eingesetzter Fahnderin/eingesetztem Fahnder in €		abgeschlossene Fälle und Amtshilfeersuchen je eingesetzter Fahnderin/eingesetztem Fahnder	
	Bremen-Ost	Bremerhaven	Bremen-Ost	Bremerhaven
2000	512.590	455.990	17	41
2001	557.359	812.335	23	58
2002	602.000	337.860	20	42
2003	455.950	336.030	14	26
2004	403.905	117.847	13	18
2005	589.354	107.655	15	13

- 887** Die erprüften Mehrsteuern und die Zahl der erledigten Fälle und Amtshilfeersuchen der Steufa Bremerhaven sind in den letzten Jahren dramatisch zurückgegangen. Im Jahr 2005 machten die dort erprüften Mehrsteuern je eingesetzter Fahndungsperson weniger als 20 % des Ergebnisses der Steufa Bremen-Ost aus.
- 888** Bereits 1997 hat sich die ehemalige Oberfinanzdirektion mit Problemen der Steufa Bremerhaven befasst. Sie hat darauf hingewiesen, aufgrund der Kleinheit könnte die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung nicht mehr gewährleistet sein. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1999 deshalb vorgeschlagen, die Steufa Bremerhaven aufzulösen. Die Fahnderinnen und Fahnder sollten in den Bereich der Steufa Bremen-Ost übernommen werden (s. Jahresbericht - Land - 1999, Tz. 329 ff.).
- 889** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat seinerzeit diesen Vorschlag zur Kenntnis genommen. Er hat erwartet, dass eine geplante Projektgruppe Vorschläge macht, wie die Effizienz des Prüferinsatzes in Bremen gesteigert werden könne (Drs. 15/268). Die Bürgerschaft ist dem Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses beigetreten (Beschlussprotokoll vom 11. Mai 2000).
- 890** Der Senator für Finanzen hatte es damals aus strukturpolitischen Gründen abgelehnt, die Steufa Bremen-Ost und die Steufa Bremerhaven zusammenzulegen. Stattdessen sollten nach dem Ergebnis der Projektgruppe Maßnahmen ergriffen werden, um die Steufa Bremerhaven effizienter zu machen. Der Finanzsenator hat allerdings nicht geprüft, ob sich in der Folgezeit die Auftragserledigung tatsächlich verbessert hat.

- 891** Zum 1. Januar 2006 sind sechs Fahnderinnen und Fahnder in der Steufa Bremerhaven tätig gewesen. Nach wie vor ist sie die kleinste Steufa im Bundesgebiet.
- 892** Die von der Steufa Bremerhaven erprüften Mehrsteuern gehen seit einigen Jahren kontinuierlich zurück (s. Tz. 886). Sie machen nur einen Bruchteil der bereits unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Ergebnisse der Steufa Bremen-Ost aus. Der Senator für Finanzen sollte nunmehr mit Nachdruck die Steufa Bremerhaven an die Steufa Bremen-Ost organisatorisch anbinden. Insbesondere die zurückgehenden erprüften Mehrsteuern in den Jahren 2004 und 2005 sprechen dafür, dass es in der Steufa Bremerhaven an geeigneten Fällen mangelt. Das Fahndungspersonal könnte effizienter in der Steufa Bremen-Ost eingesetzt werden. Es würde dann landesweit tätig werden.
- 893** Angesichts der Haushaltslage Bremens müssen strukturpolitische Gründe zurückstehen. Kleinsteinheiten vorzuhalten, um Fälle zu erledigen, die wirtschaftlicher von einem stadtbremischen Finanzamt aus bearbeitet werden können, ist nicht länger vertretbar.

5.2 BuStra und Steufa zusammenlegen

- 894** Die BuStra hat die Steuerstrafverfahren zu leiten, soweit nicht die Staatsanwaltschaft das Verfahren führt. Sie muss im Verhältnis zur Steufa Richtung und Umfang der Ermittlungen bestimmen.
- 895** Aufgrund von Entwicklungen in der Vergangenheit ist die Aufgabentrennung zwischen BuStra und Steufa in Bremen weitgehend aufgegeben worden. Das Finanzressort hat dem zugestimmt. Die Steufa Bremen-Ost entscheidet i. d. R. selbst über den Fortgang der Verfahren, ohne dass sich die BuStra einschaltet.
- 896** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, BuStra und Steufa zu Einheitssachgebieten zusammenzufassen. Beschäftigte der BuStra und der Steufa sollten unter gemeinsamen Sachgebietsleitungen arbeiten. Dadurch könnten Fahndungsprüfungen stärker als bisher auf das angestrebte Verfahrensziel ausgerichtet werden.

- 897** Beispielsweise hat die hamburgische Finanzverwaltung Einheitssachgebiete nach einer Erprobungsphase im Jahr 2005 eingeführt. Ausgangspunkt für die Neuorganisation war eine Prüfungsempfehlung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg.
- 898** Er hat bestätigt, dass die Fälle in der neuen Organisationsform besser bearbeitet werden: Die Beschäftigten von Steufa und BuStra würden besser zusammenarbeiten. Auch habe sich die Abstimmung zwischen den Sachgebietsleitungen von BuStra und Steufa vereinfacht. Ein zweifaches Einarbeiten in einen Fall sei nicht mehr notwendig. Vorteilhaft wirke sich dies vor allem in Gerichtsverfahren aus, in denen ein komplizierter Sachverhalt zu beurteilen sei.
- 899** Der Rechnungshof erwartet von der Einführung der Einheitssachgebiete eine zügigere Fallerledigung und höhere Erledigungszahlen.

6 Finanzressort will Rechnungshofsvorschläge umsetzen

- 900** Der Senator für Finanzen hat Konsequenzen aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs angekündigt. Er hat zugesagt, er werde die Bereiche Ablauf- und Aufbauorganisation, Informationstechnik, Personalstruktur und Controlling intensiv überprüfen. In Zusammenarbeit mit den Finanzämtern wolle er Ziele und Konzepte entwickeln, um die Arbeitsergebnisse der Steuerfahndung zu steigern. Bei der Umsetzung des überarbeiteten Konzepts werde er die Steuerfahndung unterstützen und eng begleiten.
- 901** Den Vorschlag des Rechnungshofs, die Steufa Bremerhaven an die Steufa Bremen-Ost anzubinden, werde das Finanzressort prüfen. Ziel solle sein, den Vorschlag des Rechnungshofs umzusetzen.
- 902** Die Empfehlung, Einheitssachgebiete aus BuStra- und Steufa-Beschäftigten zu bilden, solle umgesetzt werden.

Bremen, den 9. Januar 2007

Rechnungshof

Der Freien Hansestadt Bremen

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller